



“CÓMO FUNCIONA UN MUNICIPIO”

Colaborador: Pedro Carta Terrón

Primera Edición 2018.

Primera Impresión Diciembre del 2018.

Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.

Louisiana No. 113, Esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03810, Ciudad de México.

Número de Registro de Derechos de Autor.

En trámite

ISBN: 978-607-475-421-6

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de este documento puede reproducirse o transmitirse bajo ninguna forma o por ningún medio, sin permiso por escrito del titular de los derechos.

Imagen de portada tomada de las imágenes prediseñadas de Microsoft Word, en base al contrato de licencia de uso.

Hecho e Impreso en México/Printed in México.

## DECLARATORIA LEGAL

Con fundamento en los artículos 17, 53, 54 y 229 de la Ley Federal del Derecho de Autor y para los efectos legales que haya lugar, se hace constar que esta edición es única e independiente de cualquier otra que pudiera realizarse en el presente o en el futuro, por razón de su similitud en el formato, tipo y/o número de páginas, características tipográficas y de diagramación, etc. que no es periódica, quedando limitada esta edición o reimpresión exclusivamente al número total de ejemplares señalados en la página legal de esta obra literaria.

E l E d i t o r .



## ÍNDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción.....</b>                         | <b>1</b>  |
| <b>Antecedentes del municipio.....</b>           | <b>3</b>  |
| <b>Las funciones municipales.....</b>            | <b>7</b>  |
| <b>Estructura política del municipio.....</b>    | <b>8</b>  |
| <b>Las tareas y actividades municipales.....</b> | <b>14</b> |
| <b>Las Alcaldías de la Ciudad de México.....</b> | <b>21</b> |
| <b>Referencias.....</b>                          | <b>27</b> |



## **Introducción**

El municipio es la figura de gobierno más cercana a la gente. Es la estructura política que está más vinculada a la cotidianidad de la vida de las personas; es donde se realizan la mayor parte de las gestiones públicas y donde se ofrecen la mayor parte de los servicios gubernamentales directos a la población local. Es donde se solucionan los principales problemas públicos de las comunidades, de las colonias, de los pueblos y de los barrios.

El municipio es el entramado institucional más inmediato donde está presente la estructura del gobierno nacional.

Conforme al diseño político que tenemos como país, con niveles federal, estatal y municipal, éste último, el municipio, se convierte en la primera realidad de intervención pública y el primer momento de contacto entre la mayoría de los problemas públicos y las acciones de solución a dichos problemas.

Por esta razón el conocer los principales aspectos del municipio, entender su funcionamiento y su estructura, es un asunto relevante como tema de formación para los servidores públicos, así como para los ciudadanos interesados en poder interactuar con estas inmediatas estructuras de gobierno.

Este material está pensado para apoyar a quienes quieran tener una aproximación inicial con el municipio; cómo se organiza, que funciones realiza y que facultades tiene conforme al propio referente constitucional.

El objetivo es apoyar la formación, tanto de servidores públicos interesados en entender los aspectos generales básicos de esta estructura gubernamental, como también a los ciudadanos y a cualquier otra persona que quiera aprender a interactuar con el municipio o, en el caso de la Ciudad de México, con la nueva figura de las alcaldías.



Se mencionan los antecedentes generales que modelan nuestro municipio actual y se precisan las dos grandes funciones de un municipio: como órgano de representación y orden político y como unidad administrativa con capacidad de procesar asuntos públicos.

Se revisa la estructura política y las tareas municipales, a la luz del artículo 115 constitucional, que es el fundamento normativo más amplio de la actividad del municipio mexicano.

Por último, se incluye un apartado que menciona como se estructuran las nuevas figuras de gobierno local para el caso de la Ciudad de México, a la que se les ha denominado “Demarcaciones Territoriales” o, más coloquialmente, “Alcaldías”.

Esperamos que el valor de este documento pueda ser suficiente para cualquier persona que quiera aproximarse al tema, entenderlo y aplicarlo para un mejor ejercicio público o una mejor interacción con esa estructura de gobierno a nivel inmediato en el territorio local.



## **Antecedentes del municipio**

El municipio, como figura de autoridad que tiene el contacto inmediato con la vida comunitaria, es producto de una evolución institucional y a través de la historia ha adquirido diversas denominaciones. Sin embargo, el concepto esencial que se ha mantenido es como la estructura local de gobierno que tiene trato inmediato con la población.

Para este trabajo vamos a tomar como referencia tres antecedentes importantes, que son la base que explica y configura nuestra estructura municipal actual en México.

El primero es el derivado de la cultura y el derecho romano, que es fuente y referente de muchas de las instituciones modernas. El segundo es el diseño del municipio bajo el modelo español, pues fuimos una colonia española y de ahí se adquirieron denominaciones y estructuras como el ayuntamiento y la alcaldía. El tercer antecedente lo representan algunos rasgos heredados del tiempo prehispánico, que también marcan de alguna manera algunas de las dinámicas municipales actuales en México.

El modelo romano tiene sus orígenes por lo menos desde el Siglo IV a.C., principalmente cuando la República Romana estaba en expansión territorial. Dicha expansión hizo necesario que se desarrollaran mecanismos para mantener el control y orden en los territorios conquistados.

Una de las primeras figuras de control que aparecieron fueron las llamadas “Ediles Curules”, que tenían la facultad de atender problemas dentro de la región, solucionar conflictos, impartir justicia y procesar asuntos públicos de inmediato tratamiento. Adquirieron jurisdicción dentro de territorios específicos, lo cual fue configurando también la característica de territorialidad de lo que en el futuro se denominó ayuntamiento.



Esta práctica de establecer estructuras de decisión política con una circunscripción territorial se vino conservando hasta prácticamente la época del imperio romano, que data del 27 antes de Cristo y hasta el Siglo V de la era cristiana. Durante este tiempo aparecieron otras modalidades adicionales de organización local como los “Concilium”, que eran reuniones de ciudadanos y pobladores locales que decidían sobre distintos asuntos colectivos que necesitaban inmediato tratamiento.

Estas estructuras ya no eran simples colectividades vecinales, sino que tomaban decisiones públicas sobre el ganado, establecimiento de precios a productos generados en el territorio, el establecimiento de reglas de comercio o la solución a problemas de siembra o de riego.

Después del siglo V de nuestra era, la desaparición del Imperio Romano significó la ausencia de un órgano político central que coordinara y legitimara a los gobiernos locales. Éstos comenzaron a desarrollar mecanismos de auto regulación para poder organizarse, defenderse y sobrevivir. Aparecieron estructuras como los “Concejos”, que eran grupos de personas con facultades decisionales y de coordinación. Estos sistemas de decisión contaban con reglas para la discusión y toma de decisiones en plazas públicas, partiendo un poco de la inspiración del Ágora griega.

Los Concejos coordinaban y tomaban decisiones bastante más elaboradas que la simple decisión coyuntural sobre eventos de la vida pública. Se tomaban decisiones sobre asuntos administrativos y judiciales, se creaban reglas de aplicación judicial para la impartición de justicia y se hizo necesario formular regulaciones de aplicación general para la solución de problemas públicos también generales y no solo particulares. Estas figuras se mantuvieron vigentes todavía hasta ya entrando al siglo XII.

Fue hasta el Siglo XIV, particularmente en la Europa de la región de España, en donde el gobierno local ya se observa con mecanismos denominados “Municipios”, como realidad territorial política administrativa y el “Ayuntamiento” como el cuerpo colegiado conductor de la acción municipal.





Los ayuntamientos españoles eran estructuras colegiadas que tenían una complejidad mucho mayor que los Concilium o los Concejos anteriores. El ayuntamiento se integraba por un número determinado de personas, designadas bajo ciertas condiciones y reglas democráticas para efecto que tuvieran legitimidad.

Los ayuntamientos se auxiliaban de asambleas comunitarias para poder realizar su labor territorial. Se desarrollaron tribunales que se encargaban de ejercer la labor de impartición de justicia y empezaron a crearse cargos especializados de tiempo completo para poder desempeñar actividades también especializadas necesarias para regular la vida cotidiana como le el caso de los juzgados y de los regidores.

Este modelo de municipio español es que arribó a la Nueva España durante el tiempo de la colonia. Los términos municipio, ayuntamiento y alcalde son herencia directa de esta transmisión colonial. En el caso del Alcalde, se fue adoptando la costumbre de que el ayuntamiento era representado por uno de sus integrantes a quien se le dio el nombre de “Alcalde”, cuyo nombre tiene origen árabe y significa “el que cuida” o “el que vigila”, en este caso, el ayuntamiento o el municipio mismo.

Otro rasgo derivado del modelo municipal español fue la influencia de la iglesia católica en la organización política. Todavía en la Constitución Política de la Monarquía Española, de 1812, la que conocemos como Constitución de Cádiz, aparece la estructura municipal sumamente alineada o armonizada con la estructura de la iglesia católica.

Esto se debía a que hasta ese entonces la Iglesia Católica contaba con una centenaria organización territorial, sumamente eficiente y socialmente reconocida, lo que hacía parecer bastante racional el apoyar o empalmar las divisiones políticas sobre las religiosas.

Los municipios de la colonia utilizaron como base de unidad territorial las parroquias, así como hicieron uso de varios de los rituales de la liturgia católica para sellar los procesos de legitimación de las propias autoridades civiles municipales. Como



ejemplo, la Constitución de Cádiz establecía que el día de las elecciones para designar autoridades locales, debía complementarse con la celebración de la Misa.

Por último, el tercer antecedente que modela a nuestros actuales municipios es la forma de organización prehispánica. Este modelo viene heredado, evidentemente, del imperio azteca y lo que se rescata de él es la estructura y dinámica de lo que en ese entonces se denominaban los “Calpulli”. El calpulli es un término náhuatl que significa casa de gran tamaño y era, efectivamente, una comunidad conformada por diversas familias que tenían ancestros comunes.

Los calpulli mantenían su cohesión en virtud de sus lazos de consanguinidad y estaban asociados a geografías específicas. Esta familiaridad interna y regionalización territorial da lugar a lo que ahora le denominamos “barrios”; espacios poblacionales de fuerte arraigo y tradición común.

Los calpullis aztecas se organizaban alrededor de cinco zonas importantes Cuepopan, Moyotlan, Atzacolco, Tlatelolco y Zoquiapan. Cada una de esas zonas contenían un determinado número de calpulli, distribuidos entre las cinco regiones. Cada calpulli era en sí mismo su autoridad dentro de su propia estructura; mediaba conflictos, organizaba la vida pública y determinaba diversos rituales e incluso procesos comunitarios o también familiares de la propia organización.

Al frente de cada Calpulli existía el Calpulle, que hacía las veces de juez en conflictos menores y cuyo nombramiento recaía principalmente en la persona más vieja o con más respeto familiar. Cada calpulli tenía sus propios sacerdotes, sus templos coordinaban la educación de los niños y otorgaba instrucción militar para las personas que fueran a ser guerreros aztecas. También tenían la función de coordinar la recaudación de impuestos y la entrega periódica de tributos al centro del imperio.

Un rasgo derivado de esos calpulli, para el caso de nuestra actual organización municipal, es la subdivisión municipal en regiones con fuerte cohesión social interna. De ese antecedente deriva la organización por comités vecinales o como se llamen



en los distintos municipios del país. Mucha de la dinámica de interacción municipal en México no deriva de fuertes estructuras administrativas o de sólida tradición legal, sino de la mediación y procesamiento de conflictos a través de figuras de autoridad o prestigio social localizados en las comunidades.

### **Las funciones municipales**

Como hemos visto, esas estructuras de gobierno local que llamamos municipios han evolucionado a lo largo de la historia de diversas maneras y han consolidado, de fondo, por lo menos dos importantes funciones.

La primera de ellas es una función política, que satisface la necesidad de tener control dentro de un territorio. En un sentido, el municipio participa, en lo local, de la gran función del Estado moderno de tener control soberano sobre el territorio que gobierna. A la inversa, el Estado nacional puede materializar la soberanía territorial en la medida en que pueda tener control efectivo en cada una de las unidades geográficas más elementales de su propia jurisdicción.

Esta función política es fundamental porque es la que permite lograr que el Estado se haga sentir como fuerza política y como figura de derecho, a través del monopolio legítimo de la violencia y la capacidad administrativa sobre los asuntos públicos.

La otra gran función de los municipios es eminentemente administrativa, que tiene que ver con su capacidad como organismos coordinadores de soluciones a problemas públicos. Las necesidades inmediatas de la población, siempre constantes y siempre crecientes, deben tener un respaldo en las propias estructuras gubernamentales del Estado. Ese respaldo inmediato, la presencia del Estado ante la contingencia cotidiana, es el municipio.

El diseño del estado mismo descansa en el hecho de que los ciudadanos ceden parte de su poder democrático, su autonomía y parte de sus propios recursos para



concentrarlos como una reserva común para atender necesidades públicas y solucionar contingencias colectivas.

Este entendido social obliga al municipio a equiparse con la infraestructura, conocimiento especializado y capital humano adecuado y suficiente para solucionar problemas dentro del territorio que le toca gobernar.

El establecer con claridad esas funciones municipales no ha sido una tarea fácil en el caso mexicano. Prácticamente durante todo el Siglo XIX la figura del municipio tuvo distintos altibajos en término de funciones y facultades; a veces con más y a veces con menos atribuciones. Esa fue el sello del siglo XIX y los primeros años del siglo XX.

Fue hasta la Constitución de 1917 cuando se incorpora con alguna precisión el tema municipal. Aun así, el propio texto original de 1917, en su artículo 115, solamente precisa al municipio como una figura y nivel de gobierno y le otorga su característica de libre (municipio libre), en tanto no sujeto al imperio incondicional de los gobiernos estatales o federal. Sin embargo, este texto original no profundiza mayores detalles sobre las funciones y atribuciones municipales.

La evolución legislativa ha incorporado diversos elementos definitorios del municipio que se reflejan en la versión actual del artículo 115 constitucional, donde ya aparecen sus características, descripciones, atribuciones, facultades y alcances.

En los siguientes apartados revisaremos la estructura y las actividades legales del municipio, a la luz del mencionado artículo 115 Constitucional.

## **Estructura política del municipio**

La dimensión política del municipio, su naturaleza como organismo de poder legítimo, se encuentra descrito en el primer párrafo del artículo 115 constitucional y sus dos primeras fracciones.

**Artículo 115.** *Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

Como puede verse, en el primer párrafo se establecen los tres elementos de identidad más importantes del municipio:

- a) Es la partícula más básica de organización política y administrativa de los gobiernos estatales, estandarizando con eso la diversificación de formas de control político y atención administrativa en las entidades federativas.
- b) Es el principal criterio de división territorial que deben observar las entidades de la federación.
- c) Su forma de gobierno se sujeta a las reglas generales del modelo democrático:
  - Republicano (Sujeto a leyes y no a voluntades personales)
  - Representativo (Las múltiples y cotidianas decisiones de los aspectos generales de la vida pública se toman a través de representantes)
  - Democrático (Los representantes son designados por vías electorales)
  - Laico (Sujeto a leyes y no a creencias religiosas)
  - Popular (Las decisiones, aun las tomadas por los representantes, deben reflejar lo más fielmente posible la voluntad popular)

Las fracciones I, II y una parte de la VIII establecen las principales reglas que modelan la naturaleza del poder político del municipio:

*I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para*



*el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores*

En esta fracción y en el fragmento de la VIII aparecen las principales reglas que definen quien detenta el poder, cómo lo adquiere, cuáles son sus alcances y qué control tienen los otros poderes estatales sobre el ayuntamiento:

- a) Se define al Ayuntamiento como un cuerpo colegiado de elección popular directa e integrado por:
  - Un Presidente Municipal y
  - El número de regidores y síndicos que determinen las leyes emanadas de los Congresos Estatales.

- b) Se define la competencia municipal como exclusiva del Ayuntamiento, sin intermediario alguno entre éste y el gobierno estatal.
- c) Se permite la reelección de presidentes municipales, regidores y síndicos, siempre y cuando:
  - Sea consecutiva
  - Para el mismo cargo
  - Sea sólo para un período adicional
  - El período de ejercicio no sea superior a tres años
  - La postulación la realice el mismo partido o alguno de los que, en su caso, lo postularon como coalición
- d) Se le otorgan determinados poderes a las Legislaturas locales, por acuerdo de sus dos terceras partes, sobre los ayuntamientos:
  - Podrán suspenderlos o declararlos desaparecidos
  - Podrán suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por causa grave que la ley local establezca y previo derecho de audiencia.
  - Podrán designar de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos en el caso de ayuntamientos desaparecidos o vacantes, si no procede la entrada en función de los suplentes o la celebración de nuevas elecciones.

De la fracción VIII se recupera la conformación del ayuntamiento incorporando también el principio de representación proporcional:

*VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios...*

La fracción II establece la capacidad regulatoria del municipio:

*II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los*

*reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

*a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

*b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento*

*c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.*

*d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

*e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y*



*el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;*

La Constitución le otorga identidad y facultades de gobierno al municipio:

- Tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio
- Tendrán facultades regulatorias a través de:
  - Bandos de policía y gobierno
  - Reglamentos
  - Circulares
  - Disposiciones administrativas para su orden interno
  - Disposiciones de observancia general sobre funciones y servicios públicos y participación ciudadana y vecinal.

El objetivo de estas facultades regulatorias es establecer:

- Las bases generales de la administración pública municipal, su procedimiento administrativo y sus medios de impugnación
- Los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares
- Cuando se requerirá del acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento
- El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal de forma subsidiaria
- Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

## Las tareas y actividades municipales

La naturaleza administrativa del municipio deriva de lo establecido en las fracciones III a la VIII del artículo 115 constitucional, donde se señalan y precisan cinco actividades básicas del municipio:

1. Las funciones de prestación de servicios (fracción III)
2. Su libertad hacendaria (fracción IV)
3. Tareas correlacionadas con los ámbitos estatal y federal (fracción V)
4. Actividades donde se requiere sinergia extra municipal (fracciones VI y VII)
5. El régimen laboral del municipio (fracción VIII).

### **1 Funciones de prestación de servicios:**

El primer grupo de actividades tiene que ver con los servicios que quedan a cargo de la administración municipal, y que aparecen enlistados en la fracción tercera del artículo 115 constitucional:

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastro.*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;*

- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

Como se puede ver, los municipios se harán cargo de:

- a) Siete temas de responsabilidad directa: Agua (potable y residual); alumbrado público; limpia y residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques, jardines y equipamiento.
- b) Tres temas de responsabilidad subsidiaria con otros niveles de gobierno: seguridad pública, policía preventiva, tránsito.
- c) Los temas establecidos por las legislaturas locales, conforme a las condiciones territoriales, socio-económicas y la capacidad administrativa y financiera del municipio
- d) Los temas donde acuerden coordinarse y asociarse con otros municipios y o comunidades indígenas.

## **2 Libertad hacendaria:**

La fracción cuarta establece la libertad municipal sobre la administración de su hacienda y los conceptos que suponen a ésta:

*IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las*

*legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

Conforme a lo descrito, la hacienda municipal se conforma, de forma general, de los siguientes conceptos:

- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan
- Las contribuciones y
- Otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor

De forma específica y expresa hay tres tipos de ingresos especialmente dispuestos para los municipios:

1. Los ingresos que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.
2. Las participaciones federales destinadas a municipios.
3. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

### **3 Tareas correlacionadas con los ámbitos estatal y federal.**

Estas actividades, establecidas en la quinta fracción del artículo 115 constitucional, son aquellas que realiza el municipio al amparo y bajo el contexto de normas más amplias establecidas a nivel estatal o federal:

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) *Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*
- g) *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
- h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;* e i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso de esta fracción;*

Los Municipios deberán ajustarse a los términos de las leyes federales y Estatales para asuntos de:

- a) Zonificación y planes de desarrollo urbano;
- b) Creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Formulación de planes de desarrollo regional
- d) Autorización y vigilancia del uso del suelo
- e) Regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Licencias y permisos para construcciones;
- g) Creación y administración de zonas de reservas ecológicas
- h) Programas de transporte público de pasajeros

En estos temas prevalece la legislación federal o estatal y a partir de ella deberá agregarse normatividad o políticas decididas desde el ámbito municipal.

#### **4 Actividades donde se requiere sinergia extra municipal:**

Estas son actividades en donde la decisión de ciertos temas públicos no pueden quedar bajo el control del municipio o de un solo municipio. La constitución contempla dos temas de esa relevancia, señalados en las fracciones sexta y séptima del artículo 115:

*VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.*

*VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

La constitución contempla que en esos temas su naturaleza trasciende el nivel territorial y/o las capacidades municipales. Plantea dos expresamente en ese caso: la realidad de las metrópolis compartidas y el control último de las fuerzas de seguridad pública.

El municipio podrá planear y regular de manera conjunta con otros municipios y niveles de gobierno en el caso de que sus territorios conformen centros urbanos con geografía compartida.

Contarán con el mando de la policía preventiva, aunque ésta acatará las órdenes del Gobernador del Estado en casos de que éste juzgue que existen causas de fuerza mayor u ocurren eventos que se consideren una alteración grave del orden público.

## **5 El régimen laboral del municipio:**

Este último grupo de actividades municipales establecidas a nivel constitucional tienen que ver con la definición taxativa del régimen laboral al que deberán incorporarse los empleados municipales, señalado en la fracción octava del artículo 115 de la constitución:

*VIII. ... Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.*

Esta última fracción ancla el régimen laboral municipal a la lógica normativa del resto del país, eliminando la posibilidad de que los gobiernos locales establezcan relaciones laborales ajenas o contrarias a los principios laborales constitucionales.



## **Las Alcaldías de la Ciudad de México**

En esta última sección señalaremos algunos aspectos relevantes sobre la figura de las nuevas Alcaldías de la Ciudad de México.

Las recientes modificaciones normativas de la ciudad transformaron las tradicionales “Delegaciones Políticas”, en las nuevas “Demarcaciones territoriales”, como la base de división territorial y organización política capitalina.

Cada una de las 16 Demarcaciones Territoriales de la ciudad, de acuerdo a como lo menciona la Constitución de la Ciudad de México, “Serán autónomas en su gobierno interior, el cual estará a cargo de un órgano político administrativo denominado alcaldía” (Art. 52)

Las alcaldías son los órganos político administrativos que reúnen la voluntad colectiva y la diversidad política y social de las demarcaciones y que poseen las siguientes características:

- Cuentan con personalidad jurídica
- Cuentan con autonomía con respecto a su administración y al ejercicio de su presupuesto, exceptuando sus relaciones laborales
- Son encabezadas por un alcalde
- Se integran también por un Concejo, cuyos miembros son electos por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de tres años.
- Son parte de la administración pública de la Ciudad de México
- Representan un nivel de gobierno, en los términos de las competencias constitucionales
- No tienen autoridades intermedias entre el Jefe de Gobierno y ellas.

### **Número de integrantes de las alcaldías**

Las demarcaciones con hasta 300 mil habitantes se integrarán por el alcalde y 10 concejales

Las demarcaciones con más de 300 mil y hasta 500 mil habitantes se integrarán por el alcalde y 12 concejales

Las demarcaciones con más de 500 mil habitantes se integrarán por el alcalde y 15 concejales

### **Finalidad de las alcaldías.**

La Constitución de la Ciudad de México establece que las alcaldías cumplen con 20 objetivos, los cuales pueden clasificarse en cuatro tipos:

Cuatro objetivos de gobierno, es decir, misiones de la alcaldía como entes de poder y como coordinadora de la vida pública de la demarcación:

- Representar los intereses de su población
- Garantizar la gobernabilidad, la seguridad ciudadana, la planeación, la convivencia y la civilidad
- Promover el interés general de la Ciudad y asegurar el desarrollo sustentable
- Establecer instrumentos de cooperación local con las alcaldías y los municipios de las entidades federativas y, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad de México y Gobierno Federal, con entidades gubernamentales equivalentes de otras naciones y organismos internacionales.

Cuatro objetivos que las obligan a fortalecer el modelo democrático, promoviendo la participación social en temas y políticas públicas de la demarcación:

- Promover la cercanía del gobierno con la población
- Facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y en el control de los asuntos públicos
- Propiciar la democracia directa y la cultura democrática participativa
- Promover la participación de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas en los asuntos públicos

- Nueve objetivos de política pública, es decir, aquellos que definen la misión de la alcaldía como procesadora de problemas y asuntos públicos:
- Promover la convivencia, la economía, la seguridad y el desarrollo de la comunidad
- Impulsar la transversalidad de género en las políticas públicas para erradicar la desigualdad, discriminación y violencia contra las mujeres
- Promover la participación de los niños, jóvenes, personas con discapacidad y personas mayores en la vida social, política y cultural
- Implementar medidas para erradicar las desigualdades y la pobreza y promover el desarrollo sustentable y una justa distribución de la riqueza y el ingreso
- Preservar el patrimonio, las culturas, identidades y festividades y promover su respeto. Las alcaldías reconocerán a las autoridades y representantes tradicionales elegidos en los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas.
- Conservar, en coordinación con las autoridades competentes, las zonas patrimonio de la humanidad mediante acciones de gobierno, desarrollo económico, cultural, social, urbano y rural
- Garantizar el acceso a los espacios públicos y a la infraestructura social, deportiva, recreativa y cultural, los cuales no podrán enajenarse ni concesionarse de forma alguna
- Promover la creación, ampliación, cuidado, mejoramiento, uso, goce, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público
- Proteger y ampliar el patrimonio ecológico

Tres objetivos de calidad organizacional, que están asociados a políticas y patrones de funcionamiento interno mínimos para ofrecer un buen gobierno a la población:

- Garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en los altos mandos de la alcaldía



- Garantizar la equidad, eficacia y transparencia de los programas y acciones de gobierno
- Mejorar el acceso y calidad de los servicios públicos

### **Competencia de las alcaldías**

Tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en 14 materias:

1. Gobierno y régimen interior
2. Obra pública y desarrollo urbano
3. Servicios públicos
4. Movilidad
5. Vía pública
6. Espacio público
7. Seguridad ciudadana
8. Desarrollo económico y social
9. Educación, cultura y deporte
10. Protección al medio ambiente
11. Asuntos jurídicos
12. Rendición de cuentas y participación social
13. Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general
14. Alcaldía digital

### **El alcalde**

El alcalde es la figura principal que dirige la alcaldía y los requisitos para serlo son cinco:

1. Tener la ciudadanía mexicana en el ejercicio de sus derechos
2. Por lo menos veinticinco años de edad al día de la elección



3. Residencia efectiva en la demarcación territorial correspondiente a su candidatura, por lo menos de seis meses ininterrumpidos inmediatamente anteriores al día de la elección
4. No ser legislador federal o de la ciudad, ni juez, magistrado, consejero de la Judicatura del Poder Judicial; no ejercer un mando medio o superior en la administración pública federal, local o de las alcaldías. No ser militar o miembro de las fuerzas de seguridad ciudadana de la Ciudad, a menos que se separen de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección
5. No ser ministro de algún culto religioso, a no ser que hubiere dejado de serlo con cinco años de anticipación.

Podrá ser electo consecutivamente para el mismo cargo, hasta por un periodo adicional y la postulación sólo podrá realizarla el mismo partido o alguno de la coalición que les hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

No puede ser electo para el periodo inmediato posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el cargo.

### **Los Concejos**

Los Concejos se elegirán mediante los principios de mayoría relativa (60% de los cargos) y de representación proporcional (40% de los cargos). Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

El número de concejales de representación proporcional asignados a cada partido y a las candidaturas independientes, se determinará en función del porcentaje de votos obtenidos mediante la aplicación de la fórmula de cociente y resto mayor, bajo el sistema de listas cerradas por demarcación territorial.



Podrán ser electos consecutivamente para el mismo cargo, hasta por un periodo adicional y la postulación sólo podrá realizarla el mismo partido o alguno de la coalición que les hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

No podrán ser electos para el periodo inmediato posterior en una alcaldía distinta a aquella en la que desempeñaron el cargo.

Si un Concejal titular deja de desempeñar su cargo por más de 60 días naturales, será sustituido por su suplente. Si el suplente no asume el cargo, la vacante será cubierta por el concejal de la fórmula siguiente registrada en la planilla.



## Referencias

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017*

*Constitución Política de la Ciudad de México, 2017*

*Covarrubias, José. La autonomía municipal en México, 1998, Porrúa, México*

*Cabrero, Enrique. Los dilemas de la modernización municipal, 1999, Porrúa, México*

M O V I M I E N T O  
C I U D A D A N O

**Tarea Editorial**

1ª Edición Diciembre del 2018.

1ª Impresión Diciembre del 2018.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA, PROHIBIDA SU VENTA.

El material titulado **“CÓMO FUNCIONA UN MUNICIPIO”**, es una publicación de Movimiento Ciudadano y se terminó de imprimir en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, el día 26 de diciembre del 2018.

Esta impresión consta de 3,600 ejemplares más sobrantes y fueron impresos por: Art Of Publicity de México, S.A. de C.V., Avenida Morones Prieto No. 1500, Colonia Nuevas Colonias, C.P. 64710, Monterrey, Nuevo León. La edición estuvo al cuidado de la Tesorería Nacional de Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.