MANUAL DEL REGIDOR MUNICIPAL

HUMBERTO SÁNCHEZ TAPIA

iapem

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

MANUAL DEL REGIDOR MUNICIPAL

HUMBERTO SÁNCHEZ TAPIA

iapem

Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

MANUAL DEL REGIDOR MUNICIPAL

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

Sitio web: www.iapem.mx

Facebook: IapemAC

Twitter:@iapem

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México, 2016

El contenido que se presenta en esta primera edición del Manual del Regidor Municipal, es autoría del Mtro. Humberto Sánchez Tapia, el cual cedió los derechos de publicación al Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C

ÍNDICE

Presentación 7
Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez

Comentarios del Autor 9

Introducción 11

1. El Municipio 13
1.1 Concepto 15
1.2 Elementos 15
1.3 Clasificación Municipal 16
1.4 Funciones municipales 18
1.5 Facultades municipales 19

2. Marco Jurídico del Municipio 21
2.1 Artículo 115 constitucional 23
2.2 Disposiciones constitucionales relacionadas con los municipios 26

3. Gobierno Municipal 29
3.1 El Ayuntamiento 31
3.1.1 Funciones 33
3.1.2 Comisiones Edilicias 34
3.2 El Presidente Municipal 45
3.2.1 Funciones 46
3.3 El Regidor 47
3.3.1 Funciones 47
3.4 El Síndico 52
3.4.1 Funciones 52
3.5 Las Autoridades Auxiliares 54
3.6 El Cabildo Municipal 55
3.6.1 Funciones 55
3.6.2 Sesiones de Cabildo 55
3.7 Facultad Reglamentaria 56
3.7.1 El Reglamento Municipal 58

4. Administración Municipal 63
4.1 Estructuras Orgánicas de los Municipios 66
4.2 Secretaría del Ayuntamiento 67
4.3 Hacienda Pública Municipal 69
4.3.1 Los Ingresos Municipales 71

4.3.2 Los Egresos Municipales 74
4.4 Tesorería Municipal 79
4.5 Contraloría Municipal 80
4.6 Servicios Públicos Municipales 81
4.6.1 Caracteres Esenciales del Servicio Público 83
4.6.2 División y Clasificación del Servicio Público 86

5. Control y Evaluación Municipal 89
5.1 La Contraloría Municipal 91
5.1.1 Funciones de la Contraloría Municipal 94
5.1.2 Actividades de la Contraloría Municipal 95
5.1.3 Planeación y Programación del Trabajo en la Contraloría Municipal 96
5.2 La Auditoría Gubernamental 99
5.2.1 La Planeación de la Auditoría 100
5.2.2 El Programa de Auditoría 100
5.2.3 El Informe de Auditoría 101

6. Ética Administrativa 103
6.1 Fundamentos de un Buen Gobierno 105
6.2 Normas de Conducta Administrativa 106
6.3 Reglas de Conducta y Comportamiento Gubernamental 107
6.4 Principios Éticos-Administrativos Vinculados a la Gestión Pública 109

7. Participación Ciudadana 111
7.1 Instancias de Participación Ciudadana 113
7.2 Mecanismos de Consulta 114

8. Programas Federales para Municipios 117
8.1 Marco Jurídico de los Programas Federales para los Municipios 121
8.1.1 Ley General de Desarrollo Social 123
8.2 Características de los Programas Federales para los Municipios 124
8.3 Clasificación de los Programas Federales 125
8.4 Etapas de asignación de recursos públicos según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 126
8.5 Operación de los Programas Federales 127
8.5.1 Diseño de los programas 127

9. Anexos 133

10. Bibliografía 149

11. Datos del autor 153

PRESENTACIÓN

Estimados Regidores.

El más importante órgano del gobierno municipal es el ayuntamiento, constituido como el espacio más adecuado para la relación cotidiana y permanente entre el gobierno y la ciudadanía, para atender y resolver sus necesidades y demandas.

Su importancia incrementada por el paso de los años y las reformas constitucionales, así como por la realidad política y social, lo colocan como un espacio estratégico para el desarrollo del país, mediante el impulso de la economía local, el comercio, los servicios públicos y las actividades culturales como recreativas.

La sociedad demanda Gobiernos Municipales eficientes en lo institucional y en su administración, que realicen mejores prácticas, que identifiquen nuevas formas de gestión, y que cuenten con capacidad de conciliación y negociación para la solución de los problemas del entorno municipal.

En este escenario los Regidores, adquieren relevancia singular, representando el elemento democrático más auténtico del municipio, participan en distintas ramas del quehacer municipal, como son salud, educación, servicios públicos, mercados, centrales de abasto, rastros, espectáculos, cementerios, alumbrado público, limpia, agua potable y alcantarillado, calles, parques y jardines, seguridad pública y recolección de basura, entre otros.

Su función resulta muy significativa, puesto que los Regidores tienen a su cargo la promoción y supervisión de la administración municipal; formando parte de las comisiones que integra el Ayuntamiento; suplen las ausencias temporales del Presidente Municipal, proponen opciones

de solución para la debida atención de los asuntos municipales y promueven la participación social, en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento.

Con base en estas reflexiones, el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., integra el ''Manual del Regidor Municipal'' como una herramienta útil, que estamos convencidos será de gran apoyo para el mejor desempeño de la función que desarrollan, y en su ejercicio como representantes populares.

Aspiramos a que este material, contribuya a la mejor toma de decisiones, encaminadas a lograr una mejor gestión municipal.

Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente del Consejo Directivo del
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C

COMENTARIOS DEL AUTOR

Se han realizado en México grandes esfuerzos por dotar cada vez más de poder a los municipios, ya que es el ente más cercano a la ciudadanía; por lo tanto representa el área de actividad gubernamental más próxima a atender, escuchar y dar respuesta oportuna a las necesidades, inquietudes y servicios que demanda la población.

El municipio es el orden de gobierno, que a través de sus funcionarios, manifiesta directamente la preocupación de que la vida en el ámbito público se desarrolle con cotidianeidad, sin obstáculos ni impedimentos; y si éstos llegaran a presentarse dará un canal abierto de solución para sortear problemas y conflictos tanto de origen externo como interno.

Ante la diversidad socioeconómica y cultural de las comunidades en México, no se puede suponer que todos los municipios atiendan con la misma eficiencia y eficacia las mismas funciones. Pero es imprescindible que el funcionario municipal, sin importar el nivel que ocupe en la estructura, posea las nociones correspondientes que hagan de él un factor de cambio en el gobierno, y por lo tanto, en la estructura social.

El bienestar de los municipios es el bienestar del Estado. Para mejorar de manera notable la suerte del Estado es necesario comenzar por introducir mejoras muy importantes en la administración municipal; para lograrlo, el municipio debe contener una multitud de instituciones y servicios: archivos, mercados, hospitales, escuelas, bibliotecas, imprentas, periódicos, jardines, alumbrado, etcétera.

Establecido el orden jurídico de los municipios, debe dejarse a sus autoridades el mayor margen de acción libre, para lo cual no debe

existir escasez de recursos. Esto hace que los gobiernos locales tengan una gran presión causada por los múltiples reclamos sociales y la falta de recursos financieros para atenderlos.

Los gobiernos municipales requieren desarrollar al máximo su capacidad y credibilidad para encontrar soluciones a los problemas existentes, y fomentar el cambio de conductas que vayan modelando las acciones del gobierno y la administración pública, creando así una nueva cultura política que permita consolidar la democracia como forma de gobierno. La importancia del municipio incrementada por el paso de los años y las reformas constitucionales, así como por la realidad política y social, lo colocan como un espacio estratégico para el desarrollo nacional.

Este documento tiene la finalidad de proporcionar a los servidores públicos municipales una orientación que sirva como guía y material de consulta y ayuda, para potenciar el desempeño de sus funciones y responsabilidades.

Se busca apoyar el inicio de las gestiones municipales, ejercidas por los Presidentes Municipales, así como de los miembros del Cabildo y de los funcionarios de las administraciones municipales. Es un esfuerzo para facilitar la inducción a las funciones de la administración municipal que facilite la innovación y fortalezca la visión de los servidores públicos a fin de diseñar una administración pública eficaz y flexible capaz de desenvolverse en un entorno económico demandante y dinámico.

Mtro. Humberto Sánchez Tapia

INTRODUCCIÓN

"Nadie mejor que las autoridades municipales, en tanto son las autoridades más próximas a la ciudadanía, conocen los contenidos de los reclamos democráticos del pueblo de México…"

Jorge Carpizo McGregor.

La forma de gobierno de los estados es la republicana, representativa, democrática, laica y popular; tendrá como base de su división territorial y de su organización política-administrativa, el municipio libre. Así lo plasma el artículo 115 constitucional.

El municipio es la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado mexicano más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y en ocasiones, grandes comunidades de la Nación que se gobiernan a sí mismas a través de los Ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente, es por ello que pueden resolverlos en la forma mas adecuada. En la vida municipal, más que en cualquier otro ámbito, se dan los problemas de la vida cotidiana de la comunidad y es donde surgen la infinidad de fenómenos pequeños o grandes, pero continuos, que afectan más próximamente la convivencia de la población. En ese espacio institucional y de gobierno se da el trato más frecuente del habitante con sus autoridades y se crea el clima o ambiente social en el que interactúa la sociedad y sus órganos públicos.

El crecimiento del número de los municipios ha tenido un auge durante las últimas dos décadas. En 1990 el país contaba con 2,368

Ayuntamientos lo que significa que en el transcurso de 25 años se han creado 77 ciudades; y recientemente se creó el municipio número 2,446 en Quintana Roo: Puerto Morelos. Esto representa una tasa de crecimiento en promedio de 3.5 municipios nuevos por cada año.

En virtud de la situación anterior, existe una amplia diversidad en la concentración de los municipios en cada uno de los estados. Por ejemplo, Baja California y Baja California Sur cuentan con la menor densidad al contar con una división de 5 municipios; mientras que en el otro extremo se encuentra Oaxaca que actualmente cuenta con el mayor número de municipios en el país: 570. En tan sólo 5 de los 31 estados se concentra más de la mitad del total de los Ayuntamientos: Oaxaca (570), Puebla (217), Veracruz (212), Jalisco (125) y Estado de México (125).

1. EL MUNICIPIO

1.1 Concepto

El municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los estados de la Federación en su régimen interior, por tanto, el municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y por ende, con capacidad política y administrativa. Como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.[1]

Tiene una personalidad jurídica propia; es libre para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente; es gobernado por un Ayuntamiento, (órgano colegiado y deliberante) que es el máximo órgano de gobierno, representado ejecutivamente por el Presidente Municipal.

El Ayuntamiento se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, (según el caso) cuyo papel es generar acciones y políticas concretas que respondan satisfactoria y adecuadamente a las demandas de los gobernados.

1.2 Elementos

Desde el punto de vista constitucional, el municipio se encuentra integrado por tres elementos:

[1] *Glosario de Administración Municipal*, *en Los Municipios de México, información para el desarrollo*, Centro de Desarrollo Municipal/Secretaría de Gobernación, México, Tercera Edición, Enero de 1998.

- Población: Es el conjunto de individuos que viven dentro del territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- Territorio: Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos y constituye la base material del municipio. Es la porción del territorio de un estado que, de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- Gobierno: El municipio emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el Ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal: el Ayuntamiento se integra por el Presidente Municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; el Síndico o los Síndicos, quienes se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del Ayuntamiento y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; y los Regidores, que tienen a su cargo diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, vigilancia, entre otras.

1.3 Clasificación Municipal

Actualmente, y dada la complejidad social y económica de los estados de la Federación, las regiones y las propias municipalidades y comunidades, los municipios de México se subdividen en cuatro grandes categorías según su importancia:

- **Municipio Metropolitano**: Este tipo de municipio generalmente se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial.

Debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, estos municipios cuentan con una

compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos, entre los que, los conflictos sociales y laborales. Finalmente, los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700,000 habitantes.

- **Municipio Urbano**: Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en estos es bastante amplia. Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150,000 y 600,000 habitantes.

- **Municipio Semiurbano**: Es aquel municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos.

  El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.

- **Municipio Rural**: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería,

pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El municipio rural presenta localidades con menos de 5,000 habitantes.

1.4 Funciones municipales

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:[2]

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) Las demás funciones que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

[2] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 115 constitucional, Fracción III.

respectivos; 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.

1.5 Facultades municipales

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:[3]

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.
i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

[3] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 115 constitucional, Fracción V.

2. MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

2.1 Artículo 115 constitucional

La Constitución de 1917 consagró en su artículo 115, al municipio libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los estados, sentando las siguientes bases:

- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- Los municipios administrarán libremente su hacienda.
- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica.

Actualmente, el artículo 115 de la Constitución Federal establece que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

Dicho numeral contiene en sus ocho fracciones, los fundamentos del municipio en México.

Artículo 115, fracción I.- Organización del municipio.

- El municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.
- No habrá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado.
- Se prohíbe la reelección para el período inmediato posterior.
- Competencia de las legislaturas locales para suspender o declarar la desaparición de Ayuntamientos; así como suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.
- Designación y casos en que se integrarán los consejos municipales.

Artículo 115, fracción II.- Personalidad jurídica y facultad reglamentaria.

Artículo 115, fracción III.- Servicios públicos a cargo del municipio.

- Los municipios tendrán a cargo los servicios públicos de: a) agua potable, b) alumbrado público, c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados, e) panteones, f) rastros, g) calles, parques, jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, policía preventiva y tránsito, etcétera.
- Se establece que los municipios podrán coordinarse para lograr una prestación más eficaz de los servicios de su competencia. Asimismo, se determina que el estado puede hacerse cargo de manera temporal de servicios públicos que son competencia del municipio; o bien, puede coordinarse con el propio municipio para dicha prestación. Las comunidades indígenas también pueden asociarse o coordinarse para los fines contemplados en la legislación.

Artículo 115, fracción IV.- Administración de la hacienda municipal.

- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de sus bienes, así como de las contribuciones que las legislaturas locales establezcan a su favor. Entre sus ingresos se considerarán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones que les extienda la Federación y los ingresos de los servicios públicos a cargo del municipio.
- Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos municipales y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos.

Artículo 115, fracción V.- Atribuciones de los municipios.

- Los municipios podrán formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito

de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; otorgar licencias y permisos para construcciones; entre otras facultades.

Artículo 115, fracción VI.- Planeación de zonas conurbanas y metropolitanas.

- Participación del municipio en la planeación y regulación de centros urbanos.

Artículo 115, fracción VII.- Policía preventiva en el municipio.

- La policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal en los términos de la ley de seguridad pública del estado. Acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Artículo 115, fracción VIII.- Representación proporcional y relaciones laborales.

- Para la integración de los Ayuntamientos, las leyes de los estados deberán contemplar el principio de representación proporcional.
- Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que emitan las legislaturas estatales.

Las constituciones locales, al ser el ordenamiento supremo de cada estado, contienen un título relativo a los municipios en el que se confirman las disposiciones de la Constitución Federal y se regulan los aspectos generales del municipio. Por ejemplo: atribuciones de los municipios, miembros del Ayuntamiento, autonomía y hacienda municipal, etcétera.

Las leyes locales expedidas por las legislaturas de los estados en materia civil, penal, administrativa, fiscal, electoral, etcétera; pueden contener disposiciones que tienen incidencia en los municipios. Por otro lado, la ley en materia municipal de cada estado (generalmente llamada ley orgánica municipal), sienta las bases de las normas jurídicas municipales. En esta legislación se establecen los pormenores

que cada entidad federativa imprime a su organización municipal. Por ejemplo, se señalan los municipios que pertenecen al estado, así como sus cabeceras municipales, atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, y prestación de servicios públicos municipales.

Figura 1. Marco jurídico del municipio en sus tres ámbitos de gobierno

2.2 Disposiciones constitucionales relacionadas con los municipios

A) Disposiciones Sociales y de Desarrollo

Art. 2o. apartado A, fracción VII.- Derecho de pueblos y comunidades indígenas a elegir representantes ante los Ayuntamientos.
Art. 2o. apartado B.-Obligación de garantizar los derechos y la no discriminación a pueblos y comunidades indígenas**.**
Art. 3°.- La educación como materia concurrente entre la Federación, los estados y los municipios.
Art. 4°, párrafo 6.- Obligación de garantizar el derecho de las personas a tener un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.
Art. 4°, párrafo 7.- Obligación de garantizar el derecho de las personas al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Art. 26, apartado B.- Obligación de utilizar los datos contenidos en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía.
Art. 27, fracción VI.- Capacidad para adquirir y poseer bienes raíces para la prestación de servicios públicos.
Art. 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P.- Materias concurrentes atribuidas a la Federación, estados y municipios. Por ejemplo: asentamientos humanos, deporte, protección civil, derechos de niñas, niños y adolescentes, etcétera.
Art. 123, apartado A, fracción XXVI.- Todo contrato de trabajo entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por autoridad municipal competente.

B) Disposiciones referentes a Obligaciones Ciudadanas

Art. 5°, párrafo 4 y art. 36, fracción V.- Desempeño de cargos concejiles y de elección popular.
Art. 31, fracción II.- Obligación de asistir a instrucción cívica y militar en el lugar designado por el Ayuntamiento.
Art. 31, fracción IV.- Obligación de contribuir al gasto público de la Federación, estados y municipios de manera equitativa y proporcional.
Art. 36, fracción I.- Obligación de inscribirse en el catastro del municipio.

C) Disposiciones referentes a Transparencia y responsabilidades de los Servidores Públicos

Art. 6°, fracción I.- La información en posesión de autoridades municipales es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente.
Art. 108, párrafo 4.- Las constituciones estatales precisarán, para efectos de responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los municipios.
Art. 123, apartado B, fracción XIII, párrafo 2.- Los miembros de instituciones policiales municipales pueden ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos de las leyes que determinan su permanencia. Si se resuelve que la separación fue injustificada, no se tendrá la obligación de restituir al servidor público en su cargo, siendo solamente procedente su indemnización.

Art. 123, apartado B, fracción XIII, párrafo 3.- Los municipios instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social para los trabajadores de corporaciones policiales.

D) Disposiciones Políticas y Religiosas

Art. 41, fracción I.- Derecho de partidos políticos nacionales para participar en elecciones municipales.
Art. 41, fracción III, apartado C, párrafo 2.- Suspensión de propaganda gubernamental durante ciertas etapas del proceso electoral.
Art. 130, último párrafo.- Responsabilidades y facultades en materia de iglesias.

E) Disposiciones referentes a Justicia y Seguridad

Art. 16, párrafo 16.- Atribuciones como autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias.
Art. 21, párrafo 4.- Atribuciones como autoridad administrativa para aplicar sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía.
Art. 21, párrafo 9 y art. 73, fracción XXIII.- Seguridad pública como materia concurrente atribuida a la Federación, los estados y los municipios.
Art. 105, fracción I.- Controversias constitucionales en las que un municipio puede ser parte.

F) Disposiciones referentes a Recursos Económicos

Art. 73, fracción XXIX, último párrafo.- Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.
Art. 79, fracción I, párrafo 2.- Los recursos federales que administren o ejerzan los municipios podrán ser fiscalizados por la Auditoría Superior de la Federación.
Art. 117, fracción VIII, párrafo 2.- Prohibición de contraer obligaciones o empréstitos, salvo cuando se destinen a inversiones públicas productivas.
Art. 134.- Principios, manejo y aplicación de recursos económicos.

3. GOBIERNO MUNICIPAL

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones locales y las leyes en materia municipal de cada estado, establecen que el gobierno del municipio estará a cargo de un Ayuntamiento.

3.1 El Ayuntamiento

El **Ayuntamiento** es el órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, que tiene a su cargo el gobierno y la administración del municipio, integrado por un presidente, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezcan las leyes respectivas de cada estado.

Los Ayuntamientos se conforman por un Presidente Municipal y el número de Síndicos y Regidores que se determine en los ordenamientos locales. Generalmente, las legislaciones estatales prevén que los integrantes del Ayuntamiento duren en su cargo tres años**.**

El **Presidente Municipal** es el encargado de ejecutar las determinaciones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Los **Síndicos** son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento. Asimismo, son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal. Los **Regidores** son los miembros del Ayuntamiento cuya función primordial es la vigilancia de las diversas comisiones de la administración pública municipal que les son encomendadas.

A la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para analizar o tomar decisiones de los asuntos de su competencia se le denomina **Cabildo**.

De conformidad con la Constitución Federal y las constituciones y leyes locales, para la integración de los Ayuntamientos se emplean los sistemas de:

1- Mayoría relativa: Es cuando se obtiene la mayor cantidad de votos de entre todos los participantes en una elección, incluso si no se alcanza la mayoría absoluta (50%+1).
2- Representación proporcional: Es un sistema electoral en el que el porcentaje de votos recibidos en una elección determina el número de cargos que serán asignados en un cuerpo colegiado.

El Cabildo

¿Por qué se le denomina Cabildo al Ayuntamiento?

El término Cabildo está íntimamente vinculado a la cultura del municipio español e hispanoamericano, y se refiere al órgano de gobierno de la comuna, "Cabildo es Ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno".

Se distinguen dos tipos de sesiones de Cabildo, es decir, de ayuntamiento o reunión: el Cabildo como reunión de los representantes del pueblo, y el Cabildo abierto que reunía a todos los ciudadanos para tomar decisiones. El sistema de Cabildo abierto, que es expresión plena de la democracia de la vida comunal, fue práctica común en los municipios medievales españoles, excepcionalmente en la Nueva España, pero cobró vida en diversas ciudades del país durante la guerra de independencia.

Actualmente, el principio democrático de Cabildo abierto puede cubrirse en alguna forma mediante sistemas de consulta y participación de la comunidad, como lo es por ejemplo, el referéndum.[4] Por otra parte, un concepto de gobierno local descentralizado en segmentos territoriales más pequeños, como es el barrio, la manzana o calle puede permitir la práctica de asambleas vecinales para que se tomen decisiones sobre los asuntos que les competen.

[4] El referéndum es el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes y disposiciones importantes del gobierno.

3.1.1 Funciones

Un Ayuntamiento tiene a su cargo diversas competencias entre las cuales podemos enumerar las siguientes:[5]

- **Competencias y funciones jurídico-políticas.**

  - Velar por la observancia de los preceptos constitucionales y de la legislación aplicable.
  - Participar en los procesos de reforma a las constituciones locales, cuando éstas así lo señalen.
  - Rendir a la ciudadanía, por conducto del Presidente Municipal, un informe de la gestión del Ayuntamiento en los términos y plazos que contemple la legislación.

- **Competencias y funciones reglamentarias.**

  - Emitir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas para el municipio.

- **Competencias y funciones administrativas.**

  - Organizar su propia estructura administrativa interna de acuerdo a los requerimientos que sean necesarios a fin de lograr eficiencia en su funcionamiento.
  - Conducir y dirigir la adecuada prestación de los servicios públicos de su competencia.
  - En los términos de las disposiciones aplicables, resolver los recursos administrativos que se interpongan en contra de los actos o determinaciones de alguna autoridad municipal.

- **Competencias y funciones financieras y fiscales.**

  - Formular anualmente el proyecto de Ley de Ingresos y remitirlo a la legislatura del estado; así como aprobar anualmente el presupuesto de egresos, de acuerdo a los recursos disponibles.

[5] *Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria.* Secretaría de Gobernación / Instituto Federal para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México. 2012, p. 10.

- Administrar de manera libre su patrimonio y hacienda en los términos que fijen las leyes.
- Realizar los cobros de las contribuciones e imponer las sanciones pecuniarias que se señalen en las leyes respectivas.

• **Competencias y funciones de policía.**

- Vigilar e inspeccionar que se acaten los ordenamientos municipales.
- Organizar y supervisar a los cuerpos de seguridad pública y protección ciudadana que requiera el municipio.

• **Competencias y funciones jurisdiccionales.**

- Conocer de las infracciones a la normatividad municipal; así como imponer sanciones a los infractores.
- De acuerdo con las leyes que lo contemplen, nombrar o participar en la designación de los jueces municipales, conciliadores o mediadores.

3.1.2 Comisiones Edilicias

Los Ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

I. Comisiones del Ayuntamiento.
II. Consejos de participación ciudadana.
III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades (organizaciones vecinales, gremiales, empresariales, ONG´s).
IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento.

Nos enfocaremos sólo en las comisiones del Ayuntamiento y en la forma en cómo funcionan.

Funcionamiento de una Comisión Municipal

Para cumplir sus funciones el Ayuntamiento se organiza en Cabildo.

Que actuando en forma coordinada, éste funciona a través de sesiones y comisiones.

Entre las funciones del Ayuntamiento se encuentra la de designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales. Es a través de las comisiones como participan directamente los Regidores. Estas comisiones tienen como objetivo atender los problemas de la comunidad.

¿Cómo funciona una Comisión Municipal?

Las comisiones son delegaciones formadas entre los miembros del Ayuntamiento para la atención de los asuntos municipales y son integradas por Regidores y Síndicos.

Tienen por finalidad coadyuvar en la elaboración del Plan Municipal y en su evaluación; en el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como, para vigilar que se cumplan los acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones no tienen facultades ejecutivas por sí mismas.

Los integrantes de las comisiones del Ayuntamiento serán nombrados por éste de entre sus miembros, a propuesta del Presidente Municipal, a más tardar en la tercera sesión ordinaria que celebren al inicio de su gestión. Las comisiones se conformarán de forma plural y proporcional, teniendo en cuenta el número de sus integrantes y la importancia de los ramos encomendados a las mismas. En su integración se deberá tomar en consideración el conocimiento, profesión, vocación y experiencia de los integrantes del Ayuntamiento.[6]

Las comisiones del Ayuntamiento serán responsables de estudiar, examinar y proponer a este los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal, de igual manera, vigilar e informar sobre los asuntos a su cargo, y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el Cabildo.

[6] Artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Las comisiones deberán entregar al Ayuntamiento en sesión ordinaria, un informe trimestral que permita conocer y transparentar el desarrollo de sus actividades y gestiones realizadas.[7]

Las comisiones para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes.

Asimismo, en aquellos casos en que sea necesario, podrán solicitar asesoría externa especializada.[8]

Previa autorización del Ayuntamiento, las comisiones podrán llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efecto de que les informen cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia. Las comisiones podrán solicitar a través del Presidente de la comisión, al Secretario del Ayuntamiento, la información necesaria con el propósito de que puedan atender los asuntos que les han sido encomendados, así como para llevar a cabo el cumplimiento de sus funciones. Para tal efecto, éste deberá entregarla de forma oportuna[9].

Durante el desarrollo de la sesión, los integrantes de la comisión tendrán la libertad de exponer todo lo que consideren pertinente en relación a los puntos del orden del día, hacer propuestas y presentar proyectos de dictamen. Cuando un punto de acuerdo se haya discutido, el Presidente de comisión instruirá al Secretario Técnico para que lo someta a votación; las comisiones tomarán sus decisiones por mayoría de votos, teniendo el Presidente voto de calidad en caso de empate.

Podrá haber comisiones edilicias unidas si hubiesen asuntos que competan a dos o más de ellas. Tanto las convocatorias para sesionar como los acuerdos y dictámenes serán firmados por los presidentes e integrantes de las sesiones participantes.

Los acuerdos de comisión deberán registrarse en una minuta que deberá contener:

7 Artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
8 Artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
9 Artículo 68 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

I. El nombre de quien la preside.
II. Lugar, fecha y hora de inicio y término de la reunión de trabajo.
III. Los nombres de los integrantes de la comisión.
IV. Registro de invitados a la reunión de trabajo de la comisión.
V. Orden del día de la reunión de trabajo.
VI. Descripción de los asuntos estudiados y analizados en la reunión de trabajo.
VII. Los acuerdos emitidos en dicha reunión.
VIII. Hora de clausura de la reunión de trabajo.
IX. Firma de los integrantes de la comisión presentes en la sesión.

Todos los Regidores tienen a su cargo una o varias comisiones, enunciadas en el artículo 115 de la Constitución, y son las siguientes:[10]

- Hacienda Pública
- Gobernación y Reglamentos
- Seguridad Pública, Tránsito y Transporte
- Salud Pública
- Obras Públicas
- Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos
- Comercio, Mercados y Rastro
- Bienes Municipales y Panteones

Cada Ayuntamiento tiene necesidades diferentes por lo que, podrán crear comisiones que le ayuden a solventar y facilitar la labor administrativa. Las comisiones las determinará el Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias.

I. Serán permanentes las comisiones:[11]

a) De gobernación, de Seguridad Pùblica y Tránsito y de Protección Civil, cuyo responsable será el Presidente Municipal.
b) De Planeación para el Desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal.

[10] Roberto Ávalos Aguilar, El gobierno y la gestión municipal en México. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal .Primera parte, Número 64, Año 2002.

[11] Artículo 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

c) De hacienda, que presidirá el Síndico o el primer Síndico, cuando haya más de uno.
d) De agua, drenaje y alcantarillado.
e) De mercados, centrales de abasto y rastros.
f) De alumbrado público.
g) De obras públicas y desarrollo urbano.
h) De fomento agropecuario y forestal.
i) De parques y jardines.
j) De panteones.
k) De cultura, educación pública, deporte y recreación.
l) De turismo.
m) De preservación y restauración del medio ambiente.
n) De empleo.
ñ) De salud pública.
o) De población.
p) De participación ciudadana.
q) De asuntos indígenas, en aquellos municipios con presencia de población indígena.
r) De revisión y actualización de la reglamentación municipal.
s) De asuntos internacionales y apoyo al migrante, en aquellos municipios que se tenga un alto índice de migración.
t) De asuntos metropolitanos, en aquellos municipios que formen parte de alguna zona metropolitana.
u) De protección e inclusión a personas con discapacidad.
v) De prevención social de la violencia y la delincuencia.
w) De derechos humanos.
x) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

II. Serán comisiones transitorias: aquellas que se designen para la atención de problemas especiales y situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Las comisiones del Ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación, pero carecen de facultades ejecutivas. Los asuntos y acuerdos que no estén señalados

expresamente para una comisión quedarán bajo la responsabilidad del Presidente Municipal.

Fundamentos para elaborar el dictamen de la Comisión Edilicia y proponer la iniciativa al pleno del Cabildo para su aprobación

El dictamen emitido por la comisión edilicia o las comisiones edilicias, unidas será enviado a la Secretaría del Ayuntamiento para su preparación y presentación ante la asamblea del Cabildo para su discusión y correspondiente votación.

Elementos a considerar en la elaboración del dictamen

- El objetivo de la actividad que se desarrolló.
- Las necesidades de los beneficiarios.
- Los principales factores de insatisfacción.
- Los productos, servicios o beneficios a considerar.
- El punto de vista de los beneficiarios/sectores de la sociedad involucrados.
- Las políticas gubernamentales.
- Los reglamentos correspondientes.
- Que los proyectos a realizar respondan al programa presupuestario.

Estructura del dictamen emitido por la comisión

I. Número de expediente.
II. El tema de asunto dictaminado.
III. Los nombres de la o las comisiones que dictaminen, así como de sus integrantes.
IV. El proceso de deliberación.
V. Las consideraciones del dictamen.
VI. Fundamentos legales del dictamen.
VII. Prelación del dictamen.
VIII. Sentido de la votación de cada uno.
IX. La firma de los integrantes de la comisión o de las comisiones edilicias unidas que participaron en el dictamen.[12]

[12] Reglamento de Comisiones Edilicias del Ayuntamiento de Metepec, Edo. de Mex.

Planeación del Trabajo del Regidor en Comisiones

Se sugiere realizar un proceso de planeación del trabajo que se realizará en cada comisión asignada a los Regidores, donde se organicen las tareas que habrán de desarrollarse en el periodo de gestión del Gobierno Municipal. Lo anterior se reflejará en un documento que ayudará a lograr que las tareas estén claras, que se cumplan los objetivos y que haya asignación de responsabilidades.

Elementos que el Regidor(a) deberá considerar para elaborar el Plan de Trabajo de la Comisión Edilicia

1. Diagnóstico de la Temática de la Comisión. El Regidor(a) deberá identificar la problemática del municipio respecto al tema de su comisión, sustentada en indicadores y datos confiables, respaldados en fuentes reales, las carencias correspondientes al tema de la comisión, así como las riquezas naturales y humanas. Para efecto de facilitarles esta actividad se anexa la técnica de análisis FODA (ver anexo 1).

Líneas de Trabajo del Plan Municipal de Desarrollo, que tienen relación con su Comisión. Se sugiere al Regidor(a) revise el documento del Plan Municipal de Desarrollo para identificar lo que establece como objetivos, metas, estrategias para el tema de su comisión, con el objeto de que haya congruencia con lo que se establece en dicho documento y el Programa de Trabajo de la comisión. Es necesario que se apoye en las autoridades auxiliares, así como los grupos organizados de la sociedad civil existentes, propiciando además, la organización y participación social; analizando las acciones que se han realizado y su impacto en el desarrollo del municipio y examinando el registro e inclusión de peticiones ciudadanas.

Más allá de las recomendaciones anteriores y sin menoscabo de ellas; una manera de dignificar la democracia participativa y desde luego, la eficiencia y la eficacia de sus tareas, es utilizando un mecanismo que en la práctica es poco común, se trata de incorporar honorariamente a especialistas en los temas correspondientes a las comisiones y que identificados municipalmente, pudieran en conjunto obtener resultados trascendentes.

Pasos para Elaborar el Plan de Trabajo de la Comisión

Se propone al Regidor(a) que en el proceso de planeación del trabajo de su comisión, haya una coordinación con el Director(a) de la administración pública responsable del tema que tiene que ver con su comisión, para poder tener acceso a una mayor información específica además de trabajar con grupos sociales que tengan impacto en el tema.

Aunque cada comisión tenga particularidades propias según la naturaleza de ella y el tamaño del municipio se recomienda al Regidor(a) la elaboración de un Plan de Trabajo atendiendo a las siguientes etapas, mismas que se describen a continuación:

a) **Presentación del Plan de Trabajo de la Comisión**. Es un resumen ejecutivo donde se expone el plan, su sustento jurídico, su justificación y quiénes participaron en su elaboración.
b) **Diagnóstico del Tema de la Comisión**. Se presenta la problemática del tema de la comisión, las alternativas de solución, los requerimientos materiales y humanos para su solución, así como los posibles escenarios en que se puede dar una solución y el tiempo que cubre el plan.
c) **Programa de Trabajo de la Comisión**. El cual se describirá en apartado "Descripción del Programa de Trabajo"
d) **Estrategia General**. En esta parte se define el "cómo" es decir, los pasos a seguir para dar solución a las prioridades de atención establecidas en el diagnóstico.
e) **Mecanismos de Seguimiento y Evaluación**. En este apartado, se establecerán criterios, indicadores, parámetros de medición, cumplimiento de tiempos, en base a las responsabilidades individuales y colectivas asignadas en este documento.

El objetivo central será disminuir las prioridades de atención, identificadas en el diagnóstico.

Lo ideal es que el Regidor(a) presente estos documentos en las sesiones de Cabildo, para su aprobación en un periodo de tiempo determinado.

Descripción de un Programa de Trabajo –ejemplos-

Como antecedente para tener una visión más clara de los puntos relevantes en el ámbito social, económico, de seguridad pública, gestión municipal u otro que se relacione con su actividad, se recomienda analizar los indicadores internacionales o nacionales y estatales como por ejemplo, el Indice de Desarrollo Humano (IDH), Indice de Información Presupuestal Municipal, los niveles y tipos de pobreza, los índices educativos, los índices delincuenciales y de prevención de la delincuencia, del empleo y la productividad, entre otros; indicadores que se encuentran básicamente en el INEGI y CONEVAL.

Los objetivos deben de ser un enunciado breve que establezca en forma clara y específica los fines del trabajo de la comisión. Además deben de ser realistas, es decir que sean alcanzables con los recursos disponibles, deben de tener una temporalidad específica (corto, mediano o largo plazo); deben de ser coherentes y garantizar que contribuyan al logro de un objetivo de mayor jerarquía.

También debe de definirse la estrategia, la cual se entiende como el curso de acción para construir los puntos fuertes, superar debilidades, explotar oportunidades y demeritar y/o evitar amenazas. Son elementos de planeación para dar cumplimiento a los objetivos, indican el "cómo" lograrlo para atender los propósitos que tiene cada uno de los objetivos. Ejemplo:

Sintaxis: "verbo"	¿Qué?	¿Para qué y/o para quién?
Disminuir	El volumen de agua que se pierde por fugas.	Para otorgar una mayor cobertura del servicio de agua en localidades que carecen de suministro.

Para elaborar el Programa de Trabajo, se plantea dar respuesta a algunas preguntas que nos guiarán en la construcción del mismo. En el siguiente cuadro se agrega un ejemplo para dar una mayor claridad.

Cuadro 1. Ejemplo de Programas de Trabajo de Comisiones Municipales

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJO.

OBJETIVO GENERAL (¿Qué queremos promover o resolver y para qué?)			
EJEMPLO: Generar una sensibilización y conciencia del cuidado del medio ambiente en la ciudadanía del Municipio, con el objeto de ser sustentables y sostenibles los recursos ambientales del Municipio.			
OBJETIVO(S) ESPECÍFICO(S) O PARTICULAR(ES)			
Generar un impacto en los niños del Municipio, respecto al cuidado del medio ambiente, para contar en el futuro con ciudadanos conscientes del problema.			
METAS	**ACCIONES**	**RESPONSABLES**	**TIEMPO**
¿Qué?	**¿Cómo?**	**¿Quiénes?**	**¿Cuándo?**
EJEMPLO			
Impulsar que los alumnos del nivel educación básica, se interesen en cuidar el medio ambiente en el que viven.	**Información:** -Difundir el Programa y su impacto con los Supervisores de Educación. -Formar conciencia del impacto de la contaminación al medio ambiente. -Coordinación de alumnos y profesores para ubicar y evaluar las fuentes de contaminación en el Municipio, a través de la elaboración de maquetas.	-Regidor(a) y Director(a) de la comisión. -Directores(as) de Escuelas y Profesores (as). -Directores(as) de Escuelas, Profesores(as) y alumnos.	-El primer mes de clase. -En el primer mes de clase.
Identificar y erradicar algunos focos de infección.	**Intervención:** -Elaborar un Diagnóstico de la localización de las fuentes de contaminación al medio ambiente en el Municipio. -Impulsar el desarrollo de actividades de mejora del impacto ambiental de acuerdo al nivel escolar (kínder y primarias).	-Autoridades y Funcionarios Municipales (Coordina el Regidor(a) de la Comisión y el Director(a) del Área de Ecología). -Profesores(as), alumnos y padres de familia.	-Durante el primer semestre escolar, antes de las lluvias.

Fuente: El ejemplo es elaboración propia. Se tomó como base el esquema del Plan de Trabajo que se presenta en el Manual del Regidor elaborado por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C.

Fuentes: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.Primera parte, Número 64, Año 2002.

-Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Programa de Trabajo

Objetivo General: (el qué y el para qué)			
Ejemplo Abatir la contaminación de aguas residuales mediante la cobertura del servicio de drenaje o de construcción de letrinas o fosas sépticas.			
Objetivos específicos o particulares Conocer el inventario de infraestructura sanitaria de quienes carecen de sistema de drenaje o disposición de aguas residuales, evitando la contaminación de ríos e incrementando la sanidad de las costumbres y de las familias, proponiendo un proyecto de solución.			
METAS ¿Qué?	ACCIONES ¿Cómo?	RESPONSABLES ¿Quiénes?	TIEMPO ¿Cuándo?
Levantar un censo de quienes carecen del sistema de drenaje	Elaborar un formato y aplicarlo en campo	-Autoridades Auxiliares -Oficina de agua potable y drenaje	Un mes
Obtener un listado y mapa sanitario de quienes se puedan conectar a la red o para generar un sistema comunal (letrina o fosas sépticas)	Realizar una campaña promocional que incida en su cultura sanitaria y ecológica	-Autoridades Auxiliares -Oficina de agua potable y drenaje	Dos meses
Elaborar un proyecto de solución	Elaborar un manual para construir letrinas o fosas sépticas	-Oficina de obras públicas -Oficina de agua potable y drenaje -Área de difusión	Dos meses
Distribuir los manuales e incorporar a las familias privadas de este servicio	Construir las letrinas o fosas sépticas	-Familias incorporadas -Obras públicas -Oficina de agua y drenaje	Seis meses

Fuente: Área encargada del servicio en el municipio, autoridades auxiliares, Comisión del Agua del Estado de México (CAEM).

Programa de Trabajo

Objetivo (el qué y el para qué)
Ejemplo Conocer la solución de cobertura de alumbrado público en localidades o colonias
Objetivos específicos o particulares Investiga las carencias permanentes o suspensiones del servicio de alumbrado público para generar mayor seguridad a la comunidad y mejorar la vida comunitaria a través de la iluminación de calles y áreas públicas

METAS (Qué)	ACCIÓN ¿Cómo?	RESPONSABLES ¿Quiénes?	TIEMPO ¿Cuándo?
Identificar la situación actual de la cobertura el servicio de alumbrado público	Solicitar o elaborar un registro de postes y luminarias por red en localidades y zonas de cobertura	-oficina del servicio de alumbrado público -Autoridades auxiliares	Un mes
Investigar las carencias de cobertura de este servicio	Elaborar un sistema de manutención y ampliación de cobertura de este servicio	-Oficina del servicio de alumbrado público -Autoridades auxiliares	Tres meses

Fuentes de información: Oficina encargada del servicio público, trabajo de campo, Comisión Federal de Electricidad.

La temática es amplia y con dimensiones diferentes según el tamaño y presupuesto de cada municipio, sin embargo, es indispensable conocer un mínimo de información que da pauta a definir la política pública (objetivos, estrategias, metas e indicadores) para los programas de carácter municipal; entre otros datos debe de identificarse las características, la infraestructura y el equipamiento (conjunto de instalaciones, mobiliario y equipo) que existe en el municipio, nos referimos al conjunto de edificaciones necesarias para la realización de actividades de la vida colectiva y para la prestación de servicios públicos en el municipio; además, identificando las condiciones actuales de los servicios, la cobertura de los mismos con base a la cantidad de la población beneficiada, así como la demanda de la población.

3.2 El Presidente Municipal

El Presidente Municipal como titular del Ejecutivo, es el representante político del municipio, el titular o jefe de la administración pública y como tal, ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, además es el que preside las sesiones del Cabildo, por lo que sus atribuciones se pueden clasificar en tres grupos: como representante político del municipio, como presidente o líder del Cabildo y como jefe o titular de la administración pública municipal, siendo en esta área donde tiene mayor número de atribuciones.

3.2.1 Funciones

Las presidentas y los presidentes municipales como representantes de los Ayuntamientos deben:[13]

- Presidir y convocar las sesiones del Cabildo.
- Cumplir y hacer cumplir en el municipio las leyes de orden estatal, federal y municipal.
- Comunicar y ejecutar los acuerdos del Cabildo.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal.
- Vigilar la correcta administración del patrimonio.
- Promulgar y publicar los reglamentos y disposiciones administrativas del Ayuntamiento.
- Suscribir los convenios y contratos del Ayuntamiento.
- Tener bajo su mando la policía municipal.
- Vigilar que la prestación de los servicios públicos como el agua, alumbrado, limpia y otros servicios, se esté proporcionando de la mejor manera y que la administración de los mismos sea honrada y eficaz.
- Autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal.
- Proponer al Ayuntamiento al secretario(a) y al tesorero(a).
- Proponer al Ayuntamiento la integración de las comisiones municipales vigilando que cumplan con su función.
- En representación del Ayuntamiento, rendir el informe anual de sus actividades.
- Planear, programar, presupuestar, coordinar y evaluar el desempeño de todas las unidades de la administración pública municipal.
- Formular, ejecutar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo, así como los demás planes municipales.
- Promover la participación de la ciudadanía y de las comunidades en los programas del municipio.
- Visitar los centros de población: rancherías, comunidades, pueblos, barrios y colonias del municipio.

[13] *Manual del Gobierno Municipal en México. Preguntas y Respuestas sobre el Gobierno Municipal.* Abiram Hernández F., Alfonso Osegueda Cruz, León Páez. CESEM/Rosa-Luxemburg-Stiftung. 2009, p. 15.

3.3 El Regidor

El Regidor(a) es una autoridad municipal, que integra el Ayuntamiento de un municipio y participa en la toma de decisiones en forma colegiada. Para ser parte de la toma de decisiones en el Ayuntamiento, el Regidor(a) deberá participar en las sesiones de Cabildo y trabajar en comisiones.

El Regidor(a) trabajará en las comisiones que se le encomienden, y tendrá que desempeñarlas correctamente. Por lo que, el objetivo fundamental de la función del Regidor(a) es participar de forma colegiada con los demás integrantes del Ayuntamiento (Presidente(a) Municipal y el/la Síndico los/las Síndicos), para presentar, estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que este trabajo se ajuste a las disposiciones y acuerdos del mismo.

3.3.1 Funciones

Funciones generales

a. El Regidor(a) como integrante del Ayuntamiento, tomará decisiones en forma colegiada en materia de planeación, operativa y normativa.
b. El Regidor(a) como Responsable de la(s) Comisión(es) que se le asignen.
c. El Regidor(a) como Suplente en las Faltas de Autoridades Municipales (Presidente(a) Municipal y el/la o los/las Síndico(s)).

I. Como integrante del Ayuntamiento[14]

Funciones generales

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieran, para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

[14] *Guía Práctica del Regidor(a)*. Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. Gobierno de San Luis Potosí, período 2009-2015, p. 18.

- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y de los servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Nombrar a propuesta del Presidente(a) Municipal, al Secretario(a) del Ayuntamiento, al Tesorero(a) y al Contralor(a) Interno.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos, el tabulador municipal y la iniciativa de Ley de ingresos del Municipio, en sesión de Cabildo.
- Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.
- Aprobar el plan de desarrollo municipal y plan de desarrollo urbano, en sesión de Cabildo.
- Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra.
- Fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.
- Promover y propiciar la educación cívica de los diferentes sectores de la población.

Funciones específicas

- Asistir puntualmente a las sesiones de Cabildo, participando con voz y voto.
- Concurrir a las ceremonias oficiales y los demás actos que fueren citados por el Presidente(a) Municipal.
- Solicitar se convoque a sesiones ordinarias y extraordinarias al Cabildo. Cuando se rehusare el Presidente(a) Municipal a convocar a sesión sin causa justificada, o cuando por cualquier motivo no se encontrare en posibilidad de hacerlo, los Regidores(as) podrán convocar .

II. Como responsable de las Comisiones que se le asignen.[15]

Funciones específicas

- Desempeñar las comisiones que se le encomiende, informando al Ayuntamiento en sesión de Cabildo, de sus resultados.

[15] Ibídem.

- Proponer al Cabildo los acuerdos que deban dictarse para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, o el mejor ejercicio de las funciones municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les corresponda, para lo cual contarán con la información suficiente y expedita de las áreas administrativas municipales, informando periódicamente de ello al Ayuntamiento.

Para cumplir sus funciones, el Ayuntamiento se organiza en Cabildo, para actuar de forma colegiada, éste funciona a través de sesiones y comisiones. Las sesiones pueden ser:

a) **Ordinarias**. Cuando se realizan en forma periódica, generalmente una vez al mes y en ellas se revisan los avances en los trabajos del Ayuntamiento.
b) **Extraordinarias**. Cuando se considere que debe tratarse algún o algunos asuntos que requieran urgente resolución. En las sesiones extraordinarias se tratarán exclusivamente los asuntos que las hayan motivado.

   Deberá citarse a los integrantes del Ayuntamiento, cuando menos con veinticuatro horas de anticipación, debiendo acompañar al citatorio el orden del día correspondiente al cual deberá ajustarse la sesión.
c) **Solemnes**. Las que determine el Cabildo para la conmemoración de aniversarios históricos y para la presentación de los informes anuales que deba rendir el Presidente(a) Municipal, o cuando ocurran representantes de los Poderes del Estado, de la Federación o personalidades distinguidas.

Las sesiones podrán llevarse a cabo previa solicitud de por lo menos una tercera parte de los integrantes del Ayuntamiento, cuando por cualquier motivo el Presidente(a) Municipal se encuentre imposibilitado o se niegue a hacerlo.

El trabajar en comisiones, permite al Ayuntamiento una mejor vigilancia y buen funcionamiento de la administración pública municipal.

Todos los Regidores(as) tienen a su cargo alguna o algunas comisiones, enunciadas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Como Suplente de las faltas de autoridades municipales (Presidente(a) Municipal y el/la Síndico o los/las Síndicos).[16]

- Suplir al Presidente(a) en sus faltas temporales en la forma prevista en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí.
- Suplir las faltas temporales de el/la Síndico o los/las Síndicos suplentes en funciones, cuando para ello fueren designados por el Cabildo.

Planeación del trabajo del Regidor en Comisiones[17]

Se sugiere realizar un proceso de planeación del trabajo que se realizará en las comisiones asignadas al Regidor(a), donde se organicen las tareas que habrá de desarrollarse en el periodo de gestión del Gobierno Municipal. Lo anterior se reflejará en un Plan de Trabajo, este documento ayudará a lograr que las tareas estén claras, que se cumplan los objetivos y que haya asignación de responsabilidades.

Los elementos que el regidor deberá considerar para elaborar el Plan de Trabajo de la Comisión son:

a. **Diagnóstico de la Temática de la Comisión**. El Regidor(a) deberá identificar la problemática del municipio respecto al tema de su comisión, sustentada en indicadores y datos confiables, respaldados en fuentes reales, carencias en el tema de la comisión, así como las riquezas naturales y humanas.
b. **Líneas de Trabajo del Plan Municipal de Desarrollo, que tienen relación con su Comisión**. Se sugiere al Regidor(a) revise el documento del Plan Municipal de Desarrollo para identificar lo que establece como objetivos, metas, estrategias para el tema de su comisión. Con el objetivo de que haya congruencia con lo que se establece en dicho documento y en el Programa de Trabajo de la comisión.

16 Ibídem.
17 Ibídem.

c. **Demandas de las comunidades respecto al tema de la Comisión del Regidor(a)**. Se sugiere que el Regidor(a) se apoye en los grupos organizados de la sociedad civil existentes, propiciando la organización y participación social.

Los **pasos** para elaborar el **Plan de Trabajo de la Comisión** son:

Se propone al Regidor(a) que en el proceso de planeación del trabajo de su comisión, realice un trabajo coordinado con el Director(a) de la administración pública, responsable del tema que tiene que ver con su comisión, para poder tener acceso a datos e información específica o bien trabajar con grupos sociales que tengan impacto en el tema.

El Regidor(a) deberá realizar un Plan de Trabajo de acuerdo a la comisión o comisiones que tenga bajo su responsabilidad, los pasos para su elaboración se describen a continuación:

- Presentación del Plan de Trabajo de la Comisión: Es un resumen ejecutivo donde se expone el plan, su sustento jurídico, su justificación y quienes participaron en su elaboración.
- Diagnóstico del Tema de la Comisión: Se presenta la problemática del tema de la comisión, las alternativas de solución, los requerimientos materiales y humanos para su solución, así como los posibles escenarios en que se puede dar una solución y el tiempo que cubre el plan.
- Programa de Trabajo de la Comisión.
- Estrategia General: Se define el ''como'', serían los pasos a seguir para dar solución a las prioridades de atención establecidas en el diagnóstico.
- Mecanismos de Seguimiento y Evaluación: En este apartado, se establecerán criterios, indicadores, parámetros de medición, cumplimiento de tiempos, en base a las responsabilidades individuales y colectivas asignadas en este documento.

El objetivo central será disminuir las prioridades de atención, identificados en el diagnóstico.

Lo ideal es que el Regidor(a) presente estos documentos en las sesiones de Cabildo, para su aprobación en las sesiones en un periodo de tiempo determinado.

3.4 El Síndico

El Síndico es un integrante del Ayuntamiento, encargado de vigilar y defender los intereses municipales, de representar jurídicamente al Ayuntamiento, procurar la justicia y legalidad en la administración pública municipal y vigilar el manejo y gestión correcta de la hacienda municipal. Además, participará en forma colegiada con los demás integrantes del Ayuntamiento (Presidente(a) Municipal, Regidores(as), entre otros).

3.4.1 Funciones

Las funciones generales del Síndico son:

- Asistir a las sesiones ordinarias y extraordinarias de Cabildo.
- No podrá excusarse de asistir a las sesiones, sino por causa justificada y previo aviso por escrito al Cabildo.
- Si tuviere un interés directo o indirecto en algún asunto de los que se vayan a tratar, deberá manifestarlo y ausentarse de la sala de sesiones durante la discusión y resolución del mismo.
- Facultad de presentar las iniciativas (reglamentos, bandos, entre otros).
- En la discusión para la aprobación de las normas, podrán participar únicamente los integrantes del Cabildo y el Secretario(a) del Ayuntamiento.

Las funciones específicas del Síndico son:[18]

- Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales, representar jurídicamente a los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal.
- Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo.
- Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo.

[18] *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, artículo 53.

- Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado a la Tesorería e informar de los resultados al Ayuntamiento.
- Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del Ayuntamiento.
- Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos.
- Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad.
- Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de la averiguación previa o aquéllas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.
- Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas.
- Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas.
- Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
- Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia.
- Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados.
- Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

3.5 Las Autoridades Auxiliares

Las autoridades auxiliares son servidores públicos del Ayuntamiento que funcionan en los territorios de las comunidades que se localizan fuera de la Cabecera Municipal.

Reciben diferentes nombres dependiendo del Estado de la República que se trate, así tenemos que autoridades auxiliares pueden ser:

- Delegados y subdelegados.
- Agentes y subagentes municipales.
- Agentes de policía.
- Jefes de tenencia.
- Encargados del orden.

También existen autoridades auxiliares que funcionan de manera colegiada, como las juntas municipales del Estado de Durango.

Las autoridades auxiliares tienen entre sus funciones:[19]

- **Cuidar** el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar.
- **Supervisar** la prestación de los servicios públicos y proponer las medidas necesarias al Ayuntamiento para mejorarlos y ampliarlos.
- **Hacer** y **actualizar** el padrón de habitantes de su territorio.
- **Cumplir** y **ejecutar** las resoluciones del Ayuntamiento.
- **Apoyar** a la población para que tenga los certificados y actas del registro civil.
- **Procurar** que se establezcan los centros educativos y que se cumpla con la enseñanza obligatoria y la alfabetización.
- **Informar** a las autoridades municipales y de protección civil sobre siniestros, epidemias o cualquier otro evento que ponga en riesgo la seguridad de la población.
- **Practicar** las primeras diligencias donde no haya juez municipal o rural y fungir como auxiliar del ministerio público y de la policía judicial.

[19] *Manual del Gobierno Municipal en México. Preguntas y Respuestas sobre el Gobierno Municipal.*Abiram Hernández F., Alfonso Osegueda Cruz, León Páez. CESEM/Rosa-Luxemburg-Stiftung. 2009, p. 22.

- **Procurar** la captura de los presuntos delincuentes poniéndolos a disposición de las autoridades competentes.
- **Fungir** como conciliadores en los conflictos vecinales.

3.6 El Cabildo Municipal

El Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

El Cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del Ayuntamiento; en esta sesión, el cuerpo colegiado, toma decisiones del gobierno municipal.

El Cabildo es una asamblea colegiada, deliberante de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades.

3.6.1 Funciones

Su función es proponer, decidir, planear, presupuestar, dar seguimiento y evaluar el desempeño del ejercicio de gobierno y de la administración pública municipal. Así como la asignación de actividades y comisiones a los miembros del Ayuntamiento.

Las sesiones de Cabildo del Ayuntamiento son por lo general de carácter público, por excepción pueden ser privadas. Son un mecanismo de esencial importancia, pues a través de ellas el Ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y en su caso, aprueba las políticas y los programas de gobierno municipal y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

3.6.2 Sesiones de Cabildo

Tipos de sesiones de Cabildo:

- **Ordinaria**

Se realiza de acuerdo con un calendario y en ella se atienden los asuntos comunes del gobierno municipal. Las sesiones serán cuando menos una vez cada ocho días.

• **Extraordinaria**

Es aquélla que se convoca y realiza con carácter urgente para resolver únicamente asuntos específicos. Puede ser convocada por el Presidente Municipal o un grupo de miembros que formen dos terceras partes del Ayuntamiento.

• **Solemne**

Se realiza al instalarse el Ayuntamiento, para conocer el informe del Presidente Municipal, cuando se recibe al Presidente de la República, al Gobernador o a visitantes distinguidos.

Una vez al año el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en Cabildo público, a efecto de que el Presidente Municipal informe por escrito acerca de la gestión administrativa del cuerpo edilicio, relativos a los diversos ramos de la gestión y aplicación del ejercicio presupuestal; así mismo lo realizado respecto del plan municipal. Dicho informe se publicará en la Gaceta Municipal.

3.7 Facultad Reglamentaria

La **potestad reglamentaria** es la facultad que la Constitución General de la República (art. 115, fracción II), otorga a los Ayuntamientos para crear normas jurídicas necesarias que permitan organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Señala: "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".

Ahora bien, el ejercicio de la facultad reglamentaria deberá ser acorde con lo que dispongan las leyes que en materia municipal emitan las entidades federativas, pues dicha legislación sienta las bases que se deberán observar en el contenido de reglamentos y demás disposiciones que emite el Ayuntamiento.

La Constitución Federal también establece que en dichas leyes municipales se deberán contener; entre otras cuestiones:

- Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, así como los medios de impugnación y órganos competentes para dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la administración citada.
- Las relativas a las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal.
- La celebración de convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.
- Las disposiciones que resultan aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

La facultad reglamentaria del Ayuntamiento se extiende a la creación de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

- **Bandos de policía y gobierno**. Son expedidos por el Ayuntamiento, generalmente al inicio de su gestión y en ellos se contienen las normas generales a las que habrá de sujetarse la vida municipal. Su objeto es mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad pública del municipio, así como dar sustento al gobierno municipal estableciendo las normas de su organización y funcionamiento.

- **Reglamentos**. (tratados posteriormente). Los reglamentos municipales representan las disposiciones jurídicas más numerosas que emite el Ayuntamiento. Los reglamentos municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que las leyes confieren a los Ayuntamientos en los ámbitos de su competencia.

- **Circulares**. Son aquellos oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del Ayuntamiento y de la administración pública municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular. Se encuentran dirigidas única y exclusivamente a los integrantes y al personal del Ayuntamiento.

- **Disposiciones administrativas de observancia general**. Son aquellas reglas que el Ayuntamiento emite para hacer posible el cumplimiento de sus acuerdos o resoluciones y que deberán ser acatadas por los habitantes del municipio.

Ahora bien, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, las circulares y las disposiciones administrativas, deberán cumplir con el requisito de publicidad para que tengan observancia.

3.7.1 El Reglamento Municipal

El municipio se edifica a partir de una serie de elementos que caracterizan su naturaleza como ente gubernamental. Entre ellos destacan la autonomía en la toma de decisiones, la capacidad para adquirir derechos y obligaciones (personalidad jurídica), así como la facultad para emitir las reglas que le permitan ejecutar sus decisiones de gobierno.

Los reglamentos municipales representan las disposiciones jurídicas más numerosas que emite el Ayuntamiento. A través de ellos se puede estar en condiciones de organizar a detalle la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; así como asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Los reglamentos municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicios de las facultades y obligaciones que las leyes confieren a los Ayuntamientos en los ámbitos de su competencia.

Los reglamentos municipales reúnen las siguientes características:[20]

[20] *Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria*. Secretaría de Gobernación/Instituto Federal para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México. 2012, p. 29.

a) **Generales**.- Están dirigidos a todos los habitantes del municipio.
b) **Abstractos.**- En relación con la generalidad de los reglamentos, éstos no deberán regular o resolver casos individuales, ni ir destinados para personas o grupos determinados.
c) **Obligatorios**.- Los reglamentos, por una parte establecen obligaciones o deberes jurídicos y por la otra, otorgan derechos. Las disposiciones de los reglamentos se deben observar incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios. Su incumplimiento da lugar a una sanción impuesta por el mismo reglamento.

La reglamentación municipal representa una labor fundamental dentro de las funciones del Ayuntamiento. Por ello, se debe añadir especial atención al momento de elaborar reglamentos para evitar invadir competencias federales o estatales que se encuentran contempladas en las constituciones o en las leyes. Conviene destacar que las Normas Oficiales Mexicanas, al ser disposiciones de carácter obligatorio, también deben ser consideradas para la expedición de los reglamentos municipales.

Del mismo modo, al considerar que los reglamentos abordan cuestiones básicas sobre la organización o servicios que corresponden al municipio, se debe procurar que en su elaboración participen los ciudadanos, a efecto de que sus disposiciones sean sencillas, claras, precisas y comprensibles.

La **publicación** de los reglamentos en la gaceta o periódico oficial del municipio y del estado correspondiente le otorga vigencia a los mismos, pues con ella se da la pauta necesaria para su cumplimiento; de lo contrario, si se omite la publicación, al no ser del conocimiento público las disposiciones reglamentarias, no surtirán efectos jurídicos y consecuentemente, no serán observadas.

Aunado a lo anterior, el municipio deberá organizar y operar un **archivo eficaz y actualizado** de todas y cada una de las publicaciones del periódico o gaceta municipal con la finalidad de que éstas puedan ser consultadas cuando sean requeridas, lo que se traduce en certeza jurídica a la población en general y al propio Ayuntamiento. Del mismo modo, dado el uso masivo del Internet, es importante que los municipios se alleguen de las herramientas tecnológicas necesarias

para que la integridad de su producción reglamentaria se encuentre disponible en el sitio web del Ayuntamiento.

Por otro lado, los reglamentos municipales deberán respetar los **usos y costumbres** de las comunidades donde serán observados, buscarán fortalecer el ejercicio de la autonomía de los gobiernos municipales, además de contribuir al fortalecimiento de nuestro **Estado de Derecho**, coadyuvando a que exista más **claridad sobre las funciones de las autoridades municipales** y con ello generar una convivencia armónica entre éstas y los gobernados.

Entre más claras estén las reglas sobre las que actúa la autoridad, mayor aceptación existe por parte de los ciudadanos respecto del cumplimiento de sus obligaciones, la exigencia de sus derechos y la toma de decisiones que afectan al interés público.

Los reglamentos municipales aportan elementos que legitiman la actuación de las autoridades.

En la elaboración de los reglamentos municipales es importante que se tomen en cuenta los siguientes criterios:

a) **Flexibilidad y adaptabilidad**.- Se debe prever la posibilidad de que el reglamento se adapte a las condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, para resolver de manera pronta y expedita los requerimientos de la comunidad.
b) **Agilidad**.- Para su correcta y eficiente aplicación, el reglamento debe ser claro y preciso, omitiendo toda ambigüedad en su lenguaje.
c) **Simplificación**.- Debe ser conciso, atendiendo únicamente al tema que trate el reglamento.
d) **Justificación jurídica**.- La reglamentación municipal no debe invadir esferas de competencia de la Federación y de los gobiernos estatales conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

El proceso reglamentario pueden distinguirse las siguientes etapas:

Figura 2. Proceso reglamentario municipal

4. ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Además de los funcionarios ya detallados, para el despacho de los asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al Ayuntamiento, existe la **administración pública municipal** que se integra por diversas **dependencias** y **entidades** que desempeñarán sus funciones conforme a la ley, el reglamento o el acuerdo que las contempla y organiza. Entre las más básicas figuran:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería del Ayuntamiento.
- Oficialía Mayor.
- Contraloría Municipal.
- Secretaría o Dirección de Seguridad Pública.
- Dirección de Obras Públicas.
- Órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas al ámbito municipal, la administración pública municipal debe disponer de un aparato administrativo dotado de recursos técnicos, humanos, financieros y materiales para hacer frente a la creciente demanda de obras, servicios públicos y de asistencia social, así como un eficiente promotor del desarrollo económico.

Para tal efecto, el Presidente Municipal para ejecutar las disposiciones del Ayuntamiento y cumplir con lo establecido en la legislación, cuenta con el apoyo de diferentes unidades administrativas, las cuales varían de acuerdo al tamaño y necesidades del municipio.

La organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que

cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones.

4.1 Estructuras orgánicas de los municipios

Las estructuras orgánicas de cada municipio varían de acuerdo a su clasificación:[21]

Estructura orgánica de un municipio urbano

Presidencia Municipal
Sindicatura
Regidores
Secretaría del Ayuntamiento
Dirección General de Tesorería y Finanzas
Dirección General de Administración
Dirección General de Gobierno
Dirección General de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Dirección General de Desarrollo Social
Dirección General de Servicios Públicos
Dirección General de Fomento Económico
Dirección General de Turismo
Dirección General de Seguridad Pública y Bomberos
Dirección General de Protección Civil
Dirección General de Tránsito y Vialidad
Contraloría Municipal
Comité para el Desarrollo Integral de la Familia
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
Instituto de la Juventud
Fideicomisos de Proyectos Estratégicos
Instituto Municipal de Vivienda
Instituto de la Mujer

[21] *Guías Técnicas Municipales 2009*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., pp. 52-54.

Estructura de un Municipio Suburbano

Estructura Básica Administrativa de un Municipio Rural

4.2 Secretaría del Ayuntamiento

La Secretaría del Ayuntamiento cumple la función de atender las tareas del Ayuntamiento en cuanto órgano colegiado y deliberante, ya que debe convocar a las sesiones, apoyar al Presidente Municipal en la conducción de las mismas, levantar las actas y redactar los acuerdos, que son la concreción de los puntos debatidos en las propias sesiones.

El Secretario del Ayuntamiento es el encargado del manejo interior y la conducción de los asuntos políticos y de gobierno municipal. Sus atribuciones son:[22]

- Asistir a las sesiones del Ayuntamiento y levantar las actas correspondientes.
- Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de Cabildo, convocadas legalmente.
- Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes.
- Llevar y conservar los libros de actas de Cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones.
- Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros.
- Tener a su cargo el archivo general del Ayuntamiento.
- Controlar y distribuir la correspondencia oficial del Ayuntamiento, dando cuenta diaria al Presidente Municipal para acordar con su trámite.
- Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general.
- Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal.
- Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el Ayuntamiento.
- Elaborar con la intervención del Síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios.
- Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos básicos del municipio.
- Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal.
- Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables.

[22] *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, artículo 91.

4.3 Hacienda Pública Municipal

La hacienda municipal y su patrimonio están regulados en el artículo 115 constitucional. La fracción II señala: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley". La fracción IV indica: "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…". Por tanto, hay que distinguir la diferencia entre hacienda y patrimonio municipal.

Cuando se habla de **patrimonio**, se hace referencia a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio.

Cuando se hace referencia a la **hacienda**, implica, principalmente, los recursos económicos, es decir, el numerario con que cuenta el municipio para el desempeño de sus funciones.

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 la Constitución mexicana.

La hacienda municipal resulta de una gran importancia económica, ya que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuente o pueda contar un gobierno municipal, en un momento dado, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región y entidad federativa.

De igual manera, la hacienda municipal cobra una gran importancia administrativa, social y política ya que es una de las áreas en donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los diferentes sectores de la comunidad, y en el que se establece una relación de autoridad fiscal contribuyente, de derechos y obligaciones que deben ser considerados por las autoridades y dependencias administrativas municipales, con mucha atención, puesto que requieren de la observancia y cumplimiento de las leyes fiscales aplicables, así como de la concertación con los sectores social y privado del municipio.

La expresión hacienda pública municipal se aplica a diversos aspectos de una misma función pública:[23]

- Al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines. Los recursos patrimoniales, están integrados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y/o utilidades que éstos producen. Los recursos financieros se integran por los ingresos fiscales establecidos en la ley, así como los provenientes de créditos o empréstitos concedidos a los Ayuntamientos.

- A las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.

- A las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones.

Asimismo, la política hacendaría es el conjunto de lineamientos que norma la administración de los ingresos y egresos municipales. Debe responder a consideraciones de índole económica, política, social, tecnológica y de participación social.

A la hacienda pública municipal le competen las siguientes funciones, que constituyen los elementos esenciales de la actividad financiera pública:

[23] *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Selene Rosa María Reynoso Soto/Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., capítulo 3, p. 2.

- Ingresos.
- Egresos.
- Deuda pública.

4.3.1 Los Ingresos Municipales

Los ingresos municipales son los recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, del año correspondiente; el Código Financiero del Estado de México y Municipios, así como los establecidos en convenios, acuerdos y declaratorias que al efecto se celebren o realicen.

El ordenamiento jurídico define las principales fuentes de obtención de recursos del Ayuntamiento, las que podemos agrupar de la siguiente manera:[24]

- Por los ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.
- Por la prestación de servicios públicos.
- Por la participación de los impuestos federales.
- Por subsidios que le sean concedidos.
- Por financiamientos.
- Por la colaboración voluntaria de los particulares.

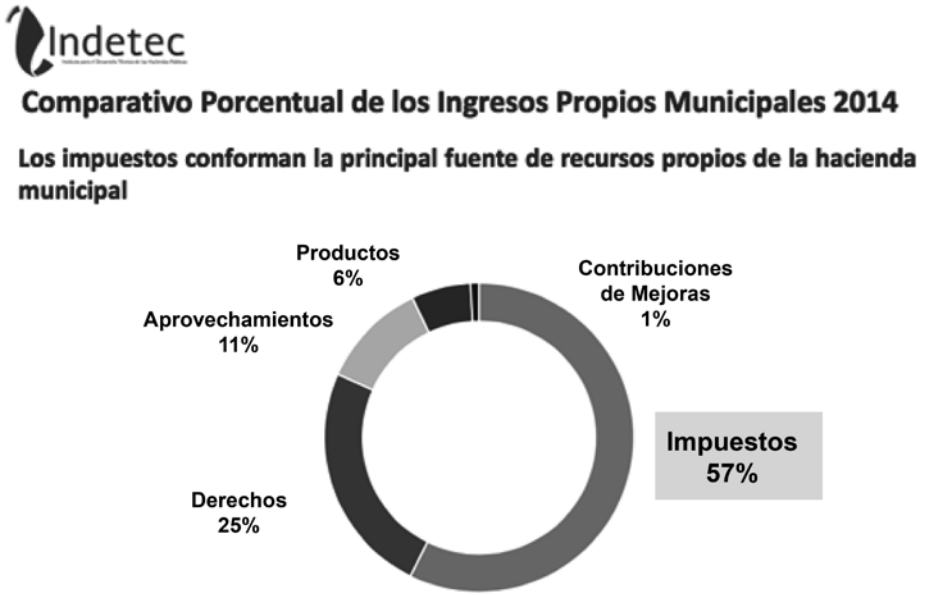
- **Ingresos ordinarios y extraordinarios**

Los ingresos públicos del municipio pueden ser de dos tipos:

a. **Ordinarios**: son aquellos que usualmente dispone el gobierno municipal para proveerse de fondos: impuestos, derechos, productos, accesorios, aprovechamientos y participaciones.
b. **Extraordinarios**: son los que el municipio percibe en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales, como los créditos y las contribuciones especiales.

[24] Ibídem, pp. 9, 10.

Figura 3. Comparativo de los ingresos propios municipales totales del país[25]



- **Impuestos**

Son las contribuciones que deben pagar las personas físicas y morales, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por el mismo para cubrir el gasto público.

Los impuestos que se contemplan en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, son por lo general los siguientes conceptos:

- Predial
- Sobre traslación de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles
- Sobre conjuntos urbanos
- Sobre anuncios publicitarios
- Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos

[25] *La Nueva Hacienda Pública Municipal***.** Alfonso Chávez Fierro. Seminario "Gobiernos Municipales Abiertos", Toluca, Estado de México. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas / Instituto Hacendario del Estado de México, 2016.

- Sobre la prestación de servicios de hospedaje
- Los derivados de ejercicios anteriores pendientes de liquidación

• **Derechos**

Son las contribuciones establecidas en la ley, que deben pagar las personas físicas y morales por los servicios que les presta el estado o los municipios en sus funciones de derecho público, así como las que se pagan por el uso o el aprovechamiento de los bienes de dominio público.

La principal diferencia entre los impuestos y los derechos radica en que estos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio.

• **Aportaciones de Mejoras**

Es el pago a que están obligadas las personas, físicas o morales, que poseen predios adjuntos al área de beneficio y que obtienen un beneficio diferencial por obras o acciones de beneficio social realizadas por el estado o los municipios.

• **Productos**

Son los ingresos que percibe la hacienda pública municipal, derivados de las contraprestaciones por los servicios que presten el estado y los municipios en sus actividades de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado, que estén previstos en la Ley de Ingresos.

• **Aprovechamientos**

Son aprovechamientos, los ingresos que perciban el estado y los municipios por sus funciones de derecho público y por el uso o explotación de bienes de dominio público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de la coordinación hacendaria, de los ingresos provenientes de financiamientos, y de los que obtengan los organismos públicos descentralizados, que estén provistos en la Ley de Ingresos.

- **Accesorios**

Son ingresos derivados de la aplicación de las contribuciones y de los aprovechamientos, vinculados directamente a estos y por tanto participan de su naturaleza.

- Recargos.
- Multas.
- Gastos de ejecución.
- Indemnización por devolución de cheques.

- **Ingresos derivados del Sector Auxiliar**

Son los rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.

- **Participaciones**

Las participaciones son un porcentaje que recibe la hacienda municipal, de la recaudación de impuestos que realizan las autoridades fiscales tanto federales como estatales.

- **Financiamientos**

Corresponde a los ingresos derivados de las operaciones de créditos. *(Véase Tabla 1)*

4.3.2 Los Egresos Municipales

El presupuesto de egresos es el documento jurídico y contable en el cual se consigna en forma ordenada y clasificada el gasto que debe realizar el Ayuntamiento.

El gasto público es el conjunto de recursos financieros que anualmente destina el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines. El gasto público se refleja a través del presupuesto de egresos, convirtiéndose en un instrumento vital ya que por este medio el gobierno municipal dirige y controla el destino y el monto del gasto público.

Tabla 1. Comparativo de los ingresos totales municipales a nivel agregado y los ingresos municipales mexiquenses[26]

Indetec

Ingresos Municipales 2014

	Total Municipal			Municipios del Estado de México		
	Millones de Pesos Corrientes	Estructura %	Pesos Per Cápita	Millones de Pesos Corrientes	Estructura %	Pesos Per Cápita
Total	**364,394.19**	**100%**	**3,224.9**	**59,847.7**	**100%**	**3,580.6**
Ingresos Propios	**73,660.2**	**20.2%**	**651.9**	**10,746.58**	**18.0%**	**643.0**
Impuestos	42,223.45	11.6%	373.7	7,051.1	11.8%	421.9
Derechos	17,966.93	4.9%	159.0	2,047.5	3.4%	122.5
Contribuciones de Mejoras	651.24	0.2%	5.8	159.1	0.3%	9.5
Productos	4,553.51	1.2%	40.3	183.1	0.3%	11.0
Aprovechamientos	8,265.09	2.3%	73.1	1,305.8	2.2%	78.1
Transferencias	**269,328.3**	**73.9%**	**2,383.6**	**42,360.39**	**70.8%**	**2,534.4**
Participaciones	122,347.42	33.6%	1,082.8	17,810.8	29.8%	1,065.6
Aportaciones Ramo 33	133,717.87	36.7%	1,183.4	23,124.2	38.6%	1,383.5
Otros Ingresos	13,262.98	3.6%	117.4	1,425.4	2.4%	85.3
Financiamiento	**21,405.7**	**5.9%**	**189.4**	**6,740.75**	**11.3%**	**403.3**

El presupuesto de egresos permite:[27]

- Conocer anticipadamente las necesidades y recursos y adecuar el gasto a los ingresos disponibles.
- Prever los recursos adicionales que requiere la administración municipal.
- Llevar un control de los gastos.
- El manejo adecuado de los fondos financieros.

El Código Financiero establece en su Art. 288, que el contenido del presupuesto de egresos "comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, transferencias, gasto de inversión en obras y acciones, inversión financiera, servicios de deuda pública, subsidios, cooperaciones y donativos; y se entenderá por:

[26] *La Nueva Hacienda Pública Municipal*. Alfonso Chávez Fierro. Seminario "Gobiernos Municipales Abiertos", Toluca, Estado de México. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas / Instituto Hacendario del Estado de México, 2016.

[27] *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Selene Rosa María Reynoso Soto / Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., capítulo 3, p. 14.

I. Gasto corriente: las erogaciones destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes y servicios.
II. Transferencias: entrega de recursos a través de ayudas y apoyos económicos e inversión patrimonial al sector auxiliar, con el objeto de sufragar gasto corriente de consumo o de operación.
III. Gasto de inversión en obras y acciones: incluye las asignaciones destinadas a cubrir el pago de las obras públicas, la adquisición de bienes muebles e inmuebles y la ejecución de proyectos productivos de carácter social.
IV. Inversión financiera: importe de las erogaciones que se realizan para la adquisición de acciones, bonos y otros títulos de crédito.
V. Servicios de deuda pública: importe de las erogaciones destinadas a cubrir los intereses generados por los créditos concertados y las amortizaciones de capital.
VI. Subsidios, cooperaciones y donativos: previsiones presupuestales que se proporcionarán como apoyos económicos a los sectores social y privado para la ejecución de programas prioritarios y generales, de carácter temporal que determine la Secretaría.

Tabla 2. Egresos totales de los municipios de México correspondientes al año 2014 [28]

Indetec

Egresos Municipales 2014

De los egresos totales municipales, el gasto corriente representa 2/3 partes y el gasto de capital la cuarta parte.

CONCEPTO	MDP	Estructura %
Servicios personales	120,713.77	33.13%
Materiales y suministros	22,665.20	6.22%
Servicios generales	50,869.65	13.96%
Inversión pública	90,597.93	24.86%
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	34,049.59	9.34%
Otros egresos	29,516.89	8.10%
Deuda pública	15,981.15	4.39%

[28] *La Nueva Hacienda Pública Municipal*. Alfonso Chávez Fierro. Seminario "Gobiernos Municipales Abiertos", Toluca, Estado de México. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas / Instituto Hacendario del Estado de México, 2016.

La Tesorería es la responsable de integrar el proyecto de presupuesto de egresos del municipio, sobre la base del monto disponible de los ingresos previstos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año correspondiente, el Código Financiero del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica Municipal.

Para este efecto deberá entregar a más tardar el 15 de junio el instructivo para la formulación del presupuesto, para que las dependencias administrativas presenten sus observaciones a más tardar el último día hábil del mes de junio.

Antes del último día hábil de julio, la Tesorería comunicará a las dependencias y unidades administrativas las asignaciones presupuestarias. Para el último día hábil de agosto éstas deberán enviar a la Tesorería su anteproyecto. El Presidente Municipal deberá presentar el proyecto de presupuesto al Ayuntamiento para su consideración y aprobación a más tardar el 15 de noviembre.

A fin de llevar un control adecuado del ejercicio del presupuesto, las dependencias y unidades administrativas informarán a la Tesorería el monto y características de su pasivo circulante al fin del año anterior, a más tardar el último día hábil de febrero.

La presentación del proyecto de presupuesto de egresos deberá incluir según lo establece el Código Financiero en su Art. 301:

I. Una exposición de la situación hacendaria del ejercicio inmediato anterior y el período que se haya estudiado del corriente y respecto a las condiciones previstas para el próximo.
II. Estimación de los ingresos por cada una de sus fuentes**.**
III. Estimaciones de egresos, agrupados de la siguiente forma:
    A) Clasificación Programática.
    B) Clasificación Administrativa.
    C) Clasificación Económica.
IV. Las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del Plan de Desarrollo.

V. Resumen y descripción de la ejecución de los principales programas, identificando aquellos que comprendan más de un ejercicio fiscal.

Respecto a los capítulos de gasto que comprenderá el presupuesto de egresos, el artículo 287 del Código Financiero del Estado de México y Municipios establece los siguientes:

- Servicios Personales
- Materiales y Suministros.
- Servicios Generales.
- Transferencias.
- Bienes Muebles e Inmuebles.
- Obras Públicas.
- Inversiones Financieras.
- Deuda Pública.

Cabe señalar que los capítulos se dividirán en conceptos y partidas de gasto, que representarán las autorizaciones específicas del presupuesto, mediante catálogos que determine la Tesorería.

La evaluación del presupuesto de egresos basará sus resultados en la relación que exista entre su ejercicio y el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas.

El control dentro del gasto público queda establecido en el Código Financiero del Estado de México y Municipios en los siguientes términos:

"Los titulares de las dependencias y entidades públicas, en el ejercicio de su presupuesto, serán responsables de que se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia los proyectos previstos en sus respectivos programas y deberán enviar a la Secretaría, a través de las unidades de información, planeación, programación y evaluación, o su equivalente, el informe del comportamiento del ejercicio presupuestal y el informe de avance programático en forma mensual y trimestral respectivamente, para la revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los proyectos

aprobados en relación con el presupuesto ejercido; en los municipios, se enviará a la Tesorería."(Art. 316)

"La Secretaría, la Tesorería y los órganos de control interno, en el ámbito de sus respectivas competencias, verificarán periódicamente a través de los sistemas de evaluación que establezcan, los resultados de la ejecución de los programas en relación con el ejercicio del presupuesto de las dependencias y entidades públicas."

"Los órganos de control interno en el ejercicio del presupuesto, vigilarán que las dependencias y entidades públicas no adquieran compromisos que rebasen el monto mensual del gasto que se les haya autorizado." (Art. 318)

A la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado le corresponde vigilar, en los términos de los convenios respectivos, que los recursos federales y estatales que ejerzan directamente los municipios, se apliquen conforme a lo estipulado en los mismos.

4.4 Tesorería Municipal

La Tesorería es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el Ayuntamiento.

Compete a la Tesorería el manejo y resguardo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el Ayuntamiento para el ejercicio fiscal anual de que se trate; por lo tanto, debe programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.

En resumen, la Tesorería es la unidad administrativa responsable de la hacienda pública municipal y de cumplir con lo dispuesto en la legislación estatal en lo que a esa materia se refiere.

El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública y deberá remitir un ejemplar de dicha documen-

tación al Ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y al archivo de la Tesorería.

Las atribuciones de la Tesorería Municipal son:[29]

- Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones legales aplicables.
- Presentar anualmente al Ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal.
- Participar en la formulación de Convenios Fiscales.
- Proponer la política de ingresos de la Tesorería Municipal.
- Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría Mayor de Glosa de la Legislatura, informando al Ayuntamiento.

4.5 Contraloría Municipal

Tiene como propósito realizar las funciones de control y vigilancia de la función pública y de los planes y programas de gobierno. Su titular es designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Entre sus funciones más importantes se encuentran:[30]

- Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal.
- Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
- Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación.
- Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.
- Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los Ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos.

[29] *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, artículo 95.
[30] Ibídem, p. 112.

- Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares.
- Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.
- Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento.
- Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio.
- Dictaminar los estados financieros de la tesorería municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa.
- Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables.
- Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

4.6 Servicios Públicos Municipales

El servicio público es "la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general".[31]

Otra definición de servicio público es la siguiente: "el servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme".[32]

Dentro de su ámbito de competencia, el municipio realiza actividades similares a las del estado, lo que permite hablar, por ejemplo, de función pública municipal, de servicio público municipal, de obra pública municipal, y de actividad socioeconómica residual del municipio.

31 Definición del jurista argentino Manuel María Díez.
32 Definición del profesor mexicano Jorge Olivera Toro.

Los servicios públicos son el resultado de la actividad técnica que la administración pública realiza, por medio de sus órganos centrales o descentralizados, o a través de particulares, bajo esquemas legales de concesión, de forma continua, uniforme y adecuada, que satisfaga una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a la ley.

Los servicios públicos, por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, las que tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

En función de lo anterior, al municipio le compete la prestación de ciertos servicios públicos básicos, cuya característica es la urgencia inmediata para la vida misma, o para posibilitar a sus habitantes es la obtención de sus satisfactores mediante el trabajo honesto.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 115, párrafo III, indica que los municipios tendrán a su cargo las siguientes funciones o servicios públicos:

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.

El inciso d) del párrafo II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

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.

4.6.1 Caracteres Esenciales del Servicio Público

El servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, por cuya razón el estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales, para garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general.

El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, última *vatio* del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla.[33]

Existe consenso doctrinario de que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público son la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad; algunos autores agregan la obligatoriedad, otros la

[33] *Manuel Elementaire de Droit Administratif*. Marcel Waline, París, Sirey, 1933, p, 333.

adaptabilidad; no falta quien mencione la permanencia y, alguien más, la gratuidad.[34]

A) Generalidad

También conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque en principio, por el solo hecho de serlo, todo ser humano mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio.

B) Igualdad

Llamada también uniformidad, la igualdad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

La generalidad, tanto como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, a través de diversos instrumentos.

C) Regularidad

En razón del carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, o sea anormal, anómalo y deficiente.

[34] *Servicios Públicos Municipales*. Jorge Fernández Ruíz. Instituto Nacional de Administración Pública / Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002, p. 104.

En la irregularidad del servicio público, o sea, en la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo.

D) Continuidad

El carácter esencial por antonomasia del servicio público es el de continuidad, en cuya virtud dicho servicio no debe interrumpirse dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstas en su propia regulación.

La índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer, habrá de determinar el matiz de la continuidad del mismo; conforme a esa modalidad deberá evitarse toda interrupción y, en caso de producirse, proceder a subsanarla para reanudar el servicio a la brevedad posible.

Además de los anteriores caracteres generalizados, hay otros cuatro que merece la pena mencionarlos:

a) Obligatoriedad

La obligatoriedad del servicio público entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer, como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública, o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de particulares.

b) Adaptabilidad

Conocida también como mutabilidad, la adaptabilidad del servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos.

c) Permanencia

La permanencia del servicio público, que puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.

d)Gratuidad

Por lo que ve a la gratuidad, que algunos autores han sugerido como uno de los caracteres esenciales del servicio público, se cree que no puede considerarse como tal, porque el servicio público a cargo de particulares, por definición está animado por el propósito de lucro, lo cual es antinómico de la gratuidad.

4.6.2 División y Clasificación del Servicio Público

En atención al sujeto a quien está atribuido, el servicio público se divide en propiamente dicho o **servicio público propio**, y en **servicio público impropio** o servicio público impropiamente dicho. El servicio público es uno de los diversos tipos en que se clasifican las actividades estatales, otro tipo distinto es el de la función pública; las actividades socioeconómicas residuales, ya sean de interés público o simples, configuran también sendos tipos de actividades estatales.

El **servicio público** es clasificado por la doctrina en atención a diferentes criterios, dentro de los principales podemos citar los relativos a: [35]

1- Las características de sus usuarios: de *uti singuli* y de *uti universi*.
2- Por el ejercicio de autoridad: de gestión pública y de gestión privada.
3- Por su aprovechamiento: voluntarios y obligatorios.
4- Por el carácter de la prestación: también voluntarios y obligatorios.
5- Por su importancia; indispensables, secundarios y superfluos.
6- Por el carácter de la necesidad: constantes, cotidianos, intermitentes y esporádicos.

[35] Ibídem, p. 122.

7- Por razón de su cobro: gratuitos y onerosos.
8- Por su régimen jurídico: de régimen jurídico público y de régimen jurídico mixto.
9- Por razón de la competencia económica: de régimen de monopolio, de régimen de oligopolio y de régimen de competencia abierta.
10- Por el prestador del servicio: de gestión pública indiferenciada sin órgano especial, de gestión a cargo de establecimiento público sin personalidad jurídica propia, o como servicio público personificado, y en forma de sociedad privada.
11- Por la titularidad o jurisdicción del servicio; conforme a este último criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, municipales y concurrentes.

a) Generales

Se consideran servicios públicos generales, también conocidos como nacionales -o, en el caso de México, federales-, aquellos cuya prestación, regulación y control está atribuida al gobierno general del país; en tales casos hablamos de un servicio público general, llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar, entre otros, el del suministro de energía eléctrica o el de correos.

b) Regionales

Se clasifican como servicios públicos regionales, los que se atribuyen al, y quedan bajo el control, del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al servicio público de taxis.

c) Municipales

Lógicamente, los servicios públicos municipales son los atribuidos a la administración pública municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el

municipio atiende los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, y rastro; además, incluye calles, parques y jardines, que en rigor no son servicios públicos sino obras públicas.

d) Coincidentes y Coexistentes

En razón de la autoridad a quien compete el control de su prestación, en los servicios públicos se pueden distinguir los de la Federación, los de las entidades federativas, los de los municipios, así como los atendidos simultáneamente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, los cuales, a la luz de la explicación hecha por el doctor Jorge Carpizo acerca de la división de competencias,[36] los podemos a su vez clasificar en coincidentes y coexistentes.

d.1) Servicios públicos coincidentes

Cuando su control se atribuye a dos o a las tres instancias de gobierno -Federación, entidades federativas, municipios-, mas sólo a una de ellas se confiere establecer los criterios para distribuir su prestación y control; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de educación, atribuido por el artículo 3º en su fracción VIII confiere al Congreso de la Unión la expedición de las leyes destinadas a distribuir entre ellos la prestación de dicho servicio.

d.2) Servicios públicos coexistentes

Los que en parte se asignan a la Federación, en parte a las entidades federativas, y en parte a los municipios, los servicios públicos de salud y de transporte colectivo de pasajeros, son ejemplos de esta clasificación.

[36] *Sistema Federal Mexicano*, en *Los sistemas federales del continente americano*. Jorge Carpizo Mc Gregor. Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

5. CONTROL Y EVALUACIÓN MUNICIPAL

La importancia del control y la evaluación radica en garantizar la buena marcha de la institución municipal, a través de sus procesos de administración y gestión. En este sentido, para conseguir una buena gestión es necesario contar con programas de trabajo claros, límites de responsabilidad, buenos sistemas de trabajo y un adecuado seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.

El Presidente Municipal, como titular de la administración pública en este ámbito de gobierno, tiene la obligación de implementar y mantener actualizado un sistema de control interno, con la finalidad de salvaguardar los recursos con que cuenta el Ayuntamiento, así como, garantizar la veracidad y confiabilidad de la información que en éste se genere, promover la eficiencia y eficacia en las operaciones, fomentar el apego a la normatividad establecida, el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos programados.

Es por esto, que se hace indispensable contar con una unidad administrativa especializada que supervise, evalúe y controle las actividades y procesos de las dependencias, ya sean controles de tipo jurídico, contable, administrativo o de avance físico y financiero. A esta unidad, generalmente, se le denomina **contraloría municipal**.

5.1 La Contraloría Municipal

Debido a la amplitud de las actividades realizadas por los órganos de control y evaluación, la normatividad resulta muy extensa ya que hay que cumplir con disposiciones de orden federal, estatal y municipal, muy diversas.

Como ordenamientos fundamentales se destacan la Ley Orgánica Municipal, el Convenio de Coordinación entre el Gobierno el Estado de México y los Ayuntamientos de la entidad para el Fortalecimiento del Sistema Municipal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y colaboración en materia de simplificación administrativa; el Código Administrativo del Estado de México, el Código de Procedimientos Administrativos y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.[37]

5.1.1 Funciones de la Contraloría Municipal

A la Contraloría Municipal de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal, le corresponde la ejecución de las siguientes funciones:

I. Planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación municipal.
II. Fiscalizar el ingreso y ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el presupuesto de egresos.
III. Aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación.
IV. Asesorar a los órganos de control interno de los organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública municipal.
V. Establecer las bases generales para la realización de auditorías e inspecciones.
VI. Vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los Ayuntamientos se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos.
VII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de proveedores y contratistas de la administración pública municipal.
VIII. Coordinarse con la Contaduría General de Glosa y la Contraloría del Poder Legislativo y con la Secretaría de la Contraloría del Estado para el cumplimiento de sus funciones.
IX. Designar a los auditores externos y proponer al Ayuntamiento, en su caso, a los Comisarios de los Organismos Auxiliares.
X. Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias.

[37] *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Selene Rosa María Reynoso Soto / Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., cap. 3, pp. 2,3.

XI. Realizar auditorías y evaluaciones e informar del resultado de las mismas al Ayuntamiento.
XII. Participar en la entrega-recepción de las unidades administrativas de las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos del municipio.
XIII. Dictaminar los estados financieros de la Tesorería Municipal y verificar que se remitan los informes correspondientes a la Contaduría General de Glosa.
XIV. Vigilar que los ingresos municipales se enteren a la Tesorería Municipal conforme a los procedimientos contables y disposiciones legales aplicables.
XV. Participar en la elaboración y actualización del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, que expresará las características de identificación y destino de los mismos.
XVI. Verificar que los servidores públicos municipales cumplan con la obligación de presentar oportunamente la manifestación de bienes, en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.
XVII. Las demás que le señalen las disposiciones relativas.

5.1.2 Actividades de la Contraloría Municipal

La contraloría municipal es la unidad administrativa encargada de planear, programar, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación de la gestión pública municipal, y la de vigilar que los recursos federales y estatales asignados a los Ayuntamientos, así como los propios que le determina la ley de ingresos municipal, se apliquen en los términos estipulados en las leyes, los reglamentos y los convenios respectivos.

En este sentido, la contraloría municipal debe realizar las siguientes acciones en diferentes ámbitos:

a) Jurídico

- Realizar las acciones necesarias para complementar y adecuar su marco reglamentario y normativo en materia de control y evaluación de la gestión pública y en lo relativo a la desregulación administrativa.

b) Fiscal

- Proporcionar la información programática, presupuestal y de avance físico y financiero en la forma y términos que lo soliciten las autoridades correspondientes, con relación a las obras y acciones ejecutadas con recursos concertados o transferidos; los informes de evaluación que en su caso se efectúen y la documentación de carácter técnico, administrativo y contable referida a los mencionados recursos, incluyendo la correspondiente a la inversión municipal que forme parte de los convenios respectivos.
- Apoyar y facilitar las tareas de auditoría que se lleven a cabo en las obras y acciones financiadas con recursos concertados o transferidos; incluyendo la relativa a las aportaciones propias del municipio; y comisionar para tales actividades al personal técnico responsable de las obras o acciones.
- Realizar revisiones y supervisiones para el cumplimiento de la normatividad en cuanto a obra pública y adquisiciones de bienes y servicios que se efectúen con recursos concertados o transferidos.
- Intervenir en los actos de licitación, ejercicio y cumplimiento de los contratos o pedidos relativos.
- Dictaminar el cierre de ejercicio de los recursos concertados o transferidos, solicitando la intervención de la Secretaría de la Contraloría para determinar las auditorías físico-financieras que, específicamente, deben practicarse.

c) Responsabilidades

- Participar, conjuntamente, con la Secretaría de la Contraloría en la atención de las quejas y denuncias que presenten las comunidades beneficiadas con las obras y acciones que se lleven a cabo con recursos concertados o transferidos.
- Informar a la Secretaría de la Contraloría de cualquier irregularidad detectada con motivo de la ejecución de obras y acciones financiadas, de las que se deriven responsabilidades.
- Verificar la entrega-recepción de los recursos concertados o transferidos al cambio de la administración municipal.

d) Simplificación y desregulación administrativa

- Integrar, ejecutar y evaluar, anualmente, un programa de simplificación de la administración pública municipal.
- Instalar una Comisión Municipal de Simplificación Administrativa.
- Promover acciones de difusión, capacitación y evaluación que faciliten la ejecución de acciones de simplificación y desregulación administrativa municipal y coadyuvar al cumplimiento de los programas que en esta materia el gobierno estatal descentralice a los municipios.
- Participar en acciones de intercambio de información, que permita el conocimiento y aprovechamiento de experiencias en materia de desregulación y simplificación de la administración pública municipal.

e) Contraloría social

- Realizar por sí, o conjuntamente con la Secretaría de la Contraloría, las verificaciones, supervisiones y evaluaciones a las obras y acciones ejecutadas con recursos concertados o transferidos, conforme a los lineamientos que establezca la Contraloría del Gobierno del Estado, para conocer el grado de cumplimiento de las metas, y corregir, en su caso, las desviaciones y deficiencias detectadas.
- Participar con la Secretaría de la Contraloría, en las acciones de capacitación, apoyo y orientación a las figuras de participación comunitaria promovidos por el Programa de Contraloría Social: Contralores Sociales de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), Vocales de Control y Vigilancia de los Comités Comunitarios del C.D.S, Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) y Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN).

f) Programación

- Programar actividades tendientes a evaluar las acciones de gobierno, a través de instrumentos que permitan medir el

impacto, beneficio y satisfacción social, derivado de los recursos ejercidos que la Federación o el estado transfiera al municipio.
- Cumplir con el programa de trabajo anual que se acuerde con la Secretaría de la Contraloría.
- Informar, mensualmente, a la Secretaría de la Contraloría del cabal cumplimiento de las acciones establecidas en el Programa de trabajo, en lo relativo a recursos concertados o transferidos, así como de las actividades de control interno que se hayan llevado a cabo.

Para fortalecer la operación del sistema municipal de control y evaluación de la gestión pública y apoyar la simplificación administrativa de los Ayuntamientos, el Gobierno del Estado de México proporciona al municipio, a través de la Contraloría Municipal:[38]

- Apoyo y asistencia técnica que requiera en programas de control y evaluación de la gestión pública, así como en las acciones de desregulación y simplificación de la administración pública municipal;
- Brinda asesoría y apoyo técnico para optimizar los trabajos de fiscalización, control y evaluación de los programas concertados y de los propios de la administración municipal;
- Capacitación a los servidores públicos;
- Colabora en la instrumentación de medidas preventivas para combatir los actos de corrupción;
- Proporciona la metodología e instrumentos para evaluar las acciones de gobierno, a efecto de medir el impacto, beneficio y satisfacción social, derivado de los recursos ejercidos que la Federación y el estado le transfieran.

5.1.3 Planeación y Programación del Trabajo de la Contraloría Municipal

Las actividades y auditorías que realicen las Contralorías Municipales, deben ser controladas a través de la utilización de programas de trabajo. Estos programas son planes que se hacen previamente a la ejecución de las funciones que tienen encomendadas dichos órganos de control.

[38] Ibídem, cap. 10, p. 6.

Los planes y programas de trabajo de una contraloría municipal se sustentan en las siguientes actividades básicas:

- Recabar información de los organismos y dependencias administrativas para conocer el grado de avance de los planes y programas a su cargo.
- Verificar, periódicamente, el estado físico de las obras públicas realizadas.
- Identificar desviaciones en el cumplimiento de los planes y programas, proponiendo las medidas correctivas.
- Apoyar la toma de decisiones de los funcionarios municipales, mediante informes periódicos sobre el proceso y resultado del control de gestión.
- Verificar el cumplimiento por parte de los funcionarios municipales de la aplicación de las medidas correctivas acordadas.
- Recopilar, analizar y presentar la información requerida por el Presidente Municipal.

La Secretaría de la Contraloría diseña el formato del programa general de trabajo, el cual permite a los titulares de las contralorías municipales registrar y calendarizar sus actividades de manera clara y precisa; asimismo permite cubrir en su totalidad los grandes rubros o programas en que son integradas las funciones del referido órgano de control.

En general, los programas son los siguientes:[39]

PROGRAMAS DE TRABAJO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL
- Emisión y promoción de ordenamientos jurídicos y normativos en materia de control y evaluación gubernamental
- Auditorías e inspecciones técnicas de obras públicas
- Responsabilidades y registro patrimonial de los servidores públicos municipales
- Actos preventivos
- Sistema municipal de quejas y denuncias

[39] Ibídem, cap. 10, p. 9.

- Procedimientos administrativos disciplinarios
- Contraloría social
- Simplificación administrativa municipal

Las actividades de control y evaluación, al ser totales y permanentes, requieren que exista la adecuada comunicación del órgano de control con todas las entidades y sectores que intervienen en la realización de un programa; por ello, es conveniente establecer un sistema de coordinación en dos sentidos:

a. Coordinación interna

Es aquella que se establece con las dependencias, organismos y autoridades auxiliares del Ayuntamiento para unificar criterios, dar coherencia al seguimiento físico y presupuestal, evaluar resultados, proponer medidas correctivas y proporcionar la asesoría e información necesaria sobre el cumplimiento de los programas y actividades del gobierno municipal.

b. Coordinación externa

La coordinación hacia el exterior se manifiesta con diversas instancias:

- Con las dependencias y organismos del gobierno estatal y federal, en cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de obras públicas municipales financiadas con recursos estatales o federales.
- Con la población, para atender sugerencias y propuestas que presente la ciudadanía sobre la realización de obras o prestación de servicios o bien, en contra de aquellas acciones de servidores públicos que lesionen intereses colectivos.

Las tareas de control y evaluación son muy delicadas y exigentes, para ser efectivas se requieren considerar los siguientes aspectos:[40]

[40] Ibídem, cap. 10, p. 10.

Participación	Los titulares de cada área deben colaborar con el personal del órgano de control, proporcionando la información necesaria en tiempo y forma, detectando desviaciones, omisiones y deficiencias en general; a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la administración y gestión públicas.
Permanencia	Las actividades de control y evaluación se deben realizar durante todo el período que cubre la gestión del Presidente Municipal.
Control cuantitativo	Las actividades que sean sometidas a revisión deben poder ser evaluadas a partir de elementos cuantificables en una unidad específica.
Control cualitativo	Se debe evaluar la eficiencia y eficacia de las operaciones realizadas por las dependencias, a partir del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas y del logro de los objetivos de las mismas.
Totalidad	El control debe incluir todas las actividades realizadas por la administración pública municipal.

Una vez establecida la contraloría municipal, un sistema de control y evaluación, y entendidas las funciones y actividades básicas, se debe planear y programar el trabajo de este órgano de control. Este debe ocuparse no sólo de auditorías y mecanismos correctivos, sino también de mecanismos preventivos; tales como, capacitación y orientación a los servidores públicos de la normatividad a la que están sujetos por sus funciones y a establecer mecanismos de trabajo más eficientes y eficaces; así como establecer canales de comunicación con la ciudadanía para atender sus inquietudes y quejas respecto al servicio público.

5.2 La Auditoría Gubernamental

El mecanismo fundamental del control y de la evaluación es la auditoría gubernamental, porque permite mediante la revisión y análisis de las operaciones de las entidades, coadyuvar a proporcionar a los responsables de las mismas la información relativa a la eficiencia, eficacia y transparencia con la que se manejaron y aplicaron los recursos en el logro de los objetivos y el cumplimiento de las metas establecidas, para que con toda oportunidad se promuevan las acciones correspondientes para mejorar la administración.

5.2.1 La Planeación de la Auditoría

La calidad del plan establecido para auditar es el sustento de la garantía de un trabajo eficaz y oportuno. La planeación de la auditoría se llevará a cabo por el auditor, asumiendo los Contralores Internos la responsabilidad final de la revisión o examen. Sin embargo, los supervisores de auditoría son quienes deberán revisar directamente los trabajos realizados en la planeación.

El proceso de planeación de la auditoría debe considerar cuatro fases:[41]

1) Investigación preliminar que determine los objetivos, procedimientos y alcances de la auditoría con base en el marco legal, las operaciones, estructura orgánica, funciones y procedimientos, estructura financiera, informes previos de auditoría e inclusive visitas físicas. Ésta debe asentarse en el programa de trabajo.
2) Considerar las condiciones de comunicación intra e interinstitucional del área auditable.
3) Establecer las estrategias de desarrollo de la auditoría.
4) Establecer los mecanismos de control de avance del trabajo de auditoría.

5.2.2 El Programa de Auditoría

El programa de auditoría representa un plan de trabajo para las contralorías municipales, el cual permite de manera conjunta el registro del cumplimiento de cada una de las etapas o procedimientos en el proceso de auditoría.

El programa de auditoría que elabore el contralor municipal, deberá ser anual y contendrá de manera clara y precisa la calendarización de las auditorías que habrán de practicarse a los diferentes programas y actividades a cargo de cada una de las áreas administrativas que conforman el Ayuntamiento; reportando, mensualmente, los avances en su cumplimiento al titular de la administración municipal y a la

[41] Metodología para la Planeación, Supervisión y Control de Calidad de la Auditoría, en *Vol. 2 de Cuadernos técnicos y de divulgación: Nueva época*. Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Dirección General de Control y Auditoría del Sector Auxiliar, 2000.

Secretaría de la Contraloría cuando se trate de recursos concertados, en el formato que emita la propia Secretaría.

Las ventajas del programa de auditoría son las siguientes:

1- Un plan sistemático de cada fase del trabajo, es decir, los métodos, técnicas y procedimientos de auditoría sugeridos para el cumplimiento de los objetivos de la misma.
2- Una base sistemática para la asignación del trabajo de auditoría a los auditores y supervisores.
3- Fijar una rutina de trabajo económica y eficiente.
4- Permite llevar un registro sumario de las labores realizadas.
5- Orienta y ayuda al personal sin experiencia en lo relativo a los objetivos, alcance y procesos de la actividad de auditoría.
6- Sirve como antecedente de trabajo realizado como consulta y guía para futuras auditorías de las demás áreas.

5.2.3 El Informe de Auditoría

El informe de auditoría es el documento formal a través del cual el órgano de control interno da a conocer los resultados que se obtuvieron como producto final del trabajo de auditoría efectuado.

El informe de auditoría debe contener la expresión de juicios y opiniones fundamentadas en las evidencias obtenidas durante las revisiones efectuadas a las diferentes áreas que conforman la administración municipal.

Los objetivos que se deben alcanzar con el informe de auditoría del órgano de control interno municipal son los siguientes:[42]

a) **Informar**.- Dar a conocer al titular del Ayuntamiento los principales resultados obtenidos en la auditoría practicada.
b) **Convencer**.- Demostrar fehacientemente que los resultados de la auditoría son válidos y tienen razón de ser.

[42] *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Selene Rosa María Reynoso Soto / Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003, cap. 10, p. 14.

c) **Obtener resultados**.- Proveer los elementos necesarios para la adecuada toma de decisiones y en su caso promover acciones tendientes a prevenir, corregir o eficientar las operaciones del Ayuntamiento.

Si el informe de auditoría cubre estos objetivos, se convierte en un documento útil y efectivo, que permitirá la aceptación de los resultados de auditoría; así como, la implementación de las recomendaciones sugeridas, lo cual coadyuvará al mejor funcionamiento de la administración municipal.

6. ÉTICA ADMINISTRATIVA

6.1 Fundamentos de un Buen Gobierno

a. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:[43]

   - El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
   - La búsqueda permanente del interés general.
   - La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos.
   - El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

b. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, sensibilidad política, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficiencia, eficacia, igualdad de género y protección del medio ambiente.

c. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

[43] *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Montevideo, junio-2006, pp. 3, 4. El texto presentado sufrió modificaciones para adaptarlo al entorno municipal.

6.2 Normas de Conducta Administrativa

Los Siete Principios de la Vida Pública[44]

1.- Desinterés

Los que ocupan cargos públicos deberían tomar decisiones sólo con arreglo al interés público.

2.- Integridad

Los que ocupan cargos públicos no deberían colocarse bajo ninguna obligación financiera u otra con terceros u organizaciones que puedan influirles en el desempeño de sus responsabilidades oficiales.

3.- Objetividad

Al llevar a cabo asuntos públicos, incluidos los nombramientos públicos, la contratación pública, o la recomendación de individuos para recompensas y beneficios, los que ocupan cargos públicos deberían elegir por mérito.

4.- Responsabilidad

Los que ocupan cargos públicos son responsables de sus decisiones y acciones ante el público y deben someterse al escrutinio que sea apropiado para su cargo.

5.- Transparencia

Los que ocupan cargos públicos deberían obrar de la forma más abierta posible en todas las decisiones que toman y en todas las acciones que realizan. Deberían justificar sus decisiones y limitar la información sólo en el caso de que esto sea lo más necesario para el interés público.

[44] *Normas de Conducta para la Vida Pública. Informe Nolan*. Ministerio de Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública, Documentos INAP Nº 9, octubre, 1996, p. 24.

6.- Honestidad

Los que ocupan cargos públicos tienen la obligación de declarar todos los intereses privados relacionados con sus responsabilidades públicas y de tomar medidas para solucionar cualquier conflicto que surja de tal forma que protejan el interés público.

7.- Liderazgo

Los que ocupan cargos públicos deberían fomentar y apoyar estos principios con liderazgo y ejemplo.

Las recomendaciones del Informe Nolan se plantean para asegurar que la vida pública de los funcionarios mantenga niveles elevados y de calidad en cuanto a su conducta, responsabilidad y ética.

6.3 Reglas de Conducta y Comportamiento Gubernamental

Recomendaciones de normas de conducta a seguir a los miembros del Ayuntamiento:[45]

- Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones u organizaciones que actúen en el marco de la legalidad.

- Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.

[45] *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Montevideo, junio-2006, pp. 5-7. El texto presentado sufrió modificaciones para adaptarlo al entorno municipal.

- Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.

- No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas.

- Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.

- No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias.

- Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y del cargo que ostentan, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.

- Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

- Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.

- Se comprometerán a que el desempeño de cargos en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

6.4 Principios éticos-administrativos vinculados a la Gestión Pública

Los miembros del Ayuntamiento realizarán su gestión de acuerdo a los siguientes principios:[46]

- Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, celeridad, equidad; vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del municipio.

- Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

- Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.

- Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.

- Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

- Administrarán los recursos materiales y financieros del municipio con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.

- Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.

[46] Ibídem, pp. 7-9. El texto presentado sufrió modificaciones para adaptarlo al entorno municipal.

- Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el municipio y transmitirla a los posteriores responsables.

- Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno municipal en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.

- Fomentarán la participación de los ciudadanos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.

- Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada estado y municipio.

- Promoverán y garantizarán políticas y programas de capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.

- Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización.

- Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas.

- Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del municipio.

7. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La gestión de un buen gobierno se apoya en la promoción de la participación de la ciudadanía en la planeación, ejecución y evaluación de las acciones y obras de la administración. No debe verse a los ciudadanos y sus organizaciones como simples receptores de los programas de gobierno sino como corresponsales del desarrollo de la comunidad.

7.1 Instancias de Participación Ciudadana

Existen múltiples formas de organización reconocidas legalmente que tienen intervención directa en los programas de gobierno o bien que se constituyen como instancias de la sociedad con capacidad de interlocución. Entre las primeras tenemos, adicionales a las autoridades auxiliares:[47]

- **Comité Ciudadano de Control y Vigilancia**. Éste se constituye con tres ciudadanos electos democráticamente, mediante asamblea de los ciudadanos que son beneficiarios de una obra de carácter estatal o municipal. Sus funciones están orientadas a la supervisión de la obra pública, mediante la inspección e información a los vecinos de los avances de la misma, buscando se garantice el cumplimiento de ésta de acuerdo a las características establecidas previamente.
- **Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal**. Es una instancia de consulta para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, integrada por ciudadanos de los sectores público, social y privado.

[47] *Manual Básico para la Administración Pública Municipal*. Selene Rosa María Reynoso Soto / Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., p. 28.

- **Consejos Consultivos**. Representan formas de participación especializada orientadas a las tareas de definición y evaluación de políticas específicas para el desarrollo de un sector. El Ayuntamiento puede integrar el Consejo Municipal de Protección Civil, el Consejo de Desarrollo Municipal y el Consejo Municipal de Participación Social.
- **Consejos de Participación Ciudadana**. Se constituyen como órganos de comunicación y colaboración entre los habitantes de una localidad y las autoridades municipales reunidos con el propósito de apoyar la gestión y ejecución de los planes y programas municipales.

Dentro de las segundas encontramos un conjunto muy diverso de organizaciones que tienen propósitos específicos sobre una actividad de carácter social, económico o político, tales como:[48]

- Asociación de padres de familia.
- Organizaciones ejidales.
- Asociaciones civiles.
- Asociaciones de productores.
- Cámaras de comercio e industria.
- Instituciones de asistencia privada.
- Agrupaciones políticas.

7.2 Mecanismos de Consulta

En una cantidad considerable de municipios se ha pugnado por una democracia participativa en la que los ciudadanos puedan intervenir en las decisiones que toma el Ayuntamiento. Por lo anterior, en determinadas entidades federativas se contemplan distintas formas de participación ciudadana, entre las que destacan:

- Plebiscito: se consulta a la ciudadanía sobre su aprobación o rechazo respecto de un acto trascendental en la vida del municipio.

- Referéndum: es un medio de consulta a la ciudadanía respecto de la creación, contenido o modificaciones de las distintas disposiciones jurídicas aplicables en un municipio.

[48] Ibídem, p. 29.

- Iniciativa popular: es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de creación o modificación a las distintas disposiciones jurídicas que rigen en un municipio.

8. PROGRAMAS FEDERALES PARA MUNICIPIOS

Los programas federales son subsidios gestionables de carácter extraordinarios para los municipios, por medio de los cuales pueden obtener recursos económicos para atender necesidades específicas de su población. Éstos derivan de un proceso de planeación realizado a partir de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y presupuestalmente quedan plasmados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.[49]

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) define a los programas federales como subsidios que las dependencias federales transfieren a otros sujetos para el cumplimiento de las metas que en las reglas de operación se definen, y serán sujetos a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad a los que se someten en términos de la propia Ley.

Los Programas Federales son instrumentos del Gobierno Federal para atender problemáticas específicas que tienen prioridad nacional. Cada una de las dependencias sigue un proceso para formular sus programas y de forma general incluye las siguientes fases:

1. Diagnóstico
2. Definición de prioridades
3. Precisión de estrategias
4. Asignación de recursos
5. Operación

La LFPRH en su artículo 75, establece que los programas federales deben diseñarse para el cumplimiento de un objetivo específico,

[49] *Catálogo de Programas Federales para Municipios* 2016. Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), 2016, p. 25.

dirigidos a una población en particular, o grupo, o región, entidad federativa o municipio; procurando la atención y distribución de los recursos para quienes ha sido diseñado el programa y; procurando la integración de mecanismos de evaluación y seguimiento y, de coordinación de acciones entre otros actores, con lo que se da fundamento a la estructura, publicación, difusión y obligatoriedad de las Reglas de Operación de los programas o en su caso los lineamientos a los que se somete su operación de los recursos públicos transferibles. El artículo 82 indica los recursos de las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos destinados a ser transferidos con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales deberán hacerlo por medio de convenios públicos de coordinación.

La mayoría de los Programas Federales inician a través de las Delegaciones de las Dependencias Federales por lo que se recomienda mantener una comunicación frecuente con ellas.

Los programas del año 2016 se clasifican de acuerdo a la Secretaría u organismo que los coordina, y pueden ser consultados en el Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016. Para este año se consideran los siguientes:[50]

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Instituto Mexicano de la Juventud
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Cultura
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Comisión Nacional del Agua
- Secretaría de Salud

[50] En el Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016 se encuentran en ese orden.

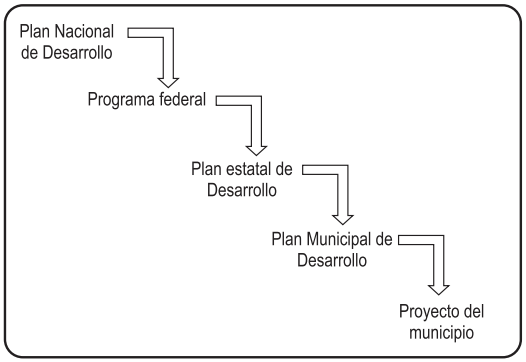
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Secretaría de Turismo
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

8.1 Marco Jurídico de los Programas Federales para los Municipios

En lo referente a los esquemas de planeación de las organizaciones del ámbito federal, la Ley de Planeación establece las etapas del proceso de planeación nacional. Con relación a los programas federales esta Ley es:

1) El marco que rige la planeación nacional para el desarrollo y, en función, la planeación la organización y corresponsabilidad de las actividades de la administración pública federal dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.
2) La base para el diseño, aprobación y publicación del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deberán sujetarse a las previsiones contenidas en éste.
3) El marco legal mediante el cual se establecen la formas de vinculación entre la participación social y los esquemas de planeación.
4) El marco legal mediante el cual se establecen los esquemas de coordinación entre los distintos órdenes de gobiernos.

Figura 4. Coherencia prelatoria de Programas Federales[51]



[51] Gráfico extraído del Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016. Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), p. 43.

El diseño y funcionamiento de los programas federales está regulado por un marco jurídico amplio y cubre aspectos del ámbito administrativo, financiero y social. La **perspectiva administrativa** considera las facultades de las dependencias y organismos federales en materia de planeación y diseño de objetivos y programas. La **perspectiva financiera** alinea los objetivos con los recursos financieros necesarios para su cumplimiento. Por último, la **perspectiva social** considera la orientación de las acciones del gobierno hacia la atención y disminución de la pobreza.

I. Ámbito administrativo. Queda regulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual define las formas de organización de la Administración Pública Federal, esto es, en Secretarías de Estado, organismos descentralizados, entre otros. Esta distinción es fundamental, ya que a partir de la definición de las distintas organizaciones del ámbito federal es que se establecen sus atribuciones, mismas que se alinean a los objetivos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.
II. Ámbito financiero. Comprende todos los aspectos relacionados con el ingreso y el gasto. Estos aspectos son de suma importancia ya que una vez que mediante el proceso de planeación se han determinado objetivos nacionales y los programas mediante los cuales se alcanzarán estos objetivos, a continuación se requiere identificar los requerimientos financieros para que éstos puedan operar. El marco jurídico que regula los ingresos y gastos de la Federación están sustentados en diversas leyes, entre las que se encuentran por su importancia la Ley de Ingresos y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
III. Ámbito social. En este rubro, los programas federales tienen como propósito garantizar el goce de los derechos sociales, por ello el gobierno orienta su planeación a la corrección de las desigualdades que existen entre las personas para garantizar la igual de oportunidades, esto es, la atención y disminución de los rezagos sociales y la marginación que padece parte de la población.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos sociales básicos de todos los mexicanos. En este ámbito social la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) garantiza de forma equilibrada el disfrute de los derechos sociales.

8.1.1 Ley General de Desarrollo Social

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) garantiza de forma equilibrada el disfrute de los derechos sociales. El artículo 1° de esta ley establece el compromiso del estado de garantizar el ejercicio de los derechos sociales de la población, establece la participación de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo social, el fomento del sector social de la economía, la regulación y garantía de la prestación de bienes y servicios que comprenden los programas sociales, así como la importancia de fomentar la participación social y privada de forma ordenada y la evaluación de los programas y la política social.

En cuanto a la forma de participación de los gobiernos, se establece en el artículo 13 de la LGDS que para el diseño de la Política Nacional de Desarrollo Social se incluirán los programas municipales; planes y programas estatales; programas institucionales, regionales y especiales; el Programa Nacional de Desarrollo Social; y el Plan Nacional de Desarrollo.

La LGDS también establece la responsabilidad del municipio como el principal ejecutor de los programas de desarrollo social. Así mismo faculta a los gobiernos municipales, estatales y federal a elaborar y hacer de conocimiento público sus programas operativos anuales en materia de Desarrollo Social. En materia de Desarrollo Social la Ley señala en el artículo 18 que los programas y recursos destinados a ello se consideran de carácter prioritario e interés público, por lo tanto están sujetos a seguimiento y evaluación y no podrán ser objeto de disminución de gasto.

Los temas prioritarios del Desarrollo Social se enuncian en el artículo 19, lo cual sirve de sustento para entender la selección de Programas considerados como de Desarrollo Social y Sujetos a Reglas de Operación. El artículo enlista las siguientes prioridades: educación obligatoria, prevención y control de enfermedades transmisibles y atención médica. Así como que los programas deben ser dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad y zonas de atención prioritaria; señala como prioritarias las acciones para asegurar la alimentación y nutrición y por lo tanto,

también el abasto de productos básicos; la vivienda, la generación de empleo y actividades productivas; así como la infraestructura en servicios de agua potable, drenaje, electrificación, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental. Todo esto expresamente contenido en la Constitución como derechos sociales.

La LGDS fundamenta en el Capítulo IV "De las Zonas de Atención Prioritaria" (ZAP) que los programas federales tengan como principal destino de apoyo las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). El artículo 29 define las ZAP como "las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, cuya población registra índices de pobreza, marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social...".

Las facultades de los municipios en materia de desarrollo social se manifiestan en el artículo 45 de la LGDS, el cual establece también como una de sus facultades la determinación de un programa de desarrollo social municipal a convenir con los gobiernos federal, estatal y con otros municipios en materia de desarrollo social, así como a convocar y promover la participación ciudadana y de organizaciones civiles y a ejercer los recursos que le sean asignados.

8.2 Características de los Programas Federales para los Municipios

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS FEDERALES
1. Son recursos extraordinarios
No forman parte de los recursos que se trasfieren a los municipios por determinación de Ley como es el caso de las participaciones y aportaciones federales o en general los elementos que constituyen el gasto federalizado
2. Son recursos gestionables
Significa que hay que solicitarlos mediante un procedimiento determinado de manera general y publica
3. Son recursos concursables
Es decir, no son para todos, ni para todo, cuentan con un fin específico y por lo tanto son aginados a aquellos municipios que demuestren un vínculo con ese determinado fin

4. Son subsidios
Significa que el recurso otorgado constituye un apoyo a la carga total, por lo que implica la coparticipación de recursos, en algunos casos no son obligadamente económicos
5. Se rigen por reglas de operación
Que son instrumentos jurídico-administrativos en los que se determina la estructura del programa, procedimiento de operación y asignación, y en general lo relacionado con el programa
6. Posee características atribuidas a un orden jurídico
Características que expresamente señale el ordenamiento jurídico en materia de recursos federales

8.3 Clasificación de los Programas Federales

De acuerdo a la forma en la que llegan los recursos hacia sus beneficiarios, los programas federales se clasifican en:

- **Directos**: Los programas directos son aquellos en donde la persona que resulta beneficiaria recibe el apoyo de forma directa por parte la dependencia o entidad federal, por lo que la gestión la realiza directamente el posible beneficiario ante la dependencia; no se requiere formalizar algún convenio de colaboración entre gobiernos y tampoco se les requieren recursos complementarios.

- **Indirectos**: Los programas indirectos son aquellos en donde el beneficio es otorgado por la Federación a un intermediario, ya sea gobierno municipal o estatal para la realización de una acción (obra) de impacto regional o colectivo que repercute indirectamente en un beneficio. Los apoyos de este tipo de programas están enfocados a la construcción, rehabilitación o equipamiento de obras de infraestructura básica (electrificación, agua potable, drenaje alcantarillado, caminos, pavimentación, acciones vivienda y servicios en la vivienda). La gestión de estos programas corresponde al municipio, para la asignación recursos es indispensable la formalización de un convenio de colaboración para la transferencia de recursos entre los gobiernos.

8.4 Etapas de asignación de recursos públicos según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria[52]

ETAPAS EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS	
Etapa 1 **APROBACIÓN**	Etapa 2 **EJERCICIO**
La LFPRH señala en el Título Segundo "De la Programación, Presupuestación y Aprobación" que se trata de las actividades de previsión de gasto que realizan las dependencias para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, programas, etc. contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo; así como otras previsiones de gasto para cubrir los recursos humanos, materiales y financieros y los correspondientes a las actividades de Diputados, Senadores y entes autónomos. Así mismo se señala la atribución que tiene cada uno de los operadores de gasto para participar de forma anual en las actividades de programación y presupuestación del gasto público, para lo cual tomarán como base las políticas y programas sectoriales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.	La LFPRH establece el mecanismo de transferencia de los recursos ordinarios aprobados en el Presupuesto de Egresos, en primer lugar a las entidades federativas, y en seguida por su conducto transferirlos a los municipios. El ejercicio de los recursos y avance de resultados deben ser reportados a la Cámara de Diputados en forma trimestral por la Secretaría de Hacienda, para ello las dependencias y operadores de gasto aportarán la información a la Secretaría.
Etapa 3 **CONTROL**	Etapa 4 **EVALUACIÓN**
Establece como responsables de la administración y de los resultados a los ejecutores del gasto, quienes deberán cumplir de forma oportuna y eficaz con las metas y objetivos establecidos en sus programas. Los recursos serán ministrados por la Tesorería de la Federación y estar convenidos entre el municipio y la dependencia federal respectiva. La Auditoría Superior de la Federación actúa como ente fiscalizador de los recursos públicos federales y coordinadora de los órganos técnicos de fiscalización en las legislaturas de los estados, facultad reconocida en el artículo 82 de la LFPRH y concedida expresamente en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en la cual se le atribuye la rectoría en el proceso de fiscalización y por lo tanto el diseño y estructuración de las distintas líneas, bases, guías y sistemas de fiscalización.	La evaluación podrá realizarse por la misma dependencia o entidad o bien por alguna persona física o moral que cuente con experiencia probada, así como también que la evaluación que se realice debe atender los requisitos de independencia, imparcialidad y transparencia. Se señala también que todas las evaluaciones deberán de ser públicas y realizadas de forma anual. La Ley prevé además de los reportes de información presentados a distintos actores, la participación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como ente coordinador de las evaluaciones en materia de desarrollo social.

[52] Adaptación del cuadro que se encuentra en Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016. Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), pp. 27, 28.

8.5 Operación de los Programas Federales

Las Reglas de Operación son las disposiciones que definen el alcance de los programas, la forma de gestión, los recursos que puede transferir, los trámites y requisitos para beneficiarios de los recursos y otros elementos de control y rendición de cuentas, con el fin de dar cumplimiento a la LFPRH en lo relacionado con el manejo de los recursos públicos, para lo cual se señala que deben ser otorgados y aplicados bajo los criterios de eficiencia, eficacia, de forma oportuna y equitativas, garantizando la transparencia.

8.5.1 Diseño de los programas

El artículo 75 de la LFPRH describe el formato que deben observar las dependencias para el diseño de los programas, el cual es:

1) Identificar población objetivo por grupo y región.
2) Monto máximo de apoyo por beneficiario.
3) Mecanismos de distribución, operación y administración que facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.
4) Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación.
5) Considerar fuentes alternativas de ingreso.
6) Coordinación entre dependencias y entidades para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos.
7) Reportar trimestralmente.

El artículo 77 de la LFPRH establece que la Cámara de Diputados tiene la facultad de señalar en el Presupuesto de Egresos de la Federación los programas que otorgan subsidios, los que estarán sujetos a Reglas de Operación. Así mismo, se establece como responsable de emitir las Reglas de Operación a las Secretarías de Estado o en su caso de emitir las modificaciones para su aplicación en el ejercicio fiscal siguiente. Este artículo establece el procedimiento previo para la publicación de las reglas de operación y en este sentido señala que las Secretarías deben presentar a la Secretaría de Hacienda su proyecto de Reglas de Operación a más tardar el 21 de noviembre, con el fin de obtener la autorización presupuestaria. La Secretaría de Hacienda tiene un plazo

de 10 días hábiles para emitir la autorización, la cual versa únicamente sobre el impacto presupuestario y no sobre la estructura y diseño del programa.

Las Secretarías de Estado una vez que cuentan con los recursos autorizados por la Secretaría de Hacienda tienen tres días hábiles para presentar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria el Proyecto de Reglas de Operación, con el fin de que en un plazo no mayor a 10 días hábiles emita el dictamen regulatorio. El dictamen regulatorio tiene por objeto el garantizar que las Reglas de Operación contengan y describan de forma clara y suficiente todo el procedimiento para la asignación de los recursos en donde se incluye: los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, convenios, convocatorias, y todo lo relacionado con la operación del programa.

Para someter a dictamen regulatorio el Proyecto de Reglas de Operación se requiere presentar:

- Los criterios de selección de beneficiarios.
- El mecanismo para la asignación (autoridades, competencia y facultades en la operación del Programa)
- Los nombres de los trámites que se requieren, los periodos y plazos para realizarlos.
- Los documentos y datos que se solicitan, sean los necesarios y suficientes.
- El plazo máximo de resolución por la autoridad competente.
- Las autoridades ante quienes se realiza el trámite y, en su caso, algún mecanismo alterno.

Finalmente, las Reglas de Operación guardan la siguiente estructura:[53]

1) Considerando

   Son la exposición de argumentos que justifican la existencia, operación y procedimiento del programa.

[53] *Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016*. Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), pp. 31,32.

2) Introducción

Presenta los motivos diagnosticados que dieron origen a la generación de la política pública en la materia y señala la contribución de las acciones que contempla el programa al logro de los objetivos nacionales contenidos en el PND y puede presentar una síntesis de los alcances del programa.

3) Objetivos

- General: En él se expresa el máximo logro que se pretende alcanzar con la aplicación del programa.
- Específico: Manifiesta los logros intermedios, que contribuyen al objetivo general.

4) Lineamientos

Presenta los elementos que dan certeza a la forma en que se va a llevar a cabo el programa. En este apartado las reglas de operación exponen:

- Cobertura: Región o espacio físico en que actuará el programa.
- Población Objetivo: Las características de la población que será atendida con el programa.
- Criterios y Requisitos de Elegibilidad: los supuestos bajo los cuales será elegible la población objetivo.
- Tipos y montos de apoyo: El monto máximo de recursos o apoyos que brinda el programa por beneficiario y en su caso las formas de concurrencia de recursos.
- Derechos, Obligaciones y Causas de Suspensión de Apoyos.
- Instancias Participantes: Las Autoridades que participan en el proceso de operación del programa y sus formas de participación (Instancia Ejecutora, Instancia Normativa, Comités o instancias de coordinación interinstitucional y/o intergubernamental).

5) Proceso de Operación

Indica los trámites, documentos, requisitos y periodos para el beneficiario, así como también los procedimientos de revisión o validación que sirvan para determinar al beneficio del programa y en su caso

el procedimiento para la asignación de los apoyos que comprenda el programa.

6) Evaluación

Señala quién evaluará el desempeño del Programa y los tipos de evaluaciones y, en su caso, periodos. Así mismo presenta base de medición sobre lo cual será evaluado el programa (indicadores).

7) Seguimiento, Control y Auditoría

Define a los responsables de dar seguimiento.

8) Transparencia

Obligación de publicar y difundir información, y en su caso, incluye las formas de participación de las contralorías sociales.

9) Anexos

Diagrama de Flujo del Proceso de Operación, Formatos, Convenio, Convocatoria, Matriz de indicadores de Resultados, Indicadores; y en general toda la información relacionada con la operación del programa.

Figura 5. Calendario de planeación, autorización y publicación de programas federales[54]

JUNIO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE
El ejecutivo federal representado por la SHCP, presenta a la Cámara de Diputados a más tardar el día 30 la estructura programática para la elaboración del Proyecto de PEF.	El ejecutivo federal remite a la Cámara de Diputados el Paquete económico: Proyecto de Ley de Ingresos, Miscelánea fiscal y Proyecto de Presupuesto de Egresos.	Ley de Ingresos es aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores el 30 de octubre.	Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre. Aproximadamente el 20 de noviembre se publica la Ley de Ingresos. A más tardar el 21 de noviembre las dependencias envían a la SHCP sus proyectos de reglas de operación o modificaciones.	La SHCP emite la autorización presupuestaria sobre los proyectos de reglas de operación. Las dependencias envían a la Comisión Federal de Mejora Regulatoría, los proyectos de reglas de operación, para que ésta emita dentro de los 10 días hábiles siguientes su dictamen. Se publica el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar 20 días hábiles posteriores a la aprobación del Proyecto por parte de la Cámara de Diputados. Se publican las Reglas de Operación de los Programas antes del 31 de diciembre.

[54] Cuadro extraído del *Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016*. Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), p. 33.

9. ANEXOS

ANEXO 1

METODOLOGÍA PARA ELABORAR DIAGNÓSTICOS DE TEMAS MUNICIPALES : FODA

Las siglas FODA, es un acróstico de Fortalezas (factores críticos positivos con los que se cuenta), Oportunidades, (aspectos positivos que podemos aprovechar utilizando nuestras fortalezas), Debilidades, (factores críticos negativos que se deben eliminar o reducir) y Amenazas, (aspectos negativos externos que podrían obstaculizar el logro de nuestros objetivos).

La matriz FODA es una herramienta que apoya la forma de generar los diagnósticos de los temas de las comisiones que puede ser aplicada a cualquier situación, individuo, producto, asunto, para lo cual se presentan los términos conceptuales del análisis FODA.

Es como si se tomara una "radiografía" proporcionando la información necesaria para la implantación de acciones y la generación de nuevos o mejores proyectos. Es un análisis comparativo de factores que tiene que ver con el proceso de desarrollo de un municipio para definir las potencialidades, virtudes y los riesgos o faltas presentes en éste y tomar decisiones acorde con los objetivos y políticas formuladas.

En el proceso de análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (análisis FODA), se consideran los factores económicos, políticos, sociales y culturales, así como los de carácter territorial, algunos de ellos representan la influencia del ámbito externo del control de acciones del Ayuntamiento, y otros inciden sobre el quehacer interno. La previsión de esas oportunidades y amenazas posibilita la construcción de escenarios anticipados que permitan orientar el rumbo del municipio.

De esta manera, surgen situaciones, aspectos, hechos o fenómenos positivos llamados fortalezas, o negativos denominados debilidades, cuyos efectos se deben atenuar. Adicionalmente existen situaciones coyunturales de tipo externo que pueden condicionar el desarrollo del municipio, mismas que cuando son positivas se les denominan

oportunidades, mientras que cuando son negativas se les conoce como amenazas.

Es importante puntualizar que con base en el análisis de cada uno de los temas, se puede formular la matriz FODA, misma que deberá contener de forma muy resumida la descripción cuantificada de fenómenos que caracterizan al diagnóstico en cada uno, con índices que dimensionen el grado de problemática o bien de fundamento para el desarrollo.

El objetivo primario del análisis FODA consiste en obtener conclusiones sobre la forma en que el objeto estudiado será capaz de afrontar los cambios y las turbulencias en el contexto, (oportunidades y amenazas) a partir de sus fortalezas y debilidades internas, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas.

Fortalezas: son las capacidades especiales con que cuenta la institución, y que le permite tener una posición privilegiada frente al futuro. Recursos que se controlan, capacidades y habilidades que se poseen, actividades que se desarrollan positivamente, etc.

Oportunidades: son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa el municipio, y que permiten obtener ventajas.

Debilidades: son aquellos factores que provocan una posición desfavorable, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente, etc.

Amenazas: son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra el desarrollo de la administración. Con la finalidad de identificar diagnóstico, objetivos y proyectos de mayor prioridad se recomienda elaborar la matriz FODA para cada uno de los temas propios de la comisiones. Es de suma importancia resaltar que el diagnóstico debe contener datos cualitativos, cuantitativos e índices que permitan identificar el nivel de desarrollo de la entidad municipal, así como la realidad social, económica, política, de infraestructura en servicios públicos, equipamiento social y urbano, así como la situación política y administrativa que impera

en el Municipio, es el esquema sugerido para que sea utilizado como apoyo al desarrollo del municipio.

Para poder determinar claramente el problema deberán elaborarse respuestas concretas a las siguientes preguntas:

- ¿En qué consiste la situación-problema?
- ¿Cómo se manifiesta? ¿Cuáles son sus síntomas?
- ¿Cuáles son sus causas inmediatas?
- ¿Qué factores, sin ser causas directas, contribuyen a agravar la situación-problema?

Para lograr superar la problemática identificada, implica determinar la mejor forma de superar los obstáculos, de tal suerte que sea posible avanzar hacia la visión deseada de manera sostenida.

Determinación de la población objetivo

A lo largo del desarrollo es necesario tener definida la población que está siendo afectada por el problema, es necesario conocer las características de este grupo, pues existen necesidades ilimitadas y los recursos escasos, por tanto incluiremos los siguientes conceptos que apoyan la acotación de la población objetivo

Población de referencia: Corresponde a la población global del Municipio (con y sin problema), que se toma como referencia para cálculo, comparación y análisis de la población objetivo. De esta población se conoce con mayor precisión los atributos y características a través de estadísticas, tasas de crecimiento y otros datos asociados con áreas geográficas, grupos etéreos, étnicos y laborales, etc.

Población potencial: Es aquella parte de la población de referencia, que es afectada por el problema (o será afectada por él), y en consecuencia necesita de los servicios o bienes que otorgará el programa. Indica la magnitud total de la población en riesgo.

Población objetivo: Se refiere a la población potencial que si estará en condiciones de ser atendida, es decir, es aquella población potencial

descontando la población que tendría que ser postergada por diferentes factores que no necesariamente son responsabilidad del municipio como por ejemplo la red eléctrica que no se podría colocar en comunidades muy dispersas por sus propias características.

Población atendida: Se refiere a la población que realmente es atendida, en relación con los recursos humanos, materiales y económicos con los que se cuenta para alcanzar el objetivo.

ANEXO 2

FINAL DEL FORMULARIO

Ejemplo de un dictamen de Comisión Edilicia

Expediente CEU-2-TIL-2016

DICTAMEN SOBRE EL ESTUDIO DEL CONFLICTIVO TRÁFICO VEHICULAR EN LA CABECERA MUNICPAL DE NUESTRO MUNICIPIO DE TILAPA, ESTADO DE MÉXICO.

ANTECEDENTES

Por diferentes medios y en fechas han acudido diversos ciudadanos, organizaciones y personajes con varios miembros de la administración pública y del Ayuntamiento, especialmente con nuestro Presidente Municipal, para quejarse de los conflictos y otros perjuicios que ocasionan el caos vial en nuestra cabecera municipal por falta de orden y quizás por exceso del parque vehicular en tránsito; lo anterior fue comentado por nuestro primer edil en la sesión ordinaria del Ayuntamiento del 20 de abril de 2016, solicitando a su vez a los miembros del Ayuntamiento, que se formara una comisión para que investigara el problema, se acercara a los vecinos, organizaciones e instituciones que se sienten perjudicados, que consultaran con expertos en el tema, si fuera necesario y que presentaran alguna solución al problema.

Diversos miembros del Ayuntamiento vertieron sus opiniones para que al final de la discusión, el Presidente, en uso de la palabra, solicitó a los presidentes de tres comisiones abordaran en conjunto dicho problema, a saber: la Comisión de Seguridad Pública y Tránsito, la Comisión de Gobierno y la Comisión de Educación, con lo que se constituyó la Comisión Edilicia Unida para analizar y el problema y proponer alguna solución.

Los integrantes de las comisiones son:

Comisión de Seguridad Pública y Tránsito: Presidente, Lic. Juan Valtierra Pérez; Secretario, Lic. Rosalinda Muñoz Ortiz, Vocal, Dr. Valentín López Aguirre.

Comisión de Gobierno: Presidente, C. Enrique Limón Arteaga; Secretario Lic. Alberto del Real Cosío; Vocal, C Patricia León Leal.

Comisión de Educación: Presidente Profra. Cupertina Ávalos Castro; Secretario, C:P: Carlos Arana Hernández; Vocal, C. María del Refugio Paz Torres.

Tuvimos la primera sesión el martes 26 de abril y decidimos reunirnos todos los martes a las 9:00 Hrs., proponiéndonos además realizar nuestras tareas fundamentales por cada comisión.

Nos reunimos en cinco ocasiones, habiendo pospuesto en dos sesiones por una semana y concluimos el 14 de junio de 2016.

Fueron muy enriquecedoras nuestras reuniones de trabajo, las exposiciones de cada comisión fueron ampliamente estudiadas y cuyas deliberaciones y acuerdos están registrados en el acta de la sesión de cada una de nuestras reuniones, en las que se puede decir, además, que asistieron, en lo general, todos los integrantes de las tres comisiones.

DICTAMEN DE LAS COMISIONES EDILICIAS UNIDAS

Fundamentadas las comisiones en las disposiciones de Bando de Buen Gobierno de nuestro municipio:

DE LOS FINES DEL AYUNTAMIENTO

Art. 10. Fracc. V. Preservar los valores cívicos y promover la participación ciudadana;

TRANSPORTE Y VIALIDAD

Art. 64. Corresponde al Ayuntamiento a través de la Dirección de Seguridad Publica, el resguardo, mantenimiento, conservación, vigilancia y control de las avenidas, calles y banquetas.

Art. 65. El Ayuntamiento tiene la facultad de ordenar y regular a través de la Dirección de Seguridad Pública, el uso y circulación de avenidas, calles y banquetas, respecto de todo tipo de transporte.

INVESTIGACIÓN

Nuestra cabecera municipal cuenta con 175,330 habitantes, con 290 cruceros, de los cuales 53 operan con el sistema de semaforización, sin embargo, 19 no funcionan, 4 en el momento de nuestra investigación no funcionaban y 15 nos informaron que estaban desactivados porque funcionando generaban mayor conflicto vial, lo que quiere decir que ni es el único instrumento para controlar el caos vial como tampoco los agentes de seguridad vial ubicados en buena parte en cruceros con semáforos que sólo han menguado la crisis del tránsito en la cabecera municipal

El problema tampoco es el simple crecimiento del número de vehículos, lo que hay que valorar es el creciente número de vehículos del transporte público, aunado a dos componentes más, a saber: el paso obligado de ellos en la zona del llamado zona central de la ciudad, y en segundo término, que algunas de las terminales de autobuses, los sitios de los taxis y los paraderos de las combis están en la misma zona. Sin dejar de mencionar, además, los camiones repartidores que circulan en la principal zona comercial de la ciudad, es decir, en la zona centro.

Aún hay más. Hay diversas escuelas o centro de capacitación originando que frecuentemente s estacionan en doble fila que son parte de las subculturas viales, por eso lo que más hace falta es cultivar la cultura vial tanto para conductores de vehículos particulares, como de los peatones y especialmente los del servicio público. En resumen, se convino por unanimidad que lo más conveniente es diseñar e implementar el programa UNO x UNO.

Las entrevistas que se hicieron tanto a simples manejadores como a diversas agrupaciones que, fundamentalmente, están relacionadas con las zona cetro es que, con motivo de la congestión vehicular sufren irritación y, en no pocos caso, hay reyertas entre conductores y una

consecuente aprensión entre los ismos pasajeros de autos, de combis y de taxis, y, lo peor, lo reconocen los propios operadores acumulan un impacto negativo para la cordialidad que debe existir en los lugares a donde van.

Para poder implementar el programa 1x1 se requiere tamizar la cultura vial de la mayoría de los conductores, lo cual no es imposible, pero tampoco fácil ni expedito, se requiere llevar a cabo una práctica de campo en los cruceros viales en un periodo entre 7 y 15 días, cada dos meses y por lo menos en un periodo de 6 meses.

Entre las costumbres generalizadas de quienes manejan en la zona de referencia es la de aprovecharse de los demás en la consecución de espacios y cuidado en que otro se meta en su carril; es común que se desesperen por el ahorro del tiempo sin sopesar que eso puede congestionar mayormente el tráfico vehicular; menospreciando muchas veces el paso de peatones –señalamiento especialmente para los jóvenes-, y en no pocos casos, manejando desfogan sus preocupaciones y ansiedades.

En resumen, implementar este programa de 1x1 significa afinar la cultura vial modificando las costumbres de los manejadores todos, impactando así en:

1.- Disminuir los accidentes entre vehículos, con ciclista y peatones.
2.- Se aleccionará a choferes de las líneas o sitos de taxis; se invitara a padres de familia en escuelas para invitarlos a participar.
3.- El resultado de la moderación de la conducta vial se traducirá en el bienestar de la convivencia en los destinos de quienes se trasladan. Trabajo, escuela, hogar.

ACUERDO

Se acuerda por unanimidad presentar ante el pleno del Ayuntamiento el diseño y la implementación del programa de control vehicular denominado 1x1.

(firma de todos los miembros de las tres comisiones unidas)

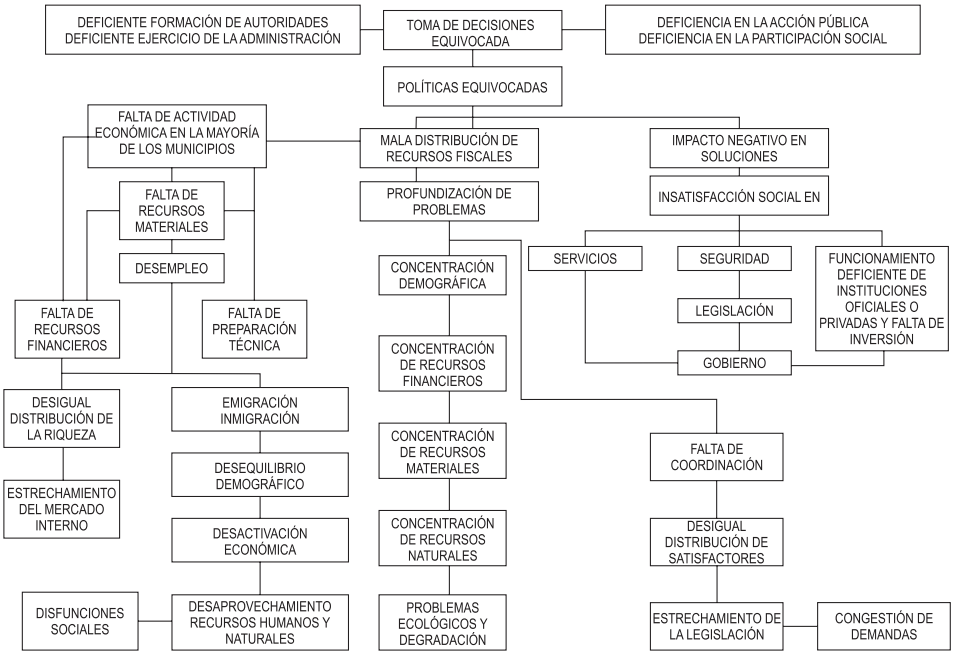
ANEXO 3

NÚMERO DE MUNICIPIOS EN MÉXICO

Estado	Número de Municipios	Estado	Número de Municipios
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila	38	Querétaro	18
Colima	10	Quintana Roo	11
Chiapas	122	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guanajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	81	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	Tlaxcala	60
Jalisco	125	Veracruz	212
México	125	Yucatán	106
Michoacán	113	Zacatecas	58
Morelos	33	**Total**	**2,446**

ANEXO 4

ESQUEMA DE PROBLEMAS MUNICIPALES[55]



55 *El Municipio Mexicano*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII Legislatura, p. 82.

ANEXO 5

TOTAL DE INGRESOS MUNICIPALES EN MÉXICO, CORRESPONDIENTES AL AÑO 2014[56]

Indetec

Ingresos Municipales 2014

Las arcas municipales dependen mucho de las participaciones, aportaciones y otras transferencias tanto federales como estatales, que llegan a representar ¾ del total de los ingresos municipales, mientras que los ingresos propios son la quinta parte.

CONCEPTO	Millones de Pesos	Estructura %
Total	**364,394.19**	**100.00%**
Ingresos Propios	**73,660.22**	**20.21%**
Impuestos	42,223.45	11.59%
Derechos	17,966.93	4.93%
Contribuciones de Mejoras	651.24	0.18%
Productos	4,553.51	1.25%
Aprovechamientos	8,265.09	2.27%
Transferencias Federales y Estatales	**269,328.27**	**73.91%**
Participaciones	122,347.42	33.58%
Aportaciones	133,717.87	36.70%
Otros Ingresos	13,262.98	3.64%
Financiamiento	**21,405.70**	**5.87%**

[56] *La Nueva Hacienda Pública Municipal*. Alfonso Chávez Fierro. Seminario "Gobiernos Municipales Abiertos", Toluca, Estado de México. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas / Instituto Hacendario del Estado de México, 2016.

ANEXO 6

LISTA DE LOS PROGRAMAS FEDERALES PARA LOS MUNICIPIOS, CORRESPONDIENTE AL AÑO 2016

I. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

- Programa de Infraestructura
- Programa de Prevención de Riesgos
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
- Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH)
- Programa de Consolidación de Reservas Urbanas
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
- Programa de Apoyo a la Vivienda Programa de Acceso a Soluciones de Financiamiento

II. Secretaría de Desarrollo Social

- Programa 3 X 1 para Migrantes
- Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas
- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías
- Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras
- Programa de Coinversión Social
- Programa Pensión para Adultos Mayores
- Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia
- Programa Empleo Temporal

III. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (PROAGUA)
- Programa de Tratamiento de Aguas Residuales
- Programa Nacional Forestal
- Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible
- Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos

IV. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

- Programa de Infraestructura Indígena

V. Secretaría de Turismo
- Programa de Desarrollo Regional Turístico Sustentable y Pueblos Mágicos

VI. Secretaría de Cultura
- Programa de Apoyos a la Cultura

VII. Secretaría de Salud
- Programa de Atención a Personas con Discapacidad
- Programa de Apoyos para la Protección de las Personas en Estado de Necesidad
  - Subprograma de Apoyo a Proyectos
- Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente"
  - Subprograma "Comunidad Diferente"
- Programa de Desarrollo Comunitario "Comunidad Diferente"
  - Subprograma "Infraestructura, Rehabilitación y/o Equipamiento de Espacios Alimentarios".

VIII. Instituto Mexicano de la Juventud
- Centros Poder Joven
- Proyectos Locales Juveniles

IX. Instituto Nacional de las Mujeres
- Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género

X. Secretaría de Educación Pública
- Programa de Educación para Adultos (INEA)
- Programa de Cultura Física y Deporte

XI. Secretaría de Economía
- Fondo Nacional Emprendedor
- Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural (PRONAFIM)

XII. Secretaría de Gobernación
- Redes Ciudadanas e Interinstitucionales: Tejiendo Redes para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres

XIII. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

- Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria

XIV. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

- Programas de Crédito Banobras
- Proyecto Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal
- Banco de Proyectos Municipales (BPM)
- Programa de Modernización Catastral
- Programa de Modernización de las Áreas Comerciales de los Organismos Operadores de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
- Programa de Capacitación
- Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA)
- Programa de Residuos Sólidos Municipales (PRORESOL)

10. BIBLIOGRAFÍA

- **Catálogo de Programas Federales para Municipios 2016**. Secretaría de Gobernación / Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). 2016.
- **Código Financiero del Estado de México y Municipios**. Gobierno del Estado de México.
- **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Montevideo, junio-2006,
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.
- **El Municipio Mexicano**. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII Legislatura.
- **Guía Práctica del Regidor(a)**. Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. Gobierno de San Luis Potosí, período 2009-2015.
- **Guía Práctica del(la) Síndico**. Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios. Gobierno de San Luis Potosí, período 2009-2015.
- **Guías Técnicas Municipales 2009**. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- **La Nueva Hacienda Pública Municipal**. Alfonso Chávez Fierro. Seminario "Gobiernos Municipales Abiertos", Toluca, Estado de México. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) / Instituto Hacendario del Estado de México, 2016.
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**. Gobierno del Estado de México.
- **Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria**. Secretaría de Gobernación / Instituto Federal para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México. 2012.

- **Manual del Gobierno Municipal en México. Preguntas y Respuestas sobre el Gobierno Municipal**. Abiram Hernández F., Alfonso Osegueda Cruz, León Páez. CESEM/Rosa-Luxemburg-Stiftung. 2009.
- **Manual Básico para la Administración Pública Municipal**. Selene Rosa María Reynoso Soto / Miguel Ángel Villafuerte y Eudave. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 2003.
- **Manuel Elementaire de Droit Administratif**. Marcel Waline, París, Sirey, 1933.
- **Metodología para la Planeación, Supervisión y Control de Calidad de la Auditoría**, *Volumen 2 de Cuadernos técnicos y de divulgación: Nueva época*. Gobierno del Estado de México, Secretaría de la Contraloría, Dirección General de Control y Auditoría del Sector Auxiliar, 2000.
- **Normas de Conducta para la Vida Pública**. **Informe Nolan**. Ministerio de Administraciones Públicas / Instituto Nacional de Administración Pública, Documentos INAP Nº 9, octubre, 1996.
- **Servicios Públicos Municipales**. Jorge Fernández Ruíz. Instituto Nacional de Administración Pública / Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002.
- **Sistema Federal Mexicano**, en *Los sistemas federales del continente americano*. Jorge Carpizo Mc Gregor. Universidad Nacional Autónoma de México / Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

DATOS DEL AUTOR

Humberto Sánchez Tapia

- Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
- Maestro en Administración Pública por la división de estudios superiores de la Universidad del Valle de México (1979-1981)
- Maestro en Administración Pública con especialización en Gestión Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (1997.1999)
- Fundador y presidente de la Liga de Economistas del Estado de México (1981-1987)
- Contralor municipal en el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México (1985-1987)
- Presidente Municipal del municipio de Texcoco, Estado de México (1988-1990)
- Jefe del cuerpo de vigilancia auxiliar y urbano del Estado de México en la dirección general de policía y tránsito (1991-1993)
- Gerente de Administración Interna y apoyo Corporativo de Petróleos mexicanos ((1995-1998)

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorario

Consejo Directivo 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez
SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto Arturo Rodríguez Reyes
ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMéx)
DIRECTORA DEL CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PROSPECTIVA: Gabriela Salazar González
DIRECTORA DEL CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raíza Dayar Mora
DIRECTORA DEL CENTRO DE IGUALDAD DE GÉNERO: Jessica Carolina Castillo Pérez
DELEGADA DEL VALLE DE MÉXICO: Margarita Montoya Romero
COORDINACIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN: Guillermo Posada Rodríguez
UNIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL: Oscar Morales Torres
UNIDAD PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: Sergio Alejandro Mendoza

Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMéx)
(Avenida Tollocan, baja velocidad, No 357, Colonia Álvaro Obregón.
San Mateo Atenco)

Delegación Regional Tlalnepantla de Baz
(Avenida Mario Colín esq. Constitución de 1917, Col. La Comunidad.
Tlalnepantla. Estado de México)

Delegación Regional Valle de Chalco Solidaridad
(Avenida Popocatépetl s/n entre Xicoténcatl y Tezózomoc. Col. Alfredo Baranda.
Valle de Chalco. Estado de México)

Delegación Regional Ixtlahuaca
(Avenida Saitama s/n Barrio de San Pedro. Ixtlahuaca.
Estado de México)

MANUAL DEL REGIDOR MUNICIPAL

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2016 en los talleres de Maida V. Torres Zaragoza, Ignacio Comonfort No. 452-21, Col. La Providencia, Metepec, Estado de México (722) 197 4624
E-mail: mvtzar9761@gmail.com

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

www.iapem.mx

IapemAC

@iapem