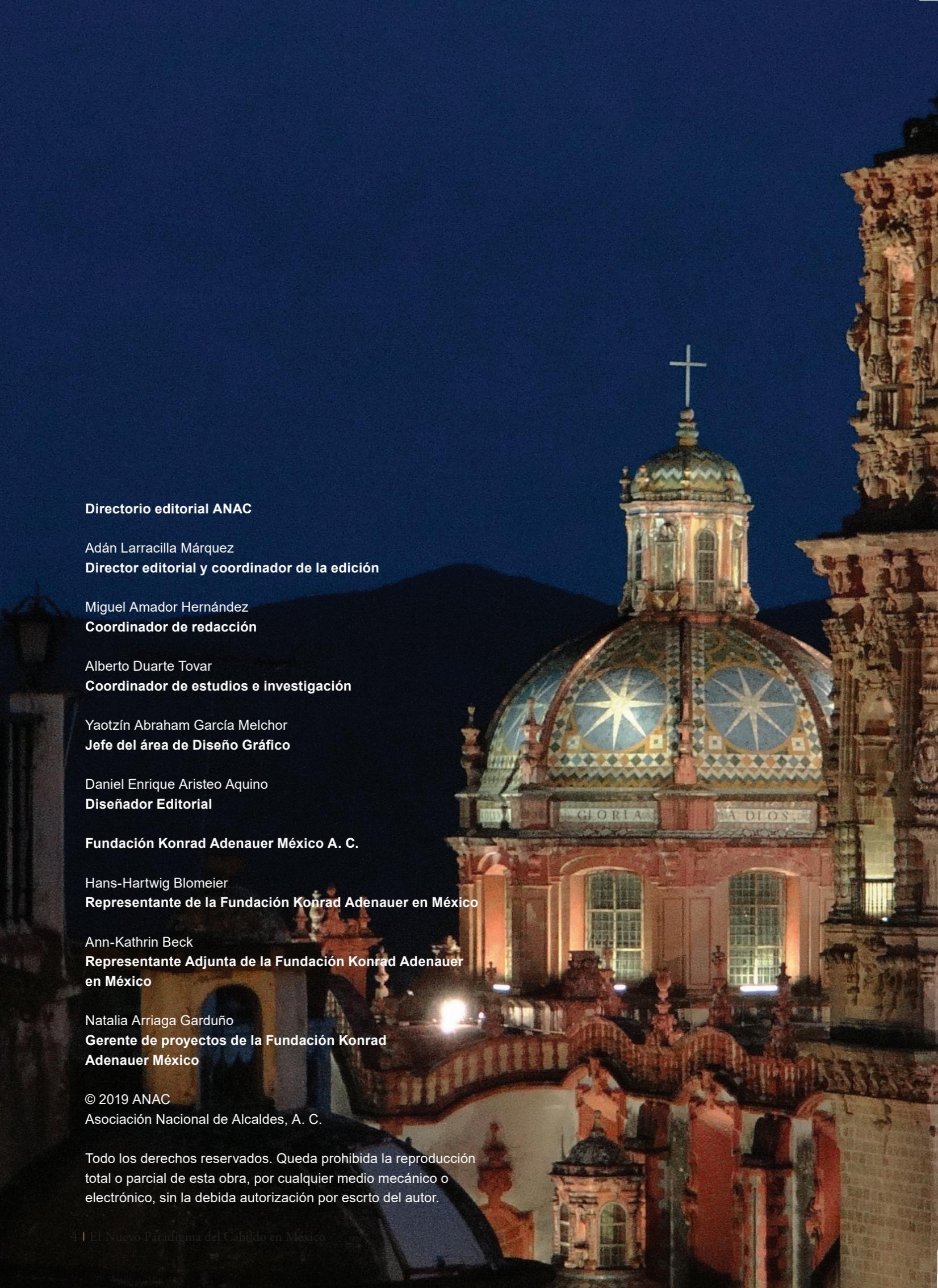






# El Nuevo Paradigma del Cabildo en México



**Directorio editorial ANAC**

Adán Larracilla Márquez  
**Director editorial y coordinador de la edición**

Miguel Amador Hernández  
**Coordinador de redacción**

Alberto Duarte Tovar  
**Coordinador de estudios e investigación**

Yaotzín Abraham García Melchor  
**Jefe del área de Diseño Gráfico**

Daniel Enrique Aristeo Aquino  
**Diseñador Editorial**

**Fundación Konrad Adenauer México A. C.**

Hans-Hartwig Blomeier  
**Representante de la Fundación Konrad Adenauer en México**

Ann-Kathrin Beck  
**Representante Adjunta de la Fundación Konrad Adenauer en México**

Natalia Arriaga Garduño  
**Gerente de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer México**

© 2019 ANAC  
Asociación Nacional de Alcaldes, A. C.

Todo los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, por cualquier medio mecánico o electrónico, sin la debida autorización por escrito del autor.



# Índice

---

<b>Presentación</b>	<b>11</b>
<b>Introducción general</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo Primero. Antecedentes Históricos del Cabildo en México</b>	<b>15</b>
Doctrinas sobre el origen y evolución del municipio	16
Primera postura	17
Escuela Sociológica	17
Escuela de Platón	17
Fustel de Coulanges, Max Weber, Giner, Calderon y Garcia Oviedo	17
Teoría clásica iusnaturalista	18
Segunda postura	18
La escuela anglosajona	18
Escuela francesa o del sistema legal	18
El municipio en el pensar de los ideólogos humanistas	19
El municipio de acuerdo con Manuel Gómez Morín	19
El municipio de acuerdo con Efraín González Luna	19
El Cabildo desde el origen del municipio	20
La gens griega	21
El municipio romano	21
Cabildo en España	24
Antecedentes del Cabildo en México	28
El Calpulli	28
La Conquista y la Colonización	31
Los empleados del Cabildo	37
El Cabildo en la Independencia	40
La Constitución de Cádiz	42
La Constitución de Apatzingán de 1814	43
El Reglamento Provisional del Imperio de Iturbide de 1822	43
La Constitución de 1824	43
Las siete leyes constitucionales de 1836	44
El reglamento provisional de 1837	45
Bases Orgánicas de la República Mexicana	45
El Cabildo en la época de Reforma	46
El Imperio de Maximiliano	47
El Cabildo en el Porfiriato	48
El Cabildo en la época de la Revolución	50
Resumen	52
Fuentes de consulta	54

<b>Capítulo Segundo. El Artículo 115 y sus Reformas Constitucionales</b>	<b>59</b>
La importancia del artículo 115 constitucional en el funcionamiento de los cabildos	60
El proyecto de las entidades federativas	62
Análisis de las reformas al artículo 115 constitucional	64
Presidencia de Plutarco Elías Calles	66
Presidencia de Abelardo L. Rodríguez	66
Presidencia de Manuel Ávila Camacho	66
Reforma durante el sexenio de Miguel Alemán Valdés	66
Reforma durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines	67
Reforma durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez	67
Reforma durante el sexenio de José López Portillo	67
Reforma durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado	67
Reforma durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León	68
Reforma durante el sexenio de Vicente Fox Quesada	69
Reforma durante el sexenio de Felipe Calderón Fournier	69
Reforma durante el sexenio de Enrique Peña Nieto	70
Reforma durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador	70
El cabildo en el artículo 115 de la Constitución Política vigente	72
De la integración del Cabildo	73
De la elección de los servidores públicos municipales	73
Facultad y atribuciones en materia reglamentaria	74
Facultades y atribuciones en materia de servicios públicos	76
Facultades y atribuciones en materia hacendaria y fiscal	78
Facultades y atribuciones en materia de seguridad pública	80
Resumen	82
Fuentes de consulta	84
Legislación consultada	86
 <b>Capítulo Tercero. Diagnóstico de los cabildos mexicanos</b>	 <b>89</b>
El cabildo como parte del municipio: Censos y encuestas	90
Tipología de Gobiernos Municipales y las Comisiones de los Cabildos	92
Tipología municipal	95
Municipios por población	95
Municipios por actividad económica	96
Municipios por condiciones territoriales	97
Profesionalización de los miembros del Cabildo	98
Reglamentación municipal	101
Iniciativas	102
Temáticas de las iniciativas	103
Eficiencia de la reglamentación municipal	103

Recursos humanos en el ayuntamiento	105
Por edad	106
Por cada 100 mil habitantes	106
Por entidad federativa	107
Por genero	109
Experiencia de los integrantes del cabildo en sus cargos	111
Conformación de los cabildos de acuerdo con su forma de elección	113
Resumen	122
Fuentes de consulta	123
<b>Capítulo Cuarto. Las Asociaciones Municipales en México y en el Mundo</b>	<b>125</b>
Asociaciones Municipales en México	126
La Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC)	127
La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)	130
La Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)	132
La Asociación de Municipios de México (AMMAC)	133
La Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM)	133
La Asociación Nacional de Alcaldías y Municipios de México (ANAMM)	137
Asociaciones Municipales en América	138
La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA)	138
La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)	140
Mercociudades	141
La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM)	142
La Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)	143
La Asociación de Municipio de Honduras (AMHON)	143
La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)	144
La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)	145
La Federación Colombiana de Municipios (FCM)	146
La Federación Argentina de Municipios (FAM)	147
La Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)	148
La Conferencia Nacional de Municipios de Brasil (CNM)	149
La Conferencia de Alcaldes de América (Conference of Mayors)	150
La Federación de Municipalidades Canadienses (FMC)	151
Asociaciones Municipales en Europa	152
La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)	152
La Cooperación Intercomunal en Francia (CIF)	153
La Asociación de Municipios Holandeses (VHG)	154
Otros Organismos Municipales Mundiales	155
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)	155
La Asociación Mundial de Grandes Ciudades Metrópolis	157
Resumen	158
Fuentes de consulta	161

<b>Capítulo Quinto. Propuesta del Nuevo Paradigma del Cabildo</b>	<b>165</b>
La Integración de los Cabildos Mexicanos	166
La Gobernanza Municipal 2030 en los Cabildos	168
El Desarrollo Humano Sustentable	168
La gobernanza	169
Gobernanza Municipal Humanista	169
Paso de la Gobernanza Municipal Humanista a la Gobernanza 2030	170
Métodos de elección de Síndicos y Regidores	171
Profesionalización de las autoridades municipales	175
Habilidad de negociación	176
Posicionamiento político	176
Técnica reglamentaria	177
Capacidad de gestión	177
Comunicación	177
Fiscalización	177
Visión a largo plazo	177
Ciudadanización	178
Capacitación de los Miembros del Cabildo	178
Planeación de largo plazo	180
Marco jurídico de la planeación	181
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	181
Ley de Planeación	181
Ley Estatal de Planeación	181
Ley Orgánica Municipal	181
Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)	182
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)	182
Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)	182
Plan Municipal de Desarrollo	182
Trabajo Técnico	185
Cabildo	188
Pasos del proceso parlamentario	190
Contenido de los reglamentos municipales	191
Fiscalización	192
Cabildo abierto	193
Observatorios ciudadanos	194
Presupuestos participativos	196
Transparencia y sistema de rendición de cuentas	197
Control municipal	197
Requisitos que deben cumplirse en el proceso de petición y rendición de cuentas	198
Transparencia en el Cabildo	198
Resumen	200
Fuentes de consulta	202
Legislación consultada	203
<b>Conclusiones Generales</b>	<b>205</b>



## Presentación

*"Son los buenos municipios los que salvarán a México"*

Manuel Gómez Morín

---

Cuando Cortés llegó a tierras mesoamericanas, proveniente de Cuba, cuenta la historia que sus soldados se sorprendieron de ver tanta belleza y majestuosidad. Quien diría que allí, en la Villa Rica de la Vera Cruz fundaría el primer municipio mexicano y algunos meses más tarde, el conquistador instituiría al primer cabildo en tierras mesoamericanas.

Este año se cumplen 5 siglos de dicho suceso que terminó por instituir a la cuna que resguardaría al primero de los tres órdenes que más adelante configurasen nuestro sistema federal de gobierno.

El municipalismo mexicano se engalana para conmemorar tan simbólico hecho y, desde la Asociación Nacional de Alcaldes nos sumamos a ello con esta publicación, misma que realiza un análisis de las condiciones en las cuales se encuentran los cabildos mexicanos, que son los cuerpos colegiados sobre los cuales las leyes asientan el gobierno local. Asimismo, planteamos un nuevo modelo de cabildo que hemos concebido desde la gobernanza municipal humanista y que busca la cercanía del ciudadano con sus gobernantes y la profesionalización de los integrantes de este órgano deliberativo.

La presente obra es testimonio fiel de nuestro compromiso por generar cabildos fuertes en favor de la ciudadanía y ello propicie el desarrollo institucional de los municipios -esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía- quienes requieren ser robustecidos a fin de propiciar mejores condiciones para su población.

Es tiempo de encabezar acciones en favor de los gobiernos locales, sumando esfuerzos para que todos, gobierno y ciudadanía nos conjugemos en una misma voz que se escuche desde todos los confines de nuestra gran nación, es momento de la acción por el fortalecimiento de los municipios y por el fortalecimiento de México.

**Lic. Enrique Vargas del Villar**

Presidente de la ANAC y Presidente Municipal de Huixquilucan, Edo. Méx.



## Introducción General

---

En esta obra, se realiza un recorrido histórico, desde el hecho inicial que dio luz al primer cabildo mexicano, pasando por la etapa de la Conquista, la Colonia y la Colonización, la época Independentista, los años de la Reforma, las casi tres décadas del Porfiriato y el periodo Revolucionario.

En un segundo momento, se aborda la creación de la Constitución de 1917 y, de manera específica, al ordenal 115, en el cual se plasmó la esencia y funcionamiento de los municipios y de los cabildos. Sus modificaciones a lo largo de este siglo, también se encuentran señaladas aquí.

En la tercera parte del libro, se señala un análisis de las condiciones actuales de los cabildos mexicanos, de la cantidad de ediles que hay en el país, del grado de profesionalización de éstos, su experiencia en el cargo y la conformación de los cabildos de acuerdo con las Leyes Orgánicas Municipales de cada una de las entidades de la República.

En el capítulo cuarto se enlistan diversas asociaciones municipales, tanto las que hay en el país, como en el exterior, entre ellas las del resto de América Latina, Europa y otros organismos municipales que residen en diversas partes del mundo.

El quinto capítulo es nuestra propuesta de un Nuevo Paradigma del Cabildo Mexicano, en este se encuentra plasmado lo que desde la lógica del Humanismo Político tiene que modificarse para que los cabildos funcionen de una manera más eficaz.

Este nuevo modelo de Cabildo tiene como uno de sus puntos focales la profesionalización de sus integrantes, por ello, dicho apartado enuncia 8 puntos que resultan fundamentales para lograrlo, asimismo, se propone una nueva manera de elegir a los síndicos y regidores del país y un cambio tanto en la integración de las comisiones edilicias como en su accionar.



## Capítulo Primero

# Antecedentes Históricos del Cabildo en México

---

El Cabildo es una institución que se ha mantenido vigente durante todas las fases de la evolución política. Ha sobrevivido -en el caso de México, a sus diversas etapas históricas: a la Conquista, la Independencia y la República figurando en el ideario de casi todas las etapas de México.

El objetivo del presente capítulo es presentar los antecedentes del Cabildo en México, su evolución y su importancia como institución administrativa sin dejar de lado al municipio. Se inicia con los antecedentes del municipio en Grecia y Roma, para dar paso a la conformación de los primeros cabildos en España y su influencia en México, posteriormente, se describe el desarrollo del cabildo en las diferentes épocas del país y cómo los diversos cuerpos normativos que se aprobaron a través de la historia de México dieron origen al Cabildo como hoy lo conocemos.

# Doctrinas sobre el origen y evolución del municipio

Antes de hablar del Cabildo como tal, es de suma importancia considerar de principio que este es el órgano que cuenta con la máxima autoridad dentro del municipio y como tal su análisis no puede ir desligado a este. No es posible entender la historia y el funcionamiento del Cabildo sin adentrarnos a la institución municipal porque sería como entender una institución sin comprender su origen o para que sirve.

El municipio como entidad administrativa tiene diversos elementos, entre ellos una población que se refiere al número de personas que están contenidas y residen dentro de otro elemento del municipio que es el territorio, entendido como aquella área física que es a su vez administrada también por el otro elemento denominado cabildo, definido como aquel órgano colegiado de individuos que toman las decisiones fundamentales para el buen funcionamiento del municipio.

Han surgido varias teorías sobre el origen y evolución del municipio. No sólo juristas se han ocupado de este tema, sino también sociólogos, historiadores y abogados han referido desde su punto de vista teorías acordes con su especialidad.

Cabe recordar que al analizar y estudiar cada una de ellas, es posible decir, por regla general que todas convergen hacia dos polos opuestos formando dos grandes grupos perfectamente determinados, los cuales dan origen a varias posturas. A continuación un esquema acerca de éstas:



Fuente: Elaboración propia.

## Primera postura

---

El municipio es una forma social y, consecuentemente, anterior al Estado. La conclusión a la que llegan los autores clásicos e iusnaturalistas es la segmentación en las siguientes escuelas:

### Escuela sociológica

Basada en la teoría del alemán Ferdinand Toennies y del francés Gastón Richard. En el estudio sobre las formas sociales, ambos autores parten del principio de que “el municipio es una forma social y como estudio de formación comunal debe participar de la misma gestación de la que cualquier asociación”.<sup>1</sup>

### Escuela de Platón

El origen del municipio participa de la misma gestación que se advierte en el origen de las sociedades. Platón afirma que las necesidades diferenciadas y la división del trabajo son factores determinantes en el nacimiento de las sociedades y de la asociación comunal como la del municipio, dentro de dichas formas surgen necesidades vitales como la comunicación de las especies y la lucha por la existencia. Con estos mismos fundamentos, Aristóteles aseguraba, desde una tendencia organicista, que las comunidades, como gérmenes de desarrollo, crecen, alcanzan su fisonomía específica y mueren, al igual que otro organismo vivo.

### Fustel de Coulanges, Max Weber, Giner, Calderón y García Oviedo

Estos autores afirmaban que el municipio es esencialmente una asociación de vecindad, de carácter natural, agregan “son suficientes los lazos de vecindad para que pueda existir un municipio natural”, adicionalmente sostienen que “para dar origen a las instituciones es necesario estudiar sus creencias más antiguas, pues las primitivas religiones determinaban y constituían a la familia, la cual, ampliada y extendida, da lugar a formaciones de asociaciones mayores, pues al ser la familia la cuna proporciona a la ciudad y a otras comunidades sus reglas y costumbres”.<sup>2</sup>

Por su parte, Max Weber, en su obra *Economía y Sociedad*, nos dice que el origen del municipio lo podemos encontrar perfectamente en las organizaciones comunales griegas; en la polis, en donde por primera vez el individuo llega a considerarse ciudadano perteneciente a un clan determinado, a una familia con privilegios propios y a una asociación vecinal con fijación domiciliaria.

Dentro de este mismo grupo de teorías que presentan el factor de vecindad como la causa generadora del municipio, hallamos a Giner, Calderón y García Oviedo, quienes afirman que “el municipio es una agrupación natural de familias con fines propios que aparecen al requerir éstas necesidades de tipo vecinal, hasta llegar a constituirse asociaciones más perfectas que se vean obligadas a atraer un mayor número de familias.

---

1. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídicos históricos del municipio en México*, México, UNAM, 2008, pág. 35.

2. Portillo, Alvarado, *Comuna y Municipio en Latinoamérica*, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coords.), *Diccionario de Política*, México, Volumen I, Siglo XXI, 1998, pág. 35.

## Teoría clásica iusnaturalista

El último grupo de teorías admite que el municipio es una formación natural representada por el doctrinario Fernando Albi quien califica a los municipios como creaciones sociales que se presentan ante nosotros como realidades históricas naturales, no fingidas ni creadas por el derecho o la ley artificialmente; explica que el nacimiento de las familias es el primer grado de formación social, con lineamientos más específicos y con fines sociales.

Finalmente, podemos afirmar que el municipio como institución interior al Estado, nació primero, y en su desarrollo más tarde se dio origen a una comunidad más vigorosa y capacitada para realizar actividades y conseguir servicios públicos con fines de carácter comunal que superara y supliera de las deficiencias del municipio aislado. El municipio debe ser considerado en su origen como una extensión espontánea de la familia, y al Estado, concretamente, como una extensión espontánea y natural del municipalismo.

## Segunda postura

---

La tesis que adopta las modernas doctrinas en relación con el origen del municipio encuentra su fundamento en la formación del Estado y, por consiguiente, posterior a él. Dicha postura está representada, principalmente, por las escuelas anglosajona y francesa.

### La escuela anglosajona

Sus representantes más destacados son: John F. Fillon, John A. Fairlie, Jules Leseys y otros, quienes critican severamente al sistema histórico pues sostenían que “el municipio nació por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas, surgidas de modo espontáneo, a través de las reglas y que, por lo tanto, no podían ser una creación de la ley, ya que ésta nunca establecía un mínimo de condiciones para que aquél existiera. Con base en las mismas condiciones que sostenían los seguidores a la escuela histórica, los representantes decían que tal afirmación es completamente falsa, ya que en la realidad la mayoría de los países anglosajones exigen para la existencia jurídico-política del municipio una resolución legislativa.

### Escuela francesa o del sistema legal

Esta escuela representa la corriente contraria de la escuela anglo-germánica, y su tendencia se origina en la Revolución francesa, su origen se centra en las instituciones políticas y normas creadas por el legislador. Gracias al director de la Asamblea Constituyente Francesa, en diciembre de 1789 se suprimieron las municipalidades, dando vida a poblaciones, otorgándoles distintos rangos sujetos al criterio del legislador. Con lo anterior, nace una nueva postura sobre el origen del municipio, esta postura sostiene que de instituciones pasaron a ser divisiones administrativas.

En resumen, para Albi el Estado no ha surgido de todas aquellas agrupaciones sociales primitivas, sino, por el contrario, son éstas las que fueron creadas con posterioridad al Estado; y la conveniencia de contar con una organización social denominada institución política determinada -como municipio- es un asunto que afecta exclusivamente a la soberanía del Estado, a cuyo arbitrio queda sujeto su competencia y funcionamiento.

## El municipio en el pensar de los ideólogos humanistas

---

Adicional a las posturas anteriores, es necesario resaltar que al interior de nuestro país el municipio ha sido mayormente abordado por diversos pensadores políticos, forjadores del humanismo político. A continuación, dos de ellos, Manuel Gómez Morín, gran abogado, político, escritor y Efraín González Luna, abogado, escritor y profesor universitario.

### El municipio de acuerdo con Manuel Gómez Morín

El Partido Acción Nacional, a lo largo de estos 80 años desde su creación, ha dado un lugar central al municipio mexicano, y fue precisamente su fundador, Manuel Gómez Morín, quien destacó en muchos de sus escritos e intervenciones al primero de los tres órdenes de gobierno.

El municipio para él “es el punto en que se opera la intercesión trascendental entre la vida privada y la pública: es todavía el hogar, pero es ya la Patria”<sup>3</sup>, de manera que, si se busca generar condiciones propicias para el desarrollo y crecimiento de la nación, es necesario impulsar las pequeñas acciones desde el orden de gobierno local.

Gómez Morín concibe al municipio mexicano como la puerta de entrada de las buenas políticas y resulta imperante, por tanto, atender sus necesidades que no son otras sino las de los ciudadanos, por ello sostiene que: “En nombre de la esperanza, del bien y grandeza de México, renovamos el llamado para que el Municipio deje de ser caciquismo y mugre y se convierta en limpio servicio de la comunidad”.<sup>4</sup>

### El municipio de acuerdo con Efraín González Luna

El modo de pensar de González Luna nos advierte de la necesidad por llevar a cabo las reformas legales necesarias de modo que el orden municipal de gobierno resulte robustecido, tan es así que una de sus frases características, entorno al municipio es: “Resulta necesario organizar el sistema de protección para vitalizar el municipio y prevenir la reincidencia en prácticas opresivas”.<sup>5</sup>

El municipio, en el pensar de este gran ideólogo mexicano, “es el punto de partida para cambiar la política de México”; aquí deben comenzar las que se destinen a convertirse en grandes políticas públicas. Pero el gobierno de los municipios ha de ser “autónomo, responsable, sujeto a la voluntad de los gobernados y a su vigilancia y celosamente apartado de toda función o actividad que no sea la del municipio mismo”.<sup>6</sup>

---

3. Castillo López, Carlos y Garulo García, Jesus, Acción Nacional. Reflexiones entorno al municipio 1939-1945, El Municipio Indefenso, Partido Acción Nacional y Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016, pág. 47.

4. Ibídem, pág. 161

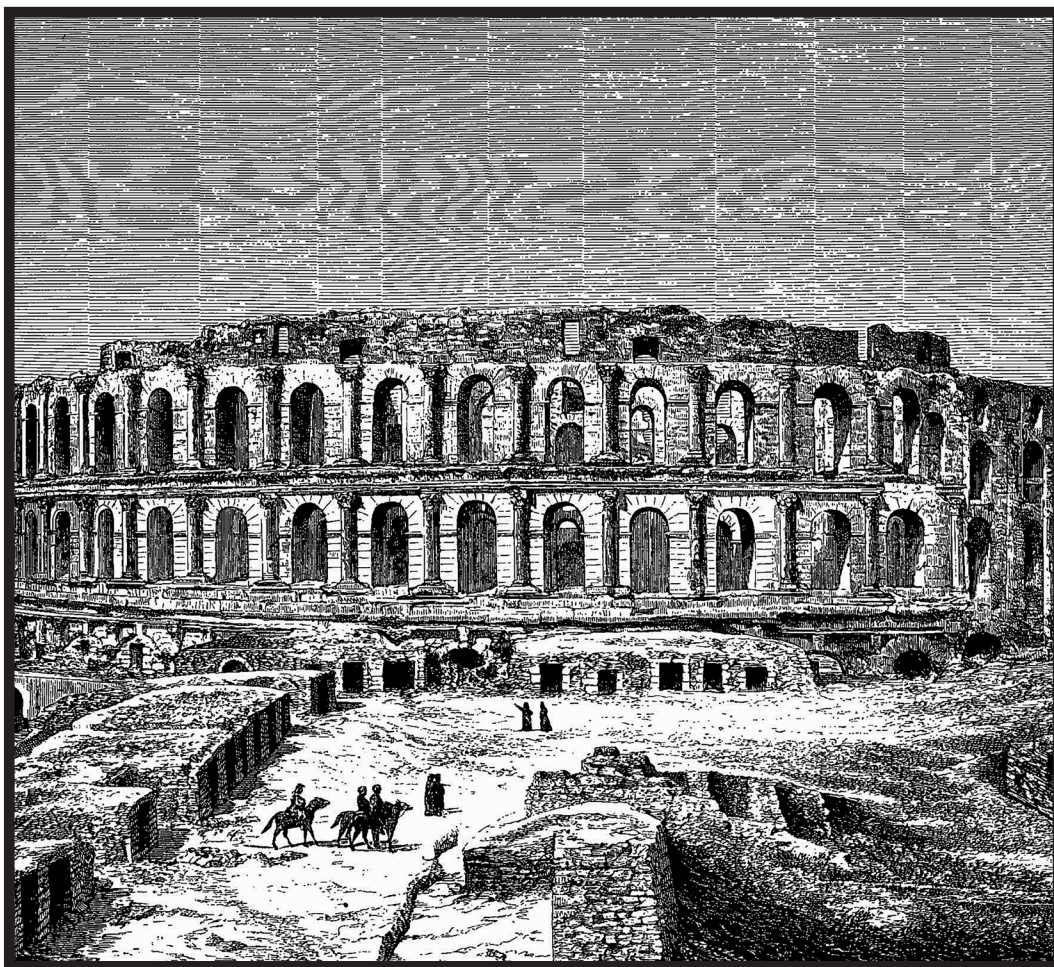
5. Castillo López, Carlos y Garulo García, Jesus, Acción Nacional. Reflexiones entorno al municipio 1939-1945, Salvar al Municipio tarea inmediata para la renovación política mexicana, Partido Acción Nacional y Fundación Rafael Preciado Hernández, 2016, pág. 154.

6. Ibídem, pág. 50.

# El Cabildo desde el origen del municipio

---

A continuación, se realiza un análisis general de la historia del Cabildo en el contexto internacional, con el objetivo de tener presentes los hechos históricos que dieron origen al cabildo mexicano. Hemos de retomar en primer lugar la gens, que ha sido considerada como el municipio primitivo en la antigua Grecia, y, en segundo lugar, a la cultura romana, que es la civilización donde el municipio adopta su concepción moderna.



## La gens griega

---

Una vez que el hombre se ha vuelto sedentario, la familia es institucionalizada por la religión doméstica al tener un altar y un fuego sagrado: el hogar, que a la par de su ubicación da origen al domicilio, siendo exclusivos de cada tribu, los ritos domésticos y heredados del padre al primogénito. La religión, por lo tanto, conserva la unidad de los individuos en familia, y ésta, al crecer en número, origina una segunda estructura, la cual llevaba por nombre: gens, definida como “una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote siendo jefe y juez”.<sup>7</sup>

Al evolucionar las necesidades del hombre, con la finalidad de regular el comercio y originar la defensa surge la fratría, producto de la unión de las gens, de igual modo, un Dios protector en común para darle legalidad a esta nueva forma de organización. Finalmente, las fratrías se unirían para dar origen a las tribus, de actividades políticas formaban aldeas que posteriormente se convertirían en ciudades; vinculadas por el aspecto domiciliario, así aparece el municipio en occidente.

Al constituirse las ciudades se nombra un rey, quien era el representante de los pater. Es importante mencionar, que la gens estaba compuesta por un pater, individuos libres y clientes; los segundos eran parientes del pater, los terceros estaban asociados al clan, conocidos como inferiores y tenían prohibido casarse fuera de la tribu.<sup>8</sup> Como consecuencia del maltrato y con la finalidad de ser libres, los siervos tratan de emanciparse, entonces surge la Constitución en Atenas otorgando el derecho a la ciudad de formar parte de las asambleas y magistraturas, así como el derecho a la propiedad. Con este antecedente se dio fin a la gens.

## El municipio romano

---

Algunos autores estipulan que el primer municipio romano se remonta hacia antes del año 1000 a.c; históricamente son relevantes sus acciones expansionistas, logrando con ello dominar gran parte del mundo. Para el año 290 a.c; los romanos habían realizado grandes conquistas sometiendo a los pueblos a su autoridad.

Tras estos importantes hechos, Servio Tulio estableció la organización y consolidación de las instituciones políticas en Roma, al instaurar la división del pueblo en cinco clases, y cada una en centurias, las cuales contaban, de manera individual, con un representante en la asamblea, habiendo 193 centurias: “el sistema gubernamental funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia”.<sup>9</sup> En el Senado había consejos de ancianos, compuestos por 300 ciudadanos escogidos entre los más prudentes y experimentados. Posteriormente, al convertirse Roma en una República aparecía la figura de los cónsules.

---

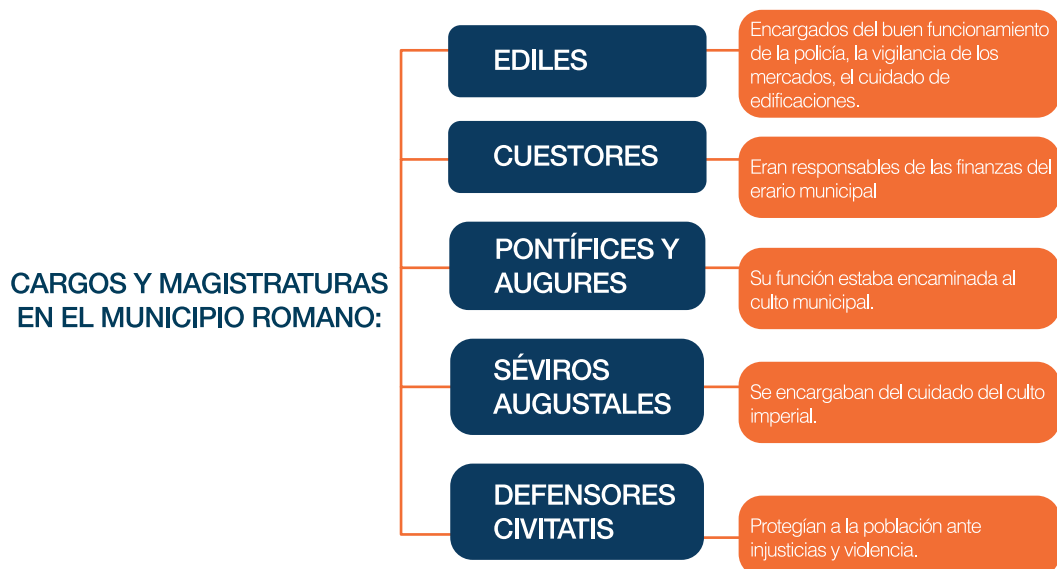
7. ¿ Ochoa Campos, José, El municipio mexicano (evolución, estructura y problemática general), en Revista Pensamiento Político, México, número 10, volumen III, 2003, pág. 23.

8. Engels, Federico, La gens griega, en El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, México, Colección Clásicos del Marxismo, 2006, pág. 35, documento recuperado de [http://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/engels\\_origen\\_familia\\_interior\\_alta.pdf](http://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/engels_origen_familia_interior_alta.pdf)

9. Tulio, Servio, El Municipio Romano, citado por González Quevedo, Joanna, México, en Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, año IV, número 7, enero-julio, 2012, pág. 54.

La teoría del municipalismo en Roma es producto del expansionismo de las conquistas efectuadas por esta cultura. Al establecerse un imperio surge la necesidad de imponer un control en los territorios conquistados, a través de una modalidad jurídica de gobierno. Surge así el *municipium*, acto voluntario por el cual una comunidad aceptaba las cargas de interés público; reafirmando el *foedus*, libre tratado por el pueblo.

Dentro de los elementos del municipio podemos citar: un territorium, un populus, manifestado en una asamblea general, con un poder organizado por una curia deliberante y una legislación propia o de similar magnitud a la de Roma. El siguiente esquema presenta la división y funciones los cargos en el municipio romano:



10. Rendón Huerta, Teresita, El Municipio, su competencia, origen y perspectiva, México, en Revista Jurídicas, UNAM, año VI, número 38, 2003, pág. 45 documento recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/revistas/revista38/vi38-38-03-04.pdf>.



Representación del Senado Romano, Siglo XIX. “Cicerón denuncia a Catilina” por Cesare Maccari

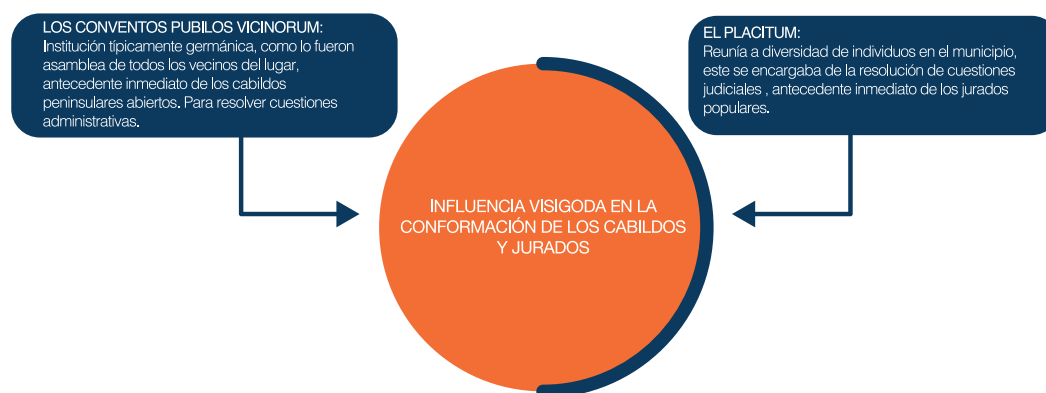
# Cabildo en España

España es un país que tiene una rica tradición municipalista, la cual tiene influencia del imperio romano y fue gracias a aplicación local que tuvo aceptación por toda Europa, Asia menor y el norte de África, donde se presentan experiencias muy valiosas.

El origen romano de los cabildos españoles se revela hasta el propio nombre del Concilium, denominación con la que se conocieron desde un principio los consejos municipales creados en la península ibérica. Bajo el gobierno de Julio César, en el año 45 D.C, se expidió la Lex Municipalis, que unificaría las bases según las cuales las comunidades deberían organizarse otorgando el carácter de municipio y la norma que primero se reformó fue Gades-Cádiz.<sup>11</sup>

A la caída del imperio romano, los invasores visigodos, conservaron vigente la autonomía local. En ese tiempo, “el pueblo vencido pudo mantener las instituciones políticas representativas del municipio”.<sup>12</sup> Los visigodos aportaron a las comunidades españolas una institución típicamente germánica, como lo fueron los conventos pubilos vicinorum o asamblea de todos los vecinos del lugar, antecedente inmediato de los cabildos peninsulares abiertos.

Sobre todo, observa José Gamas, los visigodos aportaron a las comunas españolas una institución típicamente germánica, como los conventos o asambleas de todos los vecinos del lugar, antecedente inmediato de los cabildos abiertos peninsulares.<sup>13</sup>



Fuente: Elaboración propia.

11. Arraiza, Eduardo, Manual de Gestión Municipal, México, Konrad Adenauer y CIMA editores, Buenos Aires, Argentina, 2013, pág. 16, documento recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/21527-1442-4-30.pdf>

12. Vallarta Plata, José Guillermo, El Municipio en la Nueva España, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, pág.23.

13. Gamas Torruco, José, El municipio mexicano (evolución, estructura y problemática general), en Revista Pensamiento político, México, número 10, volumen III, 2003, pág. 46.

Pese a ello, la mayoría de los investigadores coincidieron en señalar que, en términos genéricos, la invasión de los visigodos entorpeció la evolución del municipio español, el cual sufrió un proceso de centralización bastante acusado. Como ejemplo vale recordar que, convertidos al catolicísimo, los visigodos celebraron permanentemente concilios en los que se discutían los asuntos del Estado. Uno de ellos, el concilio de Toledo, se convirtió en una institución y en su sexta reunión suprimió todo vestigio de libertad municipal.

A pesar de esto, la vida de las comunas no se extinguió por completo, sino quedó latente. A manera de resumen de lo hasta aquí comentado es que la denominación visigoda fue, en lo que al régimen municipal español se refería, una etapa de transición.

Es así que la vida de los cabildos ibéricos comenzó a recobrar fuerzas durante la época de la denominación árabe y la reconquista, en la que tomaron parte decisiva los consejos municipales y de la cual obtuvieron los fueros que diera a España, por mucho tiempo, el vigoroso impulso de una vida local pocas veces completada en la historia.

Los municipios en la baja edad media peninsular fueron la verdadera base de las operaciones políticas y militares en la guerra contra la denominación morisca y a ellos se debe, en la práctica, el éxito de la reconquista a todo lo largo y ancho de España.<sup>14</sup> Para entonces, los consejos municipales eran independientes del ayuntamiento en lo administrativo. Los magistrados del ayuntamiento tenían plena autonomía jurídica y en ellos era un hecho indiscutible el sufragio popular.

Debe subrayarse que había dos clases de consejos. El primero, que se convocaba al son de la campana y en el que se discutían en asambleas generales los asuntos de interés local, se encargaba de inspeccionar la administración y elegir a los magistrados en su mayoría de votos. A esto, la tradición jurídica española la llamó Cabildo abierto y, aún con ciertas deficiencias, representaban un verdadero ejercicio a la democracia directa. El otro estaba integrado por todos los funcionarios que ejercían cargos públicos por elección de vecinos. Esto último se le llamó Cabildo secular o ayuntamiento.

En primer término, la comunidad, representada por los individuos cabeza de familia, se reunían todos los años para nombrar de entre sus miembros a quienes habrían de dirigir la administración del consejo y representarlos como vocales en el Cabildo (corporación encargada de conducir la buena marcha de las localidades). Sin embargo, las decisiones que tenían que ver con el manejo a largo plazo de los asuntos de la colectividad se tomaban con la participación de todos los ciudadanos reunidos bajo la presidencia de sus municipios.

El Cabildo abierto fue la institución por excelencia de la vida comunal, gracia a la cual fue posible mantener los vínculos de solidaridad entre los pueblos de España. En ellos, como en la antigua Eclesial Griega, se reunían los ciudadanos en asamblea pública para discutir y resolver los negocios de interés general.

### **ÉPOCA DE ORO DE LOS CABILDOS**

- Los siglos XII y XIII fueron la época de oro de los cabildos españoles.
- En ese tiempo los cabildos peninsulares a semejanza de sus homólogos ingleses habían logrado:
  - La igualdad jurídica y política de los habitantes españoles
  - La inviolabilidad del domicilio
  - El derecho a no ser privado de la libertad sin previa sentencia de los jueces locales.
  - La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia con base en Liniers de Estrada, Luis, Manual de la Historia del Municipio en España, Editorial Abeledo, Perrot, 1993, pág. 23

14. Sánchez Albornoz, Claudio, Ensayos sobre historia de España, editorial Prometeo Libros, 2002, pág. 34.

Fue muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esa época, a consecuencia del espíritu local arraigado durante la lucha contra los moros y, en parte también, debido al hecho de que los monarcas se apoyaron en los cabildos para combatir a los nobles, sobre los cuales trataban de imponer su poderío absoluto.

En Castilla, los reyes católicos, celosos de su autonomía, trataron de someter a los señores feudales a través de los ejércitos comunales. Estos últimos, contribuyeron decididamente a imponer el dominio real sobre la multitud de casas señoriales que reclamaban anacrónicos privilegios. No obstante, con el principio de la unidad política, los monarcas se dieron cuenta que los nobles no constituían ya un obstáculo serio para los intereses de las testas coronadas.

A la acción de Alfonso “El Sabio” siguió la de Alfonso XI, que acabó con los cabildos de elección popular. El monarca, a partir de entonces, nombró regidores de perpetuidad en los territorios poblados, práctica antidemocrática que se tornó permanente en el siglo XV. Este fue el momento en que los cabildos se alejaron de su pureza popular y se convirtieron en simples corporaciones administrativas, con una creciente intervención del poder central en sus asuntos internos. Al continuar esta política que destruía la autonomía municipal, Enrique III nombró en 1366 corregidores que ejercían la autoridad superior de las poblaciones, asumiendo las atribuciones jurídicas y administrativas que antes correspondían a los alcaldes.

La obra realizada por todos estos monarcas la consumaron Fernando e Isabel. Sin embargo, el advenimiento de Carlos I, dio paso a una nueva época de las comunas españolas, que de la pasividad se enfocaron hacia la guerra en defensa de sus fueros y privilegios. Esta conflagración tuvo el carácter de una cruel lucha entre los cabildos y el absolutismo del monarca, por lo que se le conoció como la Guerra de los Comuneros de Castilla.<sup>15</sup>

El movimiento protagonizado por los municipios eran tan poderosos que fue capaz de desafiar al poder real, motivo por el cual Carlos V tuvo que combatirlo con acciones bélicas de gran envergadura, que tuvieron su desenlace final en la histórica batalla de Villalar, el 23 de abril de 1521.

Para entonces, la monarquía se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en su común empeño de abatir la autonomía municipal. En virtud de esta circunstancia, la contienda fue detenida a favor de la nobleza que a partir de entonces se convirtió en absoluta y terminó con los últimos vestigios de la libertad local.

El desastre de Villalar es un acontecimiento luctuoso en la historia de los cabildos españoles. De ahí a la fecha ya no hubo fuerza alguna que pudiera contener al autoritarismo centralizado de la corona, que despóticamente barrió con uno de los regímenes locales más ejemplares de todos los tiempos.

Como apunta Arnaldo Córdova, de haber triunfado los comuneros otros hubieran sido, con toda certeza, la suerte de la península. Si esto hubiera sucedido, España habría sido el primer Estado democrático en la historia moderna y, acaso, el más democrático de nuestros días y en el mundo entero.<sup>16</sup>

---

15. Merino Estrada, Valentín, *España Municipal*, Trillas, 2004, pág. 34.

16. Córdova, Arnaldo, *La reforma del estado*, México, Universidad de Nuevo León, 2004, pág. 34.



La batalla de Villalar y el fin de la rebelión comunera.

# Antecedentes del Cabildo en México

---

El Cabildo ha representado, por tradición ininterrumpida, una institución profundamente arraigada en la historia del pueblo de México. De manera inequívoca, ha estado presente en el quehacer político.

Aunque el Cabildo, estrictamente hablando, es una creación del Constituyente de 1917 y cumple 101 años desde su creación, la institución tiene una historia muy valiosa en nuestro país, varios especialistas han reconocido la importancia del Cabildo como órgano colegiado del municipio, demostrando con claridad su subsistencia en varias etapas de crisis.

Desde la época prehispánica, las avanzadas formas de asociación existente entre la población indígena prefiguraron los gérmenes de la realidad actual. Al respecto, puede apreciarse que el primer acontecimiento del gobierno municipal aparece en el régimen azteca y lo constituye la organización del Calpulli.<sup>17</sup>

Lewis Morgan afirma que los aztecas habían creado ciertas instituciones para atender las exigencias que le planteaba el creciente aumento de la población, sobresale la figura del Calpulli que fue la forma de organización territorial y administrativa de los nahuas, donde se agrupaban las masas campesinas y artesanas para desempeñar sus actividades sociales.<sup>18</sup>

## El *Calpulli*

---

Se le denomina *Calpulli* a la comunidad de familias que vivían bajo el amparo de los dioses cuyos conflictos eran resueltos de manera interna, poseían una extensión territorial determinada y reconocían una autoridad encargada de tomar las decisiones de interés general.

El *Calpulli* representó la unidad de la sociedad azteca en todos sus aspectos: territorial, económico, político, militar y religioso, teniendo múltiples atribuciones en todos estos niveles. A dicha figura corresponde la ejecución de obras públicas, el servicio de agua, la urbanización, el reparto de tierras, la impartición de justicia y la organización de festividades.

De manera práctica, podemos decir que esta institución constituyó, sociológicamente el foco de convivencia humana; administrativamente, la célula de organización territorial y económicamente, la base de la propiedad del trabajo y en general de la producción.

---

17. Centro Nacional de Estudios Municipales, El Municipio Mexicano, México, Secretaría de Gobernación, p1985, pág. 92.

18. Morgan Henry, Lewis, La Sociedad primitiva, prólogo, México, Trillas, 1986, pág. 35, documento recuperado de <https://seminariolecturasfeministas.files.wordpress.com/2012/01/morgan-la-sociedad-primitiva-pdf.pdf>

Históricamente el *Calpulli* fungía como entidad económica, tenía derechos sobre la propiedad de la tierra, su forma de vida era autosuficiente y sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para la sobrevivencia de la comunidad.

Tal como han señalado Rudolf Van, “en dichas colectividades habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras, las cuales trabajaban para procurarse el alimento diario”.<sup>19</sup> A cambio del derecho a su explotación, sus miembros quedaban obligados a pagar tributos en especie al *Tlatoani*, consistía en productos como maíz, frijol, calabaza y chile. En ocasiones, incluía productos obtenidos de la caza y la pesca.

Además de desempeñar el rol de la asociación económica, el *Calpulli* era una corporación que tenía responsabilidades sociales y religiosas. Para ello, contaban con sus propios dioses, templos y festividades, esto generaba identidad entre la comunidad.

En cuanto a la organización política, el *Calpulli* tenía sus propios representantes del gobierno autónomo, sujetos a los jefes aztecas llamados Tlatoanis, quienes ejercían su plena jurisdicción en materia civil y criminal.

#### PRINCIPALES INSTANCIAS DE AUTORIDAD DEL CALPULLI

- **PILLI:** Era la primera instancia de gobierno y estaba integrada por la reunión de todos los jefes de familia o varones. La facultad de este órgano correspondía tomar las decisiones de mayor trascendencia y nombrar a los integrantes el consejo reunión de ancianos.
- **TEACHCUAUH:** Era el anciano más respetado por su sabiduría y se encargaba de la administración de la comunidad, de forma parecida a la labor que realizan los alcaldes. Organizaba el trabajo comunal y la distribución de productos, asimismo, debía procurar la conservación del orden y el culto de los dioses y antepasados.
- **TECUHTLI:** Era el jefe militar y se encargaba de adiestrar a los jóvenes en el arte de la guerra.
- **TLACUILO:** Era el escribano o pintor de jeroglíficos, que llevaba la cuenta de los hechos de la comunidad, incluyendo el registro de sus acontecimientos más importantes, epidemias y la propiedad de la tierra.

Fuente: Elaboración propia.

Del mismo modo, había otros funcionarios de menor jerarquía como el *Tequitlatos*, fungía como el vigilante del trabajo comunal, y el *Calpizque* o recaudadores de tributos. En cuanto a las funciones de policía, la ejercían los *Centectlapixques*, gendarmes elegidos por los vecinos del *Calpulli*.

Para terminar, es importante mencionar que todos estos cargos mencionados anteriormente eran otorgados por elección de la comunidad, aunque con algunas reglas determinadas, pues los aspirantes para ocupar el cargo, tenían que ser forzosamente miembros de la nobleza azteca.

19. Van Zantwikk, Rudolf, Principios organizacionales de los mexicanos, una introducción al estudio del sistema interno del régimen azteca, Madrid, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 1983, pág. 34.

## EL CALPULLI: CONCEPTO, ATRIBUCIONES Y ORGANIZACIÓN

Comunidad de familias que vivían bajo el amparo de los Dioses.

### ATRIBUCIONES:



### ORGANIZACIÓN

#### TEACHCUAUCH

Anciano  
administrador de la  
comunidad

#### TECUHTLI

Jefe militar

#### TLACUILO

Escribano y pintor

#### TEQUITLATOS

Vigilante de la  
comunidad

#### CALPIZQUEZ

Recaudador  
de tributo

#### CENTECTLAPIXQUES

Policía

Fuente: Elaboración propia.

# La Conquista y la Colonización

---

El Cabildo está ligado profundamente a la historia de México. En nuestro país, luego de la llegada de los colonizadores españoles a las costas mexicanas, se funda el Primer Ayuntamiento, el de la Villa Rica de la Vera Cruz. Este Cabildo a su vez designó a Hernán Cortés como su Capitán General y de Justicia Mayor.

Por otro lado, al llegar los primeros conquistadores a América que, dicho sea de paso, se pensaba que era un territorio de las Indias (India y países de Oriente); se tenía la premisa de que quien conquistara algún territorio fundaba una nueva ciudad. El fundador por tanto, tenía la potestad para definir entre los soldados que lo acompañaban a los regidores y a los alcaldes que serían miembros del Cabildo de la nueva ciudad. Dicha potestad era una atribución que las Leyes de Indias (Ordenamiento legal promulgado por la monarquía española para regular la vida en la parte americana de la monarquía) daban al fundador y este podía asumirla directamente o nombrando a un enviado.

Basta recordar que el conquistador Hernán Cortés, como primer actor político en estas tierras, fundó la Villa de la Veracruz, haciendo honor a la militancia partidista de los comuneros españoles. Según los informes del 22 de abril de 1519 el primer municipio: “De la comunidad que habitaba se le puso el nombre la Villa Rica de la Veracruz porque las tropas desembarcaron un viernes santo en Veracruz y para que no hubiese dudas acerca de su legitimidad se eligieron como Alcaldes ordinarios a Portecarrero y a Montejo; regidores a Alonso de Ávila, Alvarado y Sandoval; Alguacil Mayor a Juan de Escalante; Capitán de Entradas a Pedro de Alvarado”<sup>20</sup> esto último sobre el ayuntamiento, instituido el 10 de julio de 1519.

Conviene tener presente que la edificación de este Cabildo no obedeció al propósito de fincar las estructuras políticas al territorio por conquistar sobre una base democrática, sino, más bien, para investir a Cortés de autoridad para realizar la conquista de México, que le había sido retenida por Diego Velázquez, gobernador de Cuba, en los incidentes que precedieron a su partida de la Habana.<sup>21</sup>

A ciencia cierta, el origen del municipio fue resultado únicamente de una decisión autoritaria y unilateral del conquistador, su génesis, se deriva de un acto de obediencia y una maniobra política orquestada por la influencia de Cortés de gobernar a Cuba y establecer un vínculo directo con la Corona Española.

Más que para crear un gobierno cimentado en la soberanía popular, el Cabildo veracruzano fue imaginado como la fuente primigenia del poder, a partir de la cual Hernán Cortés derivaría sus facultades legales para emprender la conquista de Anáhuac, rompiendo así sus lazos de subordinación con Velázquez.

Por otro lado la división territorial inicial se dio tomando en cuenta a los señoríos que conformaron las diversas culturas prehispánicas del México antiguo, luego se dio por medio de provincias conformadas por diversos pueblos que tenían una alcaldía mayor y esta a su vez tenía un Cabildo.

---

20. López de Gómara, Francisco, Historia de la Conquista en México, Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007, pág. 30, libro recuperado de <http://biblioteca.org.ar/libros/211672.pdf>

21. *Ibidem*, pág. 34

El primer Cabildo instalado formalmente en el territorio de lo que hoy es México, por lo tanto, nace obedeciendo a un plan preconcebido de Cortés, instrumentándose para ganarse la indispensable autonomía política y, asimismo, para adquirir, al amparo de una institución entonces muy respetada, la potestad requerida para convertirse en jefe nato de la conquista.

No es casual que las cosas se hayan presentado de esta manera, pues adentrado en el significado del poder municipal Hernán Cortés había sido Alcalde Mayor en Santiago de Cuba, pero comprendió la importancia que revestía el que esta institución le otorgara todos los poderes para convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado.

De esta manera, una vez instalado el Cabildo, éste llamó a Cortés y después de examinar las reducidas facultades que le había conferido Velázquez declaró que éstas habían cesado. A renglón seguido, a nombre del rey de España le otorgó los nombramientos de Capitán General del ejército y Justicia Mayor, con lo cual se le dotó de autonomía para emprender la conquista de las tierras americanas.

Sobre el particular, podemos afirmar que el municipio mexicano, al menos en sus orígenes, fue una herramienta determinante de la conquista española. Más precisamente, la invasión de nuestras tierras y la destrucción de la asombrosa cultura autónoma fue autorizada por un Cabildo: el de la Villa Rica de la Veracruz.

Durante el proceso inicial de conquista las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues la edificación de ellos fue la garantía para alcanzar la consolidación del poderío peninsular sobre las comunidades indígenas nativas.

Ahora bien, la instrumentación práctica del sistema de Cabildo no fue una tarea fácil de realizar en la Nueva España, ya que era imposible desaparecer de inmediato viejas instituciones y costumbres arraigadas en los pueblos americanos. Por esto, los conquistadores buscaron la forma de preservar la organización política y económica existente, con el propósito de lograr una mejor apropiación del trabajo indígena. El mismo Carlos V, mediante cédula del 6 de mayo de 1555, dispuso lo conducente en este sentido.<sup>22</sup>

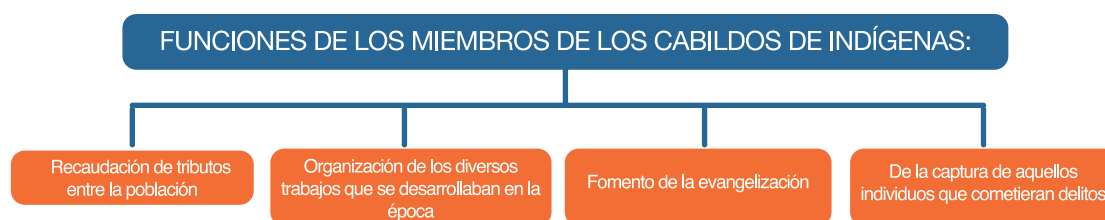
No deja de resultar interesante que en un principio la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios. Estos últimos fueron objeto de una doble independencia, pues estaban sujetos a las autoridades internas de la colonia, así como a las provenientes directamente de la metrópoli.

Toda la obra avasalladora de la conquista se hizo por intermediación de los municipios. Asimismo, con la creación de los cabildos se fue desarrollando el régimen colonial que durante tres largos siglos perduraron en todo el nuevo mundo.

A grandes rasgos, las funciones de los miembros de los cabildos de indígenas o repúblicas de indios consistían básicamente en la recaudación de tributos entre la población, la organización de los diversos trabajos que se desarrollaban en la época como determinar quienes debían encargarse de las construcciones de la época o quienes debían trabajar en las tareas en el campo. El Cabildo estaba encargado también de fomento de la evangelización, de la captura de aquellos individuos que cometieran delitos, entre otras cosas.

---

22. *Ibidem*, pág. 43.



Fuente: Elaboración propia con base en: (INAFED)

Por otro lado los cabildos españoles tenían tres funciones básicas: la ejecución de justicia; la administración del territorio que debía ser puesta en práctica como obligación del alcalde y la construcción de obras públicas que era una tarea de los regidores.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de órganos y funcionarios en América Latina, así como la paulatina fusión de la población española e indígena, provocaron inevitablemente la declinación de los cabildos autónomos.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es el hecho de que, en los primeros años de la conquista, los cabildos gozaron de cierta autonomía en relación con la corona. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente al monarca y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores para actuar en tierras novohispanas, fueron hechos que permitieron la existencia, por un breve tiempo, de la autonomía municipal.

En torno a este tema, Priestley señala que, en cuanto a los negocios de administración, los cabildos eran técnicamente independientes en todo lo que tenía que ver con el desarrollo de la ciudad, construcción de obras públicas, recolección de tributos locales, inspección de cárceles y hospitales, regulación de la explotación de las tierras y el cuidado de la moral pública.<sup>23</sup>

No obstante, la relativa independencia bajo la cual se movió la institución municipal de los primeros años de la conquista no pudo prolongarse durante mucho tiempo, ya que los cabildos fueron considerados como partes integrantes de la corona de Castilla. Pese a ello, “la gestión pública de la Ciudad colonial habría de recaer sobre el municipio”.<sup>24</sup> En este sentido, las funciones de los cabildos eran, entre otras, el cuidado y la supervisión de las obras en beneficio colectivo, como puentes y carreteras, la regulación de aspectos económicos, como el control de pesas, la fijación de precios y de artículos y servicios; la recolección de tributos locales y la administración de tierras.

Otra obligación de los cabildos existentes en ese tiempo, que cobró gran importancia sobre todo en las zonas de población predominantemente indígena, fue la de contribuir a la organización de la producción mediante agrupamiento, de la mano de obra que presentaba servicios para la comunidad. Asimismo, en la época colonial los gobiernos locales funcionaban también como representantes y defensores de los pueblos ante las autoridades superiores. De hecho, fueron concebidos como protectores de posibles abusos que los indígenas pudieran sufrir de parte de los criollos y peninsulares. Todo este amplio cúmulo de funciones eran ejercidas por una diversidad de funcionarios, que en su conjunto integraban la corporación administrativa del Cabildo. En términos generales, éste era encabezado por un corregidor, contando además con alcaldes ordinarios y regidores.

El corregidor era nombrado directamente por el rey, sus atribuciones estaban orientadas, básicamente, a la vigilancia y al control de las encomiendas, así como a la protección de las comunidades indígenas de arbitrariedades que pudieran ejercer en su seno de los grupos más poderosos.

23. Priestley, Josep, Descubrimiento y conquista en México, Institución de educación internacional, Estados Unidos, 2004, pág. 34.

24. Renzo Ramírez, Bacca, Colonización municipal, Colombia, Instituto de la Colonización, 2001, pág. 97.

Los alcaldes ordinarios eran nombrados también por la Corona, el Virrey o la Audiencia. Sus funciones consistían en mediar, en primera instancia, en los conflictos suscitados entre españoles y prestar ayuda a los jueces eclesiásticos, su número oscilaba de uno a dos, según la importancia y desarrollo del municipio en cuestión.

En lo que atañe a los regidores, éstos se encargaban de administrar las ciudades; el cuidado de la policía, la prestación de los servicios públicos y la atención de todos los problemas de carácter urbano. Sus facultades eran ejecutivas y legislativas en todas las materias. El número variaba de cuatro a siete, en función de la relevancia de cada localidad.

Junto a estos personajes, había un Secretario Escribano, que se encarga de llevar el registro de todas las actividades municipales; un Alguacil mayor, enfocado al cuidado de las prisiones y la seguridad pública; un Fiel ejecutor, con funciones de control de las pesas y medidas y un Procurador general, que tenía la representación oficial del Cabildo.

Además de los cargos señalados, existían otros de menor jerarquía como el Alférez Real, que portaba el perdón en caso de festividades y suplía a los alcaldes ordinarios en su ausencia; así como el contador general, a quien correspondía administrar los bienes y los recursos del Ayuntamiento, incumbiéndole también la tarea de distribuir la parte de las herencias que les correspondían a los ciudadanos.

### CABILDOS

CARGO	FUNCIONES
Corregidor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vigilancia y al control de las encomiendas.</li> <li>- Protección de las comunidades indígenas de arbitrariedades.</li> </ul>
Alcaldes ordinarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mediar, en primera instancia, entre los conflictos suscitados entre españoles.</li> <li>- Prestar ayuda a los jueces eclesiásticos.</li> </ul>

### AUTORIDADES AUXILIARES

Regidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar las ciudades</li> <li>- Cuidado de la policía</li> <li>- Prestación de los servicios públicos</li> <li>- Atención de todos los problemas de carácter urbano.</li> </ul>
Secretario escribano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Llevar el registro de todas las actividades municipales</li> </ul>
Alguacil mayor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuidado de las prisiones y la seguridad pública</li> </ul>
Fiel ejecutor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Control de las pesas y medidas</li> </ul>
Procurador general	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representación oficial del cabildo</li> </ul>
Alférez Real	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suplía a los alcaldes ordinarios en su ausencia</li> </ul>
Contador general	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Administrar los bienes y los recursos del Ayuntamiento</li> <li>- Distribuir herencias que les correspondían a los ciudadanos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Los municipios más importantes contaban a su vez, dentro de su estructura orgánica, con algunos otros funcionarios, tales como los Diputados de pobres, los Diputados de policía, de alhóndiga y deposito, diputado de fiestas, juez de carros, juez de coliseo y un mayordomo de propios y rentas.

Todos estos cargos, que en España fueron durante algún tiempo de elección popular, en América eran provistos directamente por la corona o sus representantes inmediatos; esto es, los virreyes, los gobernadores y la audiencia. Con el paso de los años, empezó a difundirse la práctica de vender en subasta los puestos más importantes, lo que terminó por despojar a los cabildos de una legítima representación.

Por la diversificación de las actividades económicas los cargos de regidores los fueron ocupando quienes representaban seriamente a los grupos adinerados de la época y que a su vez constituyeron su riqueza de las actividades como el comercio en las regiones céntricas o portuarias o los grupos desarrollados en las ciudades mineras. De tal forma que los cabildos se fueron conformando por individuos que representaban a las elites con poder económico y fueron dejando de lado los principios de popularidad que en un principio regían su actuar.

Sin embargo la venta de cargos, ocasiono que quienes se ostentaban como los nuevos funcionarios abusaran de su poder con el objeto de recuperar rápidamente el capital que habían destinado para la compra de los mismos. Por otro lado este aspecto ocasiono el enojo de los criollos y de los indígenas y fue uno de los detonantes de la Guerra de Independencia de 1810 porque la participación en las decisiones de conducción del municipio se fue limitando poco a poco.

Como afirma Luis González, aunque México nació de una acción municipalista, muy pronto vio cómo se esfumó el carácter democrático del más obvio de sus gobiernos.<sup>25</sup> Así, el 15 de octubre de 1522, a sólo un año de consumada la conquista, la reina Doña Juana promulgó una cédula real en la que se disponía que el cargo de regidor sería enajenable al mejor postor, otorgándose por añadidura a éste el derecho de traspasarlo a otra persona.<sup>26</sup>

De esta manera, los municipios hispanoamericanos limitaron severamente el derecho de los vecinos a elegir libremente a sus autoridades, con lo cual se quebrantó abruptamente el sistema democrático que debía regir en las comunidades locales.

Formalmente subsistió el cabildo abierto, como vimos, una institución de gran arraigo en la metrópoli. Sin embargo, lo real es que en toda la historia de la dominación colonial sólo se registran dos experiencias de este tipo en la América española, que fueron el de la Villa de San Sebastián de León (hoy León de Guanajuato) y el de la Villa de San Pedro de Higueritas, en Honduras.

A decir verdad, tal y como observan Martínez y Ziccardi, los municipios libres e independientes, en las condiciones de la Nueva España, no podían ser vehículos para fomentar la libertad individual de los ciudadanos, ya que la soberanía popular no recaía efectivamente en el pueblo.<sup>27</sup>

La naturaleza de tales instituciones nada tenía que ver con el beneficio de las masas populares, ya que “gobernaban para los ciudadanos y bajo tal denominación se comprendía a los habitantes descendientes de los españoles”. A su triste nacimiento y a su posterior mal desarrollo, se agregarían después una serie de factores que impedirían que el municipio pudiera ser, ya no un órgano democrático o representativo, sino solo un instrumento administrativo de gobierno descentralizando.<sup>28</sup>

---

25. González Luis, Damaris, El Municipio en el derecho constitucional mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 2006, pág. 7.

26. González Pueblo, Luis, Una mirada directa al municipio, México, SEDESOL y Universidad de las Américas, 2001, pág. 34.

27. Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, El Municipio en México, en Política y Gestión Municipal, México, IIS-UNAM, Cuadernos de Investigación Social, 2009, pág. 54.

28. Jacobo Gutiérrez, Sergio, Historia del Municipio en México, en Revista Clio, número 34, año XI, 2001, pág. 18, documento recuperado de [http://historia.uasnet.mx/rev\\_clio/Revista\\_clio/Revista4/5\\_Historia\\_Sergio%20Jacobo.pdf](http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista4/5_Historia_Sergio%20Jacobo.pdf)

La naturaleza de tales instituciones nada tenía que ver con el beneficio de las masas populares, ya que “gobernaban para los ciudadanos y bajo tal denominación se comprendía a los habitantes descendientes de los españoles”. A su triste nacimiento y a su posterior mal desarrollo, se agregarían después una serie de factores que impedirían que el municipio pudiera ser, ya no un órgano democrático o representativo, sino solo un instrumento administrativo de gobierno descentralizando.<sup>24</sup>

Los tres siglos de dominación colonial se distinguirán por su combate franco y decidido a la autonomía local, lo que derivó en un sistema institucional de duplicidad de competencias, laberínticos procedimientos, proliferación de instancias y la introducción de obscuridades burocráticas, contribuyeron al entorpecimiento de la vida municipal y a la merma de las potestades de los cabildos, los cuales experimentaron una reducción sensible en su capacidad de respuesta administrativa.

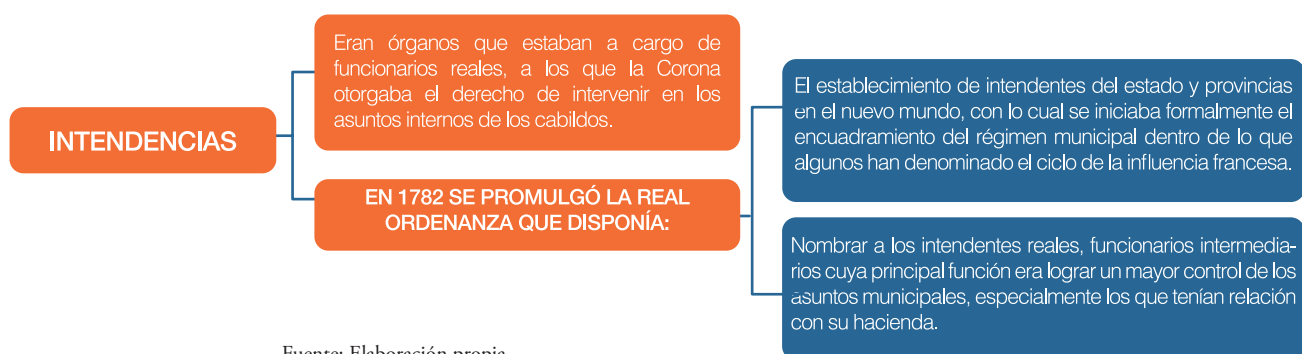
En diversas ocasiones se ha hecho notar que las facultades de que disponían los cabildos en la época colonial eran bastante reducidas. No se equivocan quienes comparten esta opinión, pues éstos tenían una escasa competencia en lo que a servicios públicos se refiere, en virtud de que las grandes obras y funciones estaban monopolizadas por las autoridades directamente enviadas por la Corona.

Por si esto fuera poco, se reconocía el derecho de la audiencia a aprobar o vetar las ordenanzas municipales, reservándose el privilegio de vigilar su actividad a través de corregidores. Tales funcionarios no sólo suprimieron la autonomía local, sino que también asumieron facultades exclusivas de los cabildos.

En términos generales, ningún ápice cambió el régimen municipal durante la dominación española, ya que siempre estuvo impregnado de la influencia europea y, a consecuencia de ello, sufrió en carne propia el violento centralismo que operaron las comunas peninsulares. Es importante no perder de vista que los Ayuntamientos llegaron a América cuando ya habían pasado su periodo de magno esplendor en la metrópoli, habiéndose convertido en simples corporaciones administrativas dependientes y supeditadas al poder real.

El viejo municipio español, dice Antonio Carrillo, arribó a nuestras tierras con poca fuerza, derivado de ello, los cabildos coloniales resintieron los signos de la agonía de la libertad local que se vivía en la península, cuya decadencia se había precipitado a raíz del centralismo que trajo como resultado la derrota de los ejércitos comunales en la histórica batallad de Villalar. Dicha centralización se tornó más rígida en la época de los borbones. Al morir Carlos II, último monarca de la casa de los Habsburgo fue designado Rey de España, Carlos III, quien emprendió una serie de medidas administrativas en la península y en sus colonias.<sup>29</sup>

El nuevo monarca comenzó por establecer una distinta división política de la Nueva España, que fue conocida con el nombre de intendencias.



Fuente: Elaboración propia.

29. Carrillo Flores, Antonio, La Vida Diplomática de los municipios, México, SISTA editores, 1993, pág. 34.

Las ordenanzas de intendentes de Carlos III, puestas en vigor en territorio novohispano por el Conde de Gálvez, aceleraron la política de centralización, al dejar en las manos de las nuevas autoridades el control de los principales rubros de la administración, restando potestades a los cabildos, que perdieron lo que quedaba de su magna autonomía. A partir de entonces, los intendentes reemplazaron a los Alcaldes; presidían los cabildos, aprobaban las resoluciones tomadas por los Ayuntamientos, los cuales fueron reducidos a juntas municipales, signados por una fuerte dosis de dependencia de poder central.

De acuerdo con las reformas borbónicas del siglo XVIII, representan en cierto sentido, un avance sustantivo, casi un triunfo de la metrópoli sobre la periferia; sin embargo, como advierte Lorenzo Meyer, la redistribución del poder efectuado por la península tuvo enormes costos políticos, grupos muy poderosos, comerciantes, terratenientes y el propio clero, se inconformaron al verse afectados por la Corona. Esta concentración de poder en manos del Estado central español tuvo un final muy abrupto, con el estallido de la lucha por la independencia de México en el año de 1810.

## Los empleados del Cabildo

La organización de los cabildos varió durante la etapa de la Colonia, desde sus ordenanzas en 1525 hasta las de José de Gálvez con las reformas borbónicas; no obstante, los puestos más importantes y cuasi-permanentes fueron los siguientes:

### ALCALDES MAYORES Y CORREGIDORES

Desempeñaban funciones de inspección y vigilancia con el fin de regular el orden en las relaciones entre los españoles y los naturales; ambos nombramientos eran dados por el Rey, Virrey y la Audiencia, según la jurisdicción específica que les correspondía. Los alcaldes mayores se encargaban de la población de indios y mestizos, de tal manera que fueron considerados por Chávez Orozco como los protectores naturales. Por otro lado, los alcaldes corregidores se encargaban de los españoles y extendieron su presencia hasta el siglo XIX, mientras que los alcaldes mayores se desempeñaron en América desde 1533 hasta 1786.

### ALCALDES ORDINARIOS

Las atribuciones de estos funcionarios podemos resumirlas en una acción de auxilio para los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; así, tenían voto en el cabildo por inexistencia del gobernador, y podían sustituirlo interinamente en caso de que éste muriera sin dejar sucesor. La elección de alcaldes ordinarios se celebraba por en sesiones de cabildo, como requisito debían saber leer y escribir, asimismo, era necesario no ocupar cargos de oficiales reales, regidores, deudores de haciendas ni haber desempeñado algún cargo, sino hasta después de dos años.

### LOS REGIDORES

La peculiaridad en este puesto consistía en que tenían actividades de policía, entendida como la función administrativa y de gobierno de una ciudad<sup>2</sup>; 8 urbanismo, abasto y mercados. La característica principal es ser considerados como los más íntimos representantes del pueblo y tenían el contacto más directo con la población.

## LOS ALGUACILES

Los alguaciles funcionaban en dos niveles: alguaciles mayores y alguaciles menores; el primero eran los encargados de todas las actividades de seguridad pública; ejecutaban órdenes de encarcelamiento, custodiaban a los reos, rondaba por las noches los lugares públicos, aprendía a los delincuentes in fraganti poniéndolos a disposición del juez. En virtud de que era mucho más el trabajo que desempeñar, los alguaciles mayores solían auxiliarse de los menores, sin embargo, como los primeros tenían que pagar un sueldo a los segundos generalmente se abstendían de cumplimentar órdenes.

## LOS ALFÉRECES REALES

Este cargo tenía una concepción de honestidad, ya que sus privilegios eran muchos y sus funciones pocas. Los alféreces tenían el derecho al voto en cabildo y disfrutaban de doble sueldo más que los regidores; en caso de faltar al alcalde ordinario cubrían su lugar mientras se nombraba uno nuevo.

## EL FIEL EJECUTOR

El encargado de este puesto vigilaba los pesos y medidas utilizadas en el campo comercial. Así, todos los vendedores deberían dar a examinar sus unidades, con las cuales determinaban la cantidad y el número de la venta al fiel ejecutor para su reconocimiento. Cabe destacar que este cargo existía desde 1525 con las ordenanzas expedidas por Cortés

## EL PROCURADOR DE CABILDO

Este cargo se conoce en la actualidad con la denominación de síndico y tiene como atribución principal la defensa de los derechos ciudadanos contra todos. Es decir, la procuración de justicia. Se sigue que en 1623 por instrucciones de Felipe IV, los procuradores eran electos por los regidores, pero sin considerarlos integrantes del cabildo. En el transcurso del tiempo esta situación se modificó, siendo electos por la población y como miembros del cabildo.

## EL ESCRIBANO

El escribano era el funcionario en el cual se depositaba la fe pública y cuyo nombramiento necesitaba autorización del monarca por conducto del Consejo de Indias. Entre sus principales funciones figuraban: llevar un libro para registrar actas y acuerdos que sucedieran de las discusiones del consejo municipal; transcribir los acuerdos anteriores y mantenerlos bajo estricto resguardo. Esta calidad del escribano en cuanto a su confiabilidad para suscribir documentos oficiales, le denotaba ciertas características que lo hacían ver como un notario de la actualidad. Incluso después, por su significativa importancia, se exigió su titulación y preparación castigando severamente a quien ejercitara la función sin tomar en cuenta estas prerrogativas. El hecho de que hayan existido los escribanías desde esos momentos en la Nueva España hace constar los momentos históricos del municipio, ya que fueron ellos precisamente los que conformaron un archivo municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en Ochoa.<sup>30</sup>

30. Ochoa Campos, Moisés, El Municipio: Su evolución institucional, México, Banobras, 1989, pág. 34.

Además de las autoridades y oficiales citados anteriormente, se mencionan y describen los siguientes cargos en el Cabildo:

DEPOSITARIO GENERAL	Era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontraba en litigio.
CONTADOR MAYOR DE MENORES	Fijaba y aseguraba la parte de las herencias que les correspondía en las sucesiones a los ciudadanos.
PROCURADOR DE POBRES	Defendía las causas de los estratos más débiles de la población.
CONTADOR MAYOR DE MENORES	Fijaba y aseguraba la parte de las herencias que les correspondía en las sucesiones a los ciudadanos.
OBRERO MAYOR	Se ocupaba de las instalaciones municipales estuvieran en excelentes condiciones.
JUEZ DE CARROS	Controlaba que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado y aseguraba el puntual pago de los basureros.
JUEZ DE COLISEO	Cuidaba el buen estado del teatro municipal.
DIPUTADO DE ALHÓNDIGAS Y PÓSITO	Controlaba y vigilaba la alhóndiga y el pósito.

Fuente: Elaboración propia con base en Ochoa.<sup>31</sup>

Seguramente estos oficiales existieron en las ciudades o municipios con mayor población, por lo que no se puede generalizar que hubiera estos cargos en todos los municipios.



Retrato de José de Gálvez y Gallardo, Marqués de Sonora

31. *Ídem.*

# El Cabildo en la Independencia

---

A partir de la primera década del siglo XVI y hasta la primera mitad del XVIII, España había mantenido el usufructo de sus colonias en América Latina, mismas que se habían convertido en grandes centros de extracción minera, sobre todo de oro y plata; empero, a principios del siglo XVIII se empezó a notar un descenso en su producción, acción que, sin duda, repercutía en la balanza comercial superavitaria de España en ese entonces. El hecho de que España hubiese encontrado y mantenido una fuente de riqueza como lo eran México y Perú, la puso a la cabeza como potencia bélica económica. Aunque no se puede negar, por otro lado, que en sí misma estaba fomentando el germen de su destrucción al sostener su proceso productivo estático dentro del desarrollo económico.

Esta situación provocó que otros países como Inglaterra, Holanda y Francia sentaran las bases para el movimiento de la Revolución Industrial, y en consecuencia, se pusieran a la delantera en el desarrollo de la producción capitalista.

La casa de los borbones de España, que para el siglo XVIII gobernaba, se propuso instaurar reformas que modificaran la crisis de la estructura económica social; esta intención involucraba de igual modo a sus colonias, que por añadidura estaban siendo afectadas de manera natural. Así, pues, la organización política y territorial de la Nueva España sufrió cambios importantes.<sup>32</sup>

La primera reforma política consistió en el establecimiento de la Secretaría de Despacho de indias en 1717, que asumió las facultades ejecutivas y gran parte de las legislativas hasta entonces a cargo del Consejo de Indias. Por eso, todo lo que tenía que ver con hacienda, guerra, comercio y navegación de las colonias de América se le encomendó a la Secretaría de Despacho, y al Antiguo Consejo de Indias se le asignó lo relativo al gobierno municipal.

Después de que Carlos III llegara al trono español a mediados del siglo XVIII, introdujo las reformas más relevantes en la organización política y económica de la Nueva España. Tal vez la acción más importante de esta política reformista consistió en el establecimiento de las intendencias; antes de esto, los alcaldes mayores y corregidores de la Nueva España, aprovechando su poder de gobernar, habían formado verdaderos monopolios en su circunscripción encomendada, lo cual había ocasionado que se formara una “plaga de más de ciento cincuenta alcaldes mayores (y corregidores) que con la negociación y la industria aniquilaba la mejor heredad de la corona”. Lo que se buscaba con la incorporación de los intendentes a la jerarquía gubernamental era mejorar la administración de las rentas reales, la organización y funcionamiento de la hacienda pública, impulsar la económica, la cultura, extirpar los repartimientos, comercio y abusos fiscales de corregidores y alcaldes mayores; sin embargo, dicha reforma tardó 20 años en instaurarse en virtud de los múltiples obstáculos que se encontraron en muchas autoridades coloniales, incluyendo algunos virreyes.<sup>33</sup>

Todo este panorama forma la antesala de un gran acontecimiento suscitado a principios del siglo XIX y que produce determinantes repercusiones en México. La rivalidad entre Inglaterra y Francia provocó que este último decidiera hacer un bloqueo económico continental. Para conseguir tal objetivo era necesario que Napoleón se apoderara completamente de Portugal y España, y obtuviera

---

32. Álvarez Campos, Ricardo, *Alta Calidad en la Gestión Pública Española*, Madrid, editorial IASEM, 2002, pág. 87.

33. Peralta Burelo, Francisco, *El municipio en España*, en *Estudios Municipales*, Areiva editorial, 2006, pág. 38.

la abdicación de Carlos IV y su hijo Fernando VII. Después de que Bonaparte tomara prisioneros a éstos y nombrara rey de España a su hermano José, en la Nueva España, se recibió la noticia, con dos meses de retraso, e inmediatamente se formaron dos grupos para disertar acerca del papel que debería adoptar la Colonia.

## LOS CABILDOS DURANTE LA INDEPENDENCIA

Estos volvieron a asumir las facultades y prerrogativas que tenían en la antigüedad

Dejaron a un lado a sus gobernantes, incluidos los virreyes y capitanes generales

Se convirtieron en la representación del pueblo de cada ciudad

Permitió a las juntas el gobierno directamente

Los cabildos abiertos fueron útiles para recabar la opiniones, en especial de la parte principal de los vecinos

Fuente: Elaboración propia.

Sin duda alguna, el principal protagonista de esta actividad municipal fue Francisco Primo de Verdad y Ramos, quien era síndico del Cabildo de México, y encabezó el acuerdo del 9 de agosto de 1808 con el virrey Iturrigay, en el que se reconoce a Fernando VII y a los legítimos herederos del trono, así como desobedecer las órdenes de Napoleón y de sus terratenientes en España, por ser un usurpador y considerar al Virrey como representante legal de Fernando VII en la Nueva España. Al observar los peninsulares esta alianza entre los cabildos y que el virrey no quería perder su cargo, se preocuparon por dos motivos fundamentales:

- Que la invasión de Francia y España provocara la emancipación de la Nueva España.
- Que las ventajas políticas, económicas y socioculturales que habían tenido sobre los criollos y demás sectores sociales se vieran entremezclados.

Por consiguiente de las acciones consideradas, decidieron actuar y el 15 de septiembre de 1808 el virrey fue depuesto y aprendido por un grupo de conspiradores, dirigidos por el rico terrateniente Gabriel de Yerno. En cuanto a Francisco Primo de Verdad, síndico del Ayuntamiento y Fr. Melchor de Talamantes, ideólogo criollo de la soberanía popular, murieron en la contienda en la que la Audiencia y el Partido Español habían triunfado provisionalmente, ya que sólo habían alargado el golpe definitivo de la independencia.

Iniciada la lucha por la Independencia de México, el cura Hidalgo siempre se mantuvo respetuoso de la institución municipal y de quienes conformaban los cabildos como tales, y desde el principio de la lucha armada por la independencia lo declaro de esta manera, fue el 17 de septiembre de 1810 cuando convoca una junta directiva en San Miguel el Grande para integrar lo que se ha considerado como el primer cabildo del México independiente.<sup>34</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en: QUINTANA, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa. México D.F 2008

### EL PRIMER CABILDO DEL MÉXICO INDEPENDIENTE

En el palacio de San Miguel Allende se lee en una placa de bronce: "El 17 de septiembre de 1810 Hidalgo y Allende nombran e instalan el Primer Ayuntamiento del México Independiente en este lugar, precedido por el Lic. Ignacio Aldama"

Para el año de 1815 el derrocamiento de las autoridades españolas y la creación de las juntas criollas eran inevitables; esta era considerada la única forma para los cabildos escribieran su gloriosa participación al pugnar por la consideración como representantes de la soberanía de la colonia.

34. Martínez Pellegrini, Sarah, El papel del municipio en el Sistema Español, La Constitución de 1978 y la Carta Europea de la Autonomía Local, México, 1994, pág. 88.

## La Constitución de Cádiz

---

Ante la gravedad de las rebeliones y movimientos independentistas de la Nueva España, en el año de 1812 las cortes españolas expidieron la Constitución de Cádiz. El contenido respecto al municipio era la introducción de la Jefatura Política que procedió a los alcaldes, regidores, procuradores y síndicos. Las consecuencias fundamentales de esta institución municipal fueron:

- EL SISTEMA DE ELECCIÓN POPULAR DIRECTA.

- LA NO REELECCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

- SU REVOCACIÓN ANUAL.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, el artículo 312 indica que “los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, censados y demás elementos que sirvan de oficios para los ayuntamientos, cualquiera que sea su título o denominación”. Por su parte, el Artículo 316 establece “el que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita”.

Los alcaldes y demás funcionarios, según se observa, tenían un tiempo perentorio en sus cargos y no podían ser reelectos para el siguiente periodo, como ocurrirá ahora en las elecciones de 2018. Los jefes políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias, siendo al mismo tiempo la autoridad superior y teniendo dentro de sus facultades cuidar de la tranquilidad de las personas y de sus bienes, la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno, calificar las elecciones municipales y todo lo relacionado con las funciones legislativas.

Los ayuntamientos, por su parte, tenían a su cargo, la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, atender el manejo de las rentas locales, el fomento de la industria y la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios, etcétera.

La Constitución de Cádiz también ha de sembrar la semilla de dos aspectos negativos para el municipio, los cuales primeramente se puntualizaban en un par de términos, primero, el ayuntamiento quedaba sometido a través de los jefes políticos, pues se estaba suscitando el fenómeno de la centralización; y segundo, al perderse la autonomía municipal traería consigo repercusiones en materia hacendaria fundamentalmente.

## La Constitución de Apatzingán de 1814

---

Para 1814 luego de haber sido promulgada la Constitución de ese año, el comportamiento de los cabildos no cambio en gran medida, a decir verdad este nuevo ordenamiento sostenía en su artículo 211: “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han se sustituir las antiguas, permanecerán estas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se deroguen”.<sup>35</sup>

## El Reglamento Provisional del Imperio de Iturbide de 1822

---

El Reglamento Provisional del Imperio que presidio Agustín de Iturbide que fue suscrito el 18 de diciembre de 1822, solamente hace algunas referencias en torno al funcionamiento de los intendentes en las provincias y está contenida en sus artículos del 81 al 86 y aquellas disposiciones relativas al funcionamiento de las diputaciones provinciales, de los cabildos y de los alcaldes están contenidas en párrafos dentro de los artículos 87 al 98.

Por otro lado el artículo 24 habla acerca de cómo se harán las elecciones en los ayuntamientos para 1923, el artículo 52 habla del jefe político subalterno al de la provincia. El artículo 92 dice que las poblaciones que carezcan de idoneidad requerida habrá uno o dos alcaldes, uno o dos regidores y un síndico a pluralidad de su vecindario.

## La Constitución de 1824

---

Este ordenamiento constitucional, el primero federalista en nuestro país, no fue rígida al momento de adecuar la organización de los municipios de acuerdo a determinadas disposiciones, por el contrario en su artículo 161 se puede analizar como dota a cada Estado de la obligación de organizar su gobierno y administración anterior, claro sin que eso causare oposición alguna a la Constitución misma o a su acta constitutiva.

De tal forma que derivado de lo anterior, posterior a 1824 comenzaron a aparecer las primeras disposiciones legales en materia de conducción de los cabildos y las primeras Leyes Orgánicas de los Municipios.

En los meses de 1824, de nueva cuenta vuelven a integrarse dos grupos para debatir sobre la forma de organización política y de gobierno; por un lado, los federalistas y, por otro, los centralistas.

El resultado de esta confrontación fue la Constitución federal de 1824, que establecía una forma de gobierno semejante a la de Estados Unidos. El Poder Legislativo era depositado en dos cámaras, el presidente y el vicepresidente de la República, elegidos por las legislaturas de los estados. El hecho de haber adoptado el sistema federal estableció la libertad de los estados para adoptar las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que se opusiesen a la Constitución y a la Acta Constitutiva.

---

35. Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3ª. Ed., México, Porrúa, 1967, pp. 95.

El soporte jurídico a la Constitución de 1824 hizo que las entidades que integraban la República siguieran basando su acción en disposiciones normativas anteriores, y consecuentemente no hubo una homogeneidad clara en la composición administrativa de los municipios. Cada entidad federativa elaboraba su bando de policía atendiendo las características de su origen, por lo tanto, algunos se distinguían por ser claros, complejos y rígidos.

El municipalista Moisés Ochoa nos presenta las características del bando de policía que estuvo vigente en la Ciudad de México y fue expedido en 1825. Una de las características más importantes de dicha norma fue que se sancionaba a los ciudadanos por tirar basura en la calle; sancionar a quien vertiera agua limpia o sucia por los canales, ventanas, balcones o puertas; sacudir alfombras, petates, ropas u objetos semejantes; prohibía lavar ropa en caños o fuentes públicas; bañar caballos, fregar trastos y utensilios en las calles; tener jaulas, macetas y todo tipo de plantas en los balcones, rejas o bordes de azoteas.<sup>36</sup>

## Las siete leyes constitucionales de 1836

En el año de 1835 se empiezan a sentar las bases para instaurar la primera República centralista que dividió al territorio en departamentos. Sin embargo, no se presenta plenamente sino hasta un año después con las siete leyes constitucionales de 1836. Precisamente la sexta ley de este compendio jurídico es la que se refiere a los cabildos.

Entre los puntos más importantes de esta norma en materia municipal destaca en su artículo 1º, que “la República se dividirá en departamentos, a su vez en distritos y éstos últimos en partidos. Así el artículo 16, a la letra decía que “en cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno federal, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelegido”.

El artículo 23, se refería a que los cabildos se debían elegir popularmente. El número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales, respectivas de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder: los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos. Por su parte, el artículo 25 dicta que estaba a cargo de los cabildos.



Fuente: Elaboración propia.

La conformación del Cabildo debía hacerse eligiendo de manera democrática a sus integrantes, y el número de ellos dependía de lo que las juntas departamentales dictaban.

36. Ochoa Ruíz, Moisés, Democracia y participación ciudadana en la vida municipal, México, Triusa editorial, 2005, pág.

## El reglamento provisional de 1837

---

De la organización del sistema municipal se ocupó el reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos, expedido el 20 de marzo de 1837. Disponía que en cada departamento hubiese un gobernador, nombrado por el presidente de la República, auxiliado en sus funciones por un secretario general. Dichos gobernadores estaban provistos de facultades políticas gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público, de la publicación y cumplimiento de las leyes.

En cada cabecera de distrito había un prefecto, nombrado por el gobernador y confirmado por el presidente de la República, sus funciones eran políticas, policiacas y administrativas, quienes podían presidir sin voto el ayuntamiento de la cabecera y de cualquier otra población de su distrito.

En esta cabecera de partido, con excepción de la distrital, había un subprefecto con facultades similares a las del prefecto; los subprefectos, a su vez, tenían directamente sujetos a los ayuntamientos, los cuales tendrían atribuciones en los renglones de policía, salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad. Asimismo, estaban encargados de actividades de limpia, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado de los paseos y parques.



Fuente: Elaboración propia.

## Bases Orgánicas de la República Mexicana

---

Este ordenamiento que data de 1843 de corte centralista terminó por determinar el camino de los ayuntamientos hacia aquello que dictaran las juntas departamentales, ya que las fracciones X y XIII del artículo 134 dispusieron que dichas juntas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirían sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, y se encargarían también de los presupuestos anuales de gasto de los municipios.<sup>37</sup>

---

37. Valencia Carmona, Salvador, El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas. Colección INEHRM, SEGOB y SCULTURA, s/f, pág. 75.

# El Cabildo en la época de Reforma

---

El Plan de Ayutla instrumentado por Álvarez, Comonfort y Ocampo introduce una nueva etapa en la organización política, económica y social de la nación, al derrumbar al gobierno personal y dictatorial de Antonio López de Santa Anna, además de fungir como la antesala para el movimiento de la Reforma, mismo que libera en gran parte el estancamiento productivo aprisionado por el alto clero. Así, el triunfo de los liberales apresuró la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal, y la enmarcó en la Constitución Política de 1857. Desde este panorama es lógico pensar que las instituciones municipales del país también sufrieron de cierta conversión, sin embargo, la Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidad y tan sólo atendió a los municipios del Distrito Federal y los territorios, estableciendo para ello la elección popular de sus autoridades políticas.

A decir verdad, la constitución federalista de 1957 encargo en su artículo 40 el deseo de constituir a nuestro país en una República Federal compuesta por estados libres y soberanos y por consecuente la división territorial se dio en algunas entidades como Oaxaca en cantones, Veracruz en partidos o Aguascalientes en circunscripciones; que a su vez estaban divididas en municipalidades.

En cuanto al resto de los municipios en los demás estados, los artículos 41 y 49 reservaron la facultad de organizar su régimen interior. Esto, por supuesto, obliga a la heterogeneidad en la organización administrativa de los municipios entre las diversas entidades federativas. En los debates del Constituyente del 1957 hubo un diputado llamado Castillo Velasco, quien proponía que debía reconocerse la libertad de los municipios que integran a los estados; sin embargo, su propuesta no prosperó y podemos resumir que durante la Reforma, e incluso en la dictadura porfirista, se continuó manteniendo el régimen ya conocido de las prefecturas que cada vez fueron adquiriendo más atribuciones y, consecuentemente, mayor poder dentro de los ayuntamientos. Entonces, durante la Reforma se presentó una nueva reglamentación de las prefecturas, estableciéndose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos a su cargo, con atribuciones de jefe de policía.<sup>38</sup>

En la Constitución de 1957 si bien pasaron esencialmente inadvertidos los municipios, no significa que permanecieron estables, ya que precisamente fueron afectados por algunas disposiciones que se presentaron, sobre todo, respecto a la hacienda municipal; por ejemplo en la ley del 12 de diciembre, en la que se clasificaban las rentas públicas, no se tomó en cuenta a las municipalidades y tan solo se dividieron entre la federación y los estados.

Una de las principales formas a través de las cuales el municipio se allegaba de recursos eran las alcabalas, que consistían en una especie de impuestos que cobraba el fisco sobre las ventas y permutas de productos o mercancías que tenían que ser tratadas de un lugar a otro. No obstante, uno de los preceptos de la Constitución de 1857 abolió las alcabalas, aunque los municipios no sufrieron efectos inmediatos por la resistencia al cambio que muchos presentaron.

---

38. Ruiz Massieu, José Francisco y Valadés, Diego (coord.), *Nuevo Derecho Constitucional en México*, Porrúa, 2008, pág. 25.

Moisés Ochoa destaca que se afectó fuertemente la economía municipal; otros estudiosos de la situación económica del país han señalado que esta medida fue favorable porque obstaculiza el intercambio comercial, ya que el liberalismo económico en esa época venía empujando con fuerza. El hecho es que si bien se extendieron las aduanas interiores, el municipio encontró y abrió nuevas fuentes de ingresos como las multas y cuotas.<sup>39</sup>

De manera general, podemos decir que la reforma no promovió la creación de ordenamientos que generaran un proyecto consolidado y firme del municipio como tal. La ley Lerdo por ejemplo no fue del todo buena para los municipios ya que estos se vieron en la obligación de vender los bienes que poseían.

## El imperio de Maximiliano

Durante el imperio de Maximiliano la organización política del país tuvo ciertas modificaciones, y las más importantes consistieron en la adición del título de imperiales a las prefecturas, que serían las encargadas de administrar los departamentos, los cuales estarían divididos en distritos, y cada uno de éstos debía administrarse por subprefecto, quien sería nombrado por el prefecto imperial.

Los distritos estarían integrados por municipalidades, y aquí encontramos a los ayuntamientos que están presididos por alcaldes nombrados por prefectos imperiales, excepto los alcaldes de las capitales, quienes eran nombrados directamente por el emperador; los ayuntamientos también estarían conformados por regidores, pero éstos sí serían elegidos popularmente.

Tal vez lo más interesante en cuanto a reglamentación municipal para esta etapa lo constituía la ley de policía expedida por Maximiliano de Habsburgo el 1º de noviembre de 1865 y el estatuto del imperio de Maximiliano de abril de 1865, a los cuales correspondían entre otros encargos: el tránsito, limpieza y alumbrado público, servicios de incendio, urbanismo, vagancia y conservar la moral pública.<sup>40</sup>

El estatuto por su parte se refería sin tanto contenido a la forma en la cual debían integrarse los ayuntamientos y a las funciones que debían desempeñar quienes los integraban.

### ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865

- Artículo 37: La administración municipal estará a cargo de alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales
- Artículo 38. Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales
- El de capital era nombrado y removido por el emperador
- Los demás por los prefectos en cada departamento

Fuente: Elaboración propia con base en: QUINTANA, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa. México D.F 2008

Al restaurarse la República en 1867, el régimen municipal fue perdiendo autonomía y su actividad fue cada vez más determinada por los gobernadores de los estados; por ejemplo: en la Ciudad de México la administración municipal fue absorbida por el gobierno general del país. En los ayuntamientos de las capitales y demás ciudades importantes quedaron sujetos al criterio de la autoridad de los estados.

39. Córdova, Arnoldo, op cit., 2005, pág. 23.

40. López Monjardín Adriana, La Lucha por los Ayuntamientos, México, Utopía Viable, IIS-Siglo XXI, 2006, pág. 45.

# El Cabildo en el Porfiriato

---

El siglo XX sorprendió al país bajo la dictadura de Porfirio Díaz. En lo que respecta a su organización política, este régimen se caracterizó por su excesiva centralización y personalización del poder en manos del general. El poder emanaba de la figura central de Díaz hacia los gobernadores y luego hacia los jefes políticos que sometían a los cabildos y a los municipios en general. El gobierno de Díaz que en un principio busco la no reelección y evitar que el poder se concentrara en una sola figura, ahora hacia aquello contra lo cual se había manifestado, era una total contradicción.

A consecuencia de ello, bajo el porfiriato los ayuntamientos perdieron gran parte de sus atribuciones históricas, sobre todo debido a la creciente concentración del poder y la expansión vertiginosa de las haciendas. La creación de éstas últimas suponía la consolidación absoluta de la autoridad central. Por ello, los cabildos fueron acosados y los alcaldes impuestos. Definitivamente “no cabía ya la erección de municipios libres en las extensas fincas que modernizaban o pretendían modernizar los científicos porfirianos”.<sup>41</sup>

Bajo el mando de Díaz, el gobierno y las autoridades superiores intervinieron permanentemente en los asuntos estrictamente locales. Para conseguirlo, fue creada la institución de las Prefecturas políticas, cuya principal encomienda era la de suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía.

En este tiempo, la organización política local heredada de la reforma no fue materia de alteraciones sustanciales, sino que únicamente recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un jefe político, en calidad de presidente nato de los ayuntamientos sujetos a su jurisdicción.

La entronización de las jefaturas dio forma a una autoridad inmediata entre los cabildos y el poder central, que con el pasar de los años se fue haciendo cada vez más intolerable, al grado que a fines del siglo XIX había desplazado de su radio de acción a los ayuntamientos y había consumado la destrucción de la autoridad municipal. Los vicios que resultaron inherentes, son conocidos ampliamente por las jefaturas políticas, supresión de toda manifestación democrática y cívica de los ciudadanos, control de los procesos electorales locales y abatimiento de la libertad de los ayuntamientos.

Es importante nombrar el Artículo 109 de la Constitución liberal de 1857, mismo que se refiere los municipios como la base de la división territorial de la organización política de los estados. Sin embargo, durante el porfiriato los cabildos desaparecieron de la escena pública y la Carta Magna, antes de que terminara el siglo XIX, no pasaba de ser una fórmula vacía de contenido.

En el aspecto hacendario después de la supresión de las alcaldías, los municipios buscaron a través de solicitudes de crédito al exterior y al interior, cumplir oportunamente con su misión administrativa. De esta forma y a lo largo del porfiriato se ejecutaron grandes obras; se construyeron modernas calles para el tránsito, edificios públicos, mercados, rastros, modernización del sistema de alumbrado público y solicitud de créditos al exterior.

---

41. Salazar Medina, Julián, El porfiriato y el Municipio, en Elementos básicos de la Administración Municipal, México, 3ra edición, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, pág. 45.

La institución más sobresaliente del municipio durante el porfiriato la constituyó, sin duda alguna, la jefatura política, la cual se encargó de suspender cualquier intento de inclusión de estructuras democráticas. Podemos decir que su importancia se deriva de las amplias atribuciones y características entre ellas: constituía la autoridad intermedia entre el estado y los ayuntamientos, centralizaba y controlaba la actividad municipal.

Si bien es cierto que las características de las jefaturas políticas dependían de las constitucionales locales y, consecuentemente, su forma institucional varió de un estado a otro, no podemos negar como característica general que la actividad de los ayuntamientos quedó bajo su control a través de las diferentes formas en las que se presentó: jefes políticos, subprefectos, jefes de policía, directores políticos, prefectos populares y visitadores.

## JEFATURA POLÍTICA DURANTE EL PORFIRIATO

- Eran la autoridad intermedia entre el estado y los ayuntamientos
- Centralizaba y municipal controlaban la actividad
- Sus características dependían de las constitucionales locales
- Su forma institucional varió de un estado a otro
- Tenían amplias atribuciones y características entre ellas
- No eran democráticas

Fuente: Elaboración propia.



Jefatura política Salamanca, Guanajuato.

# El Cabildo en la época de la Revolución

Al iniciar el siglo XX la necesidad de introducir los principios de las democracias liberales europeas y norteamericanas en el país fue acrecentándose, las críticas a la dictadura porfirista cada vez fueron más pronunciadas a partir de la crisis económica mundial que produjo efectos considerables y poco a poco el porfiriato se fue haciendo más pequeño. La organización municipal en la primera década del siglo fue la continuidad de la política porfirista decimonónica, en donde las jefaturas políticas obstruyeron el desarrollo de los ayuntamientos, convirtiéndolos en centros tutelares de caciques.

De acuerdo con Rolland, los municipios conservaron la misma forma establecida en la colonia, es decir, las autoridades municipales fueron siempre un cabildo y un alcalde o jefe político, que era el encargado de la parte administrativa de la ciudad pero desgraciadamente las autoridades superiores intervinieron de un modo decisivo en los negocios de las ciudades; de tal manera que las autoridades municipales constituyeron una farsa en la vida de la República y las actividades de las personas.

Así pues, ante el reclamo de algunos sectores sociales por abrir canales de participación política, algunos críticos de la situación existente manifestaron su inconformidad por el estado de las instituciones políticas y acompañaron su mensaje de diversas demandas sociales. El 1º de julio de 1906 se publicó el programa del Partido Liberal Mexicano, suscrito por los hermanos Flores Magón y Juan Sarabia, cuyo objetivo era la crítica y el desconocimiento de la dictadura porfirista, en su punto número 45 consideraba la supresión de los jefes políticos que tan funestos habían sido para la República, como también útiles al sistema de opresión, asimismo, pugnaba por la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y solicitaba el robustecimiento del poder municipal.<sup>42</sup>

## PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO

Se organizó en el Club Ponciano Arriaga y el 1º de julio de 1906 se publicó.

Su objetivo era la crítica y el desconocimiento de la dictadura porfirista.

En su punto número 45 consideraba la supresión de los jefes políticos.

Fue suscrito por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan Sarabia, Librado Rivera, y otros.

En su punto 2 se manifestó en contra de la reelección del presidente y los gobernadores de los estados.

En su punto 46 reclamaba la organización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien este programa no tuvo éxito por buscar su apoyo en los círculos obreros, que eran pocos, y no en las comunidades campesinas, que eran muchas, al contar el país con una estructura esencialmente agraria. El 5 de octubre de 1910, una vez celebrados los comicios electorales para presidente de la República, surgió el Plan de San Luis, suscrito por Francisco I. Madero, de fecha 5 de octubre de 1910, en el que se clarificaba un levantamiento apoyado en las “palabras mágicas de Sufragio efectivo, no reelección”, que era ley suprema.

Durante la lucha armada, las fuerzas zapatistas demandan la vigencia y la libertad de los cabildos como parte fundamental de sus programas de gobierno, lo cual adquirió forma acabada en la Ley General sobre Libertades Municipales, promulgadas en el Estado de Morelos.

42. Arellano Castro, Ricardo, Surgimiento, consolidación y cambio del municipio, en el Sistema Político del Estado de México, México, editorial UAEM, 2001, pág. 34.

Las medidas dispuestas por Emiliano Zapata, pretendían hacer de los Ayuntamientos entidades libres de toda tutela gubernamental en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades. De modo similar, los trabajadores del norte que se enrolaron en los ejércitos villistas, plantearon con la mayor nitidez la reivindicación del municipio libre como la célula de la nueva sociedad que ellos propugnaban como el verdadero sustento del régimen democrático del país.

## EMILIANO ZAPATA

En el Plan de Ayala, en su punto 7 señaló que se apropiaran tierras para que los pueblos obtuvieran ejidos.

En su Programa de Reforma Política- Social de la Revolución declaraba en su artículo 32 la independencia de los municipios y preservarlos del ataque del gobierno federal.

Fuente: Elaboración propia con base en: QUINTANA, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa. México D.F 2008

Venustiano Carranza fue también un apasionado defensor de la autonomía de los Ayuntamientos, motivo por el cual incluye esta demanda como parte esencial del Plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de octubre de 1914.

## VENUSTIANO CARRANZA

Fue un apasionado defensor de la autonomía de los Cabildos.

Incluyó esta demanda como parte esencial del Plan de Guadalupe y sus adiciones del 12 de octubre de 1914.

Consideraba que era muy importante el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la organización política de los estados.

En lugares de mas de quinientos habitantes los municipios debieran poder expropiar terrenos para edificaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, al término de la revolución mexicana, la independencia de los cabildos se consagró en el artículo 115 Constitucional promulgado en 1917, cuyo objetivo fue la adopción por parte de los estados de la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política al municipio libre.

Efectivamente, cuando se supone la autonomía de los cabildos, no se da una definición exacta de las formas que habrán de sustentarla. Por desgracia, pese a sus esfuerzos, el Congreso no llegó a un acuerdo sobre el camino más idóneo para garantizar la tan pregonada independencia económica de los ayuntamientos.

Tal como concluye Jorge Carpizo, el municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le deseaba como la base de la división territorial y de la organización política administrativa del estado, pero como lo demuestra la historia posterior, no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.<sup>39</sup>

43. Carpizo, Jorge, Evolución y perspectivas del régimen municipal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005, pág. 38.

# Resumen

El Cabildo constituye una de las más antiguas y fecundas instituciones de América. Se han visto que los antecedentes históricos de la institución municipal se remontan a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, en Roma se le dio el nombre y se le asignaron nuevas características, y de ahí pasa a las diversas partes del mundo modificándose según los territorios, gobiernos y momentos históricos.

- Hay diversas doctrinas que tratan de explicar el origen y naturaleza jurídica del municipio a través de varias escuelas que se han clasificado en dos posturas, la primera incluye a la escuela Sociológica; la de Platón; y el pensamiento de Fustel, Max Weber, Giner y Calderón y García Oviedo además de la teoría clásica iusnaturalista. La segunda postura, se divide en dos, la del sistema anglosajón, representada por Fillon, Fairlie y Lesepe y la escuela francesa o del sistema integral. De igual modo existen ideólogos del humanismo político en México como Manuel Gómez Morín o Efraín González Luna que dieron un lugar fundamental al municipio en sus escritos y su visión.
- En un primer momento, la unidad entre los individuos, como producto de la familia, dio como resultado una conglomeración más grande, que se conformó en gens, es decir, una gran familia, que daría paso a la ciudad, cuyo gobierno presidía el rey.
- El surgimiento del municipium en la historia universal está vinculado con la época del Imperio Romano, siendo este parte del proceso de conquista que llevo a cabo esta gran civilización. Esta figura tenía una doble categoría, entendida como el municipio federata y municipio cerit.
- Los antecedentes del municipio en México se encuentran en la época prehispánica en el calpulli, organización política, económica y social integrada por un número de familias que poseían y trabajan colectivamente la tierra.
- La autoridad más alta del calpulli era el consejo de ancianos (Jefes de familias que integraban el clan). Los miembros del consejo designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, administrativas y judiciales. El cargo de estos servidores era vitalicio. Los sacerdotes de la época transmitían valores religiosos y los médicos hechiceros transmitían propiedades curativas para preservar la salud de la comunidad.
- En España, y con gran influencia de la tradición romana, se sitúa la creación del ayuntamiento bajo el nombre de consejos municipales, sobresaliendo el modelo de Cabildo abierto en algunos de ellos.
- El primer acto realizado por los conquistadores en el continente americano es la fundación del primer municipio, protagonizado por Cortés en la Villa Rica de la Veracruz fundada el 22 de abril de 1519. Para el 10 de julio de 1519, Cortés le instituye a su primer cabildo.
- A la caída de Tenochtitlán, Cortés fundó el 13 de agosto de 1521 en Coyoacán, el segundo Cabildo que fue a su vez el primer Cabildo metropolitano.
- El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de ellos se dividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades. En todas las cabeceras debía implementarse obligatoriamente un Cabildo, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.
- Durante casi todo el periodo colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado Español, a través de diversas funciones y creando las mismas figuras para su administración y funcionamiento, sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, un grupo de criollos comenzaron a manifestarse en contra del poder político y la riqueza, conspirando a favor de la independencia.

- Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810 se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana, la Constitución de Cádiz promulgada en marzo de 1812, esto establecía la existencia de cabildos para el gobierno interno de los pueblos; mismos que estaban integrados por un alcalde, un procurador un síndico y los regidores.
- Durante el movimiento independentista se formuló el marco jurídico de la nueva organización política en México, en el marco de estas reformas la Constitución de Cádiz, promulgada en marzo de 1812, establecía la existencia de cabildos para el gobierno interno de los pueblos. Estos cabildos estaban integrados por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, los cuales estaban impedidos para ser reelectos para un periodo inmediato, y que a su vez eran presididos por un jefe político, que desempeñaba una función centralizadora de la administración.
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836, sustituyeron temporalmente a la Constitución de 1824. Las juntas departamentales definían el número de alcaldes, regidores y síndicos que debían conformar a los ayuntamientos.
- Durante el periodo de Reforma, la Constitución de 1857 no incluyó en su marco jurídico el régimen de municipalidad, facultando a los gobiernos estatales a organizar su régimen interior en el cual predominaba la heterogeneidad de la estructura administrativa de los municipios.
- El periodo presidencia de Porfirio Díaz, marca el comienzo de una larga época de paz, hecho que por primera vez en la historia del México independiente permitió llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo económico. En esta época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que llamaron partidos, distritos, cantones o prefecturas, dirigiendo distritos, gobernados por jefes políticos, o agentes de gobierno. Con lo anterior, se puede decir que en esta época de la historia de México los ayuntamientos tenían una limitada estructura política y económica.
- Finalizando la Revolución Mexicana, y con la consagración de la Constitución de 1917, se definió al municipio libre como base de la división territorial de los estados, que por desgracia carecía aún de instrumentos legales para su funcionamiento.

# Fuentes de consulta

ÁLVAREZ CAMPOS, Ricardo, Alta Calidad en la Gestión Pública Española, Madrid, editorial IASEM, 2002.

ARELLANO CASTRO, Ricardo, Surgimiento, consolidación y cambio del municipio, en el Sistema Político del Estado de México, México, editorial UAEM, 2001.

ARRAIZA, Eduardo, Manual de Gestión Municipal, México, Konrad Adenauer y CIMA editores, Buenos Aires, Argentina, 2013, documento recuperado de <http://www.kas.de/wf/doc/21527-1442-4-30.pdf>

BANDELIER, Jorge, citado por REDFIELD, Roberto, El Calpulli-barrio en un pueblo mexicano actual, México, en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2001.

CARPIZO, Jorge, Evolución y perspectivas del régimen municipal en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2005.

CARRILLO FLORES, Antonio, La Vida Diplomática de los municipios, México, SISTA editores, 1993.

CASTILLO LÓPEZ, Carlos y Garulo García, Jesus, Acción Nacional reflexiones entorno al municipio, México, 2016.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, El Municipio Mexicano, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

CORDOVA, Arnoldo, La reforma del estado, México, Universidad de Nuevo León, 2004.

ENGELS, FEDERICO, La gens griega, en El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, México, Colección Clásicos del Marxismo, 2006, documento recuperado de [http://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/engels\\_origen\\_familia\\_interior\\_alta.pdf](http://www.fundacionfedericoengels.net/images/PDF/engels_origen_familia_interior_alta.pdf)

GAMAS TORRUCO, José, El municipio mexicano (evolución, estructura y problemática general), en Revista Pensamiento político, México, número 10, volumen III, 2003.

GONZÁLEZ LUIS, Damaris, El Municipio en el derecho constitucional mexicano, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 2006.

GONZÁLEZ PUEBLO, Luis, Una mirada directa al municipio, México, SEDESOL y Universidad de las Américas, 2001.

JACOBO GUTIÉRREZ, Sergio, Historia del Municipio en México, en Revista Clio, número 34, año XI, 2001, documento recuperado de [http://historia.uasnet.mx/rev\\_clio/Revista\\_clio/Revista4/5\\_Historia\\_Sergio%20Jacobo.pdf](http://historia.uasnet.mx/rev_clio/Revista_clio/Revista4/5_Historia_Sergio%20Jacobo.pdf)

LINIERS DE ESTRADA, Luis, Manual de la Historia del Municipio en España, editorial Abeledo, Perrot, 1993.

LÓPEZ DE GÓMORA, Francisco, Historia de la Conquista en México, Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007, libro recuperado de <http://biblioteca.org.ar/libros/211672.pdf>

LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, La Lucha por los Ayuntamientos, México, Utopía Viable, IIS-Siglo XXI, 2006.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos y ZICCARDI, Alicia, El Municipio en México, en Política y Gestión Municipal, México, IIS-UNAM, Cuadernos de Investigación Social, 2009.

MARTÍNEZ PELLEGRINI, Sarah, El papel del municipio en el Sistema Español, La Constitución de 1978 y la Carta Europea de la Autonomía Local, México, 1994.

MERINO ESTRADA, Valentín, España Municipal, Trillas, 2004

MORGAN HENRY, Lewis, La Sociedad primitiva, prólogo, México, Trillas, 1986, documento recuperado de <https://seminariolecturasfeministas.files.wordpress.com/2012/01/morgan-la-sociedad-primitiva-pdf.pdf>

MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, Elementos jurídicos históricos del municipio en México, México, UNAM, 2008.

OCHOA CAMPOS, José, El municipio mexicano (evolución, estructura y problemática general), en Revista Pensamiento Político, México, número 10, volumen III, 2003.

OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio: Su evolución institucional, México, Banobras, 1989.

OCHOA RUÍZ, Moisés, Democracia y participación ciudadana en la vida municipal, México, Triusa editorial, 2005.

PERALTA BURELO, Francisco, El municipio en España, en Estudios Municipales, Areiva editorial, 2006.

PORTILLO, Alvarado, Comuna y Municipio en Latinoamérica, en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coords.), Diccionario de Política, México, Volumen I, Siglo XXI, 1998.

PRIESTLEY, Josep, Descubrimiento y conquista en México, Institución de educación internacional, Estados Unidos, 2004, pág. 34.

RENDÓN HUERTA, Teresita, El Municipio, su competencia, origen y perspectiva, México, en Revista Jurídicas, UNAM, año VI, número 38, 2003, documento recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/viewFile/10914/9985>

RENZO RAMÍREZ, Bacca, Colonización municipal, Colombia, Instituto de la Colonización, 2001.

RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego (coord.), Nuevo Derecho Constitucional en México, Porrúa, 2008.

SALAZAR MEDINA, Julián, El porfiriato y el Municipio, en Elementos básicos de la Administración Municipal, México, 3ra edición, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio, Ensayos sobre historia de España, editorial Prometeo Libros, 2002.

TULIO, Servio, El Municipio Romano, citado por GONZÁLEZ QUEVEDO, Joanna, México, en Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, año IV, número 7, enero-julio, 2012.

VALENCIA CARMONA, Salvador, El municipio mexicano: génesis, evolución y perspectivas contemporáneas. Colección INEHRM, SEGOB y SCULTURA, s/f,

VALLARTA PLATA, José Guillermo, El Municipio en la Nueva España, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004.

VAN ZANTWIKK, Rudolf, Principios organizacionales de los mexicanas, una introducción al estudio del sistema interno del régimen azteca, Madrid, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 19.





*Constitución Política*  
*de los*  
*Estados Unidos*  
*Mexicanos.*

— — —  
*1917.*

## Capítulo Segundo

# El Artículo 115 y sus Reformas Constitucionales

---

En el presente capítulo se busca comprender las modificaciones que ha tenido a lo largo de la historia el artículo 115 constitucional, destacando aquellas que han tenido impacto en el desarrollo de los Cabildos y también las que han afectado a otros elementos del municipio. Es descrita también la figura del cabildo en el 115 vigente y la importancia de este como órgano encargado de la creación de disposiciones normativas que rigen la vida interna de los municipios.

# La importancia del artículo 115 constitucional en el funcionamiento de los cabildos

Inmediatamente después del triunfo carrancista sobre el grupo golpista, el 3 de octubre de 1914 se organizó una convención de generales; fue en este suceso, precisamente, donde Venustiano Carranza abordó el problema municipal. En una de sus frases célebres dijo que todos los jefes del ejército habían convenido junto con él en implementar algunas reformas sociales y políticas urgentes y además debían respetar el orden constitucional. Entre sus propuestas destaca “el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio de enseñanza de todas las prácticas democráticas”.<sup>1</sup>

A pesar de ello las reformas políticas, no pudieron efectuarse por la inestabilidad política que aún prevalecía, así, una vez instalado Carranza con su gabinete en el Estado de Veracruz, el 12 de diciembre de 1914 expidió un documento titulado “Adiciones al Plan de Guadalupe”, decretando en su artículo 2o. “El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacciones a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para reestablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, estableciendo la libertad municipal como institución constitucional”.

Luego de la orden de trabajo determinada en este manifiesto, se formularon algunos ordenamientos jurídicos en relación a las atribuciones de los cabildos, cuyo objeto no era otro sino regular la organización del municipio:

## DIAGRAMA. LEYES QUE REGULABAN LAS ATRIBUCIONES DE LOS CABILDOS

- LEY QUE FACULTA A LOS CABILDOS PARA ESTABLECER OFICINAS, MERCADOS Y CEMENTERIOS.
- LEY QUE FACULTA A LOS CABILDOS PARA QUE, POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA, SE EXPROPIEN TERRENOS PARA PRESTAR SERVICIOS PÚBLICOS.
- LEY QUE MARCA LOS PROCEDIMIENTOS DE EXPROPIACIÓN PARA LOS CABILDOS.
- LEY SOBRE ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL (AHORA CIUDAD DE MÉXICO), TERRITORIOS DE TEPIC Y BAJA CALIFORNIA.
- DECRETO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 109 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857, LA QUE CONTEMPLA AL MUNICIPIO LIBRE.

Fuente: Elaboración propia.

En Veracruz, Carranza expidió en diciembre de 1914 un decreto cuyo contenido fue el siguiente: “los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado”.<sup>2</sup>

1. Olmedo Carranza, Raúl, El municipio su evolución institucional, México, editorial BANOBRAS, 2006, pág. 45.

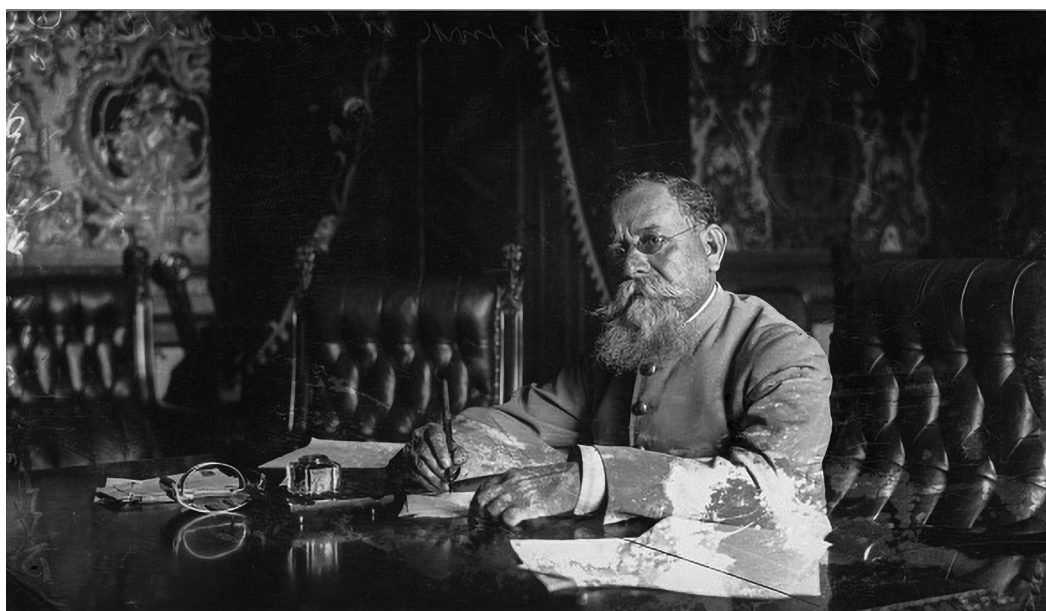
2. Ochoa Díaz, Salvador, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Miguel Ángel, 2002, pág. 21.

Esta reforma es el antecedente más directo del artículo 115 de la Constitución de 1917, ya que fue la base para su elaboración, contenida en el proyecto de Constitución y presentada por Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, instalado en la Ciudad de Querétaro en 1916, y legitimado por la celebración de elecciones.

En el momento de iniciar la redacción de la fracción II del artículo 115, encontramos que la Comisión de Constitución había adicionado una fracción que fue precisamente la que provocó una sonada y larga discusión, la cual regulaba: “los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y vigilar la contabilidad de cada municipio”.

Siguiendo a Alfredo Ruiz y después de muchos años, varios diputados tomaron la tribuna para debatir el tema, entre los participantes destacan: Rodríguez González, Heriberto Jara, Rafael Martínez de Escobar, José Álvarez, Cayetano Andrade, Cepeda Medrano, Hilario Median, Fernando Lizardi, Esteban Baca Calderón, otros. El centro de discusión giró en torno a dos elementos: 1) los municipios deberían o no recaudar todos los impuestos; y 2) los conflictos hacendarios podrían o no ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia.<sup>3</sup>

Finalmente, la fracción II del artículo 115 fue aprobada, pese a los desacuerdos y opiniones generadas y sin determinar en forma exacta las atribuciones y facultades que tendría el municipio en materia de hacienda pública.



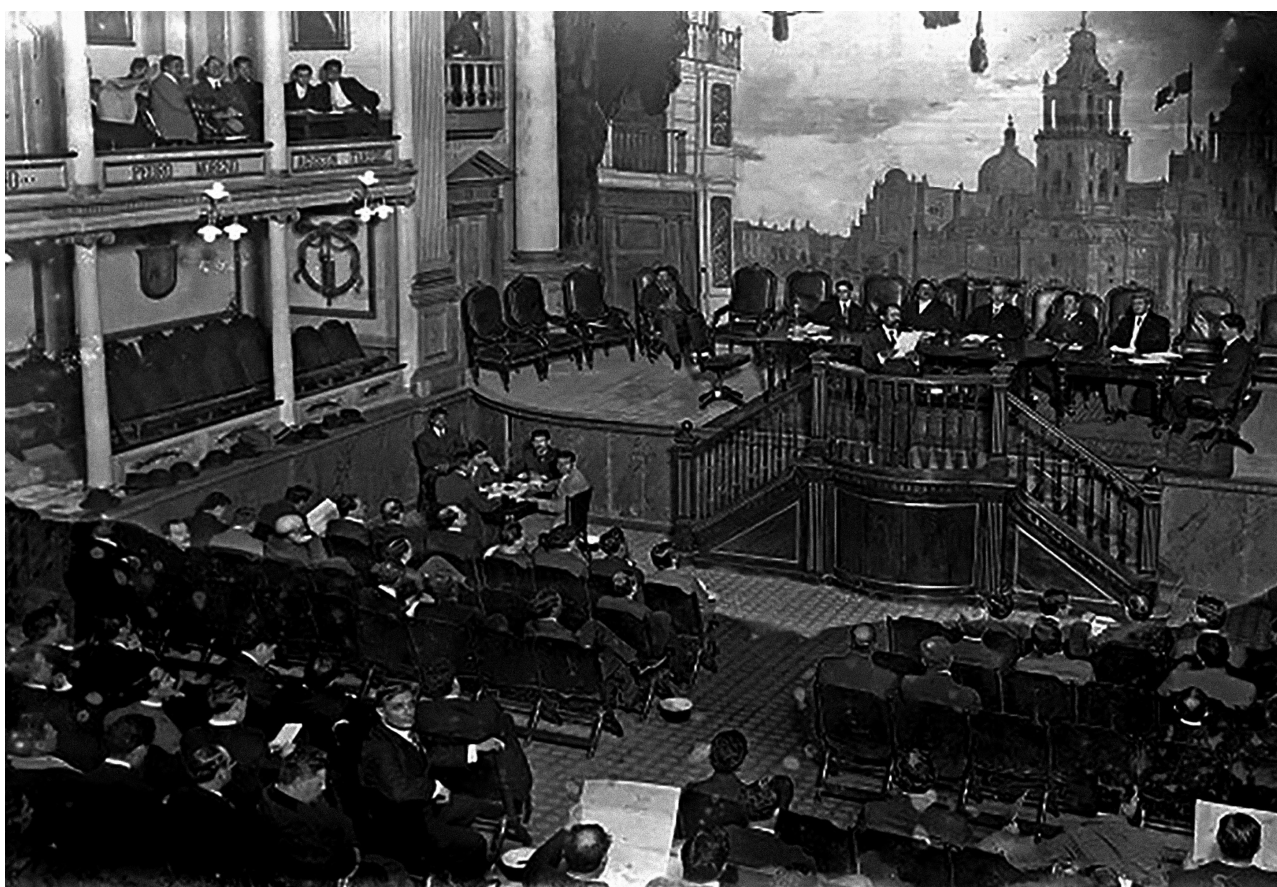
Venustiano Carranza, Presidente de la República.

3. Ruiz Martínez, Alfredo, Reflexiones en torno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional, México, CIDE y Porrúa, 2000, pág. 31.

# El proyecto de las entidades federativas

---

El 20 de enero de 1917 en la 52ª Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente de 1916 se presentó el proyecto del artículo 115, para su discusión y reforma. Es importante aclarar que la fracción I, no suscitó controversia alguna, pero la fracción II era la que tenía más peso en el tema municipal. Para fines de la presente obra se ha incluido un análisis de algunos fragmentos del debate en torno a dicha fracción por tratarse de la parte del artículo que permite a los Municipios regular por medio de las ordenanzas aprobadas en sus cabildos su vida interna.



Congreso Constituyente 1917

## DEBATE DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916

DIPUTADO CONSTITUYENTE	TÓPICO	RESUMEN GENERAL
1. Rodríguez González	Suprimir la palabra libremente	Se deja la absoluta libertad municipal a los ayuntamientos sean los encargados de la educación, por tal motivo deberán suprimir de la fracción II la palabra "libremente" y se debe agregar un inciso en donde se mencione que lo relativo a la enseñanza estará sujeto a leyes del Estado.
2. Heriberto Jara	Las bases sobre las que se edactó la fracción II del artículo 115	Se deja la absoluta libertad municipal a los ayuntamientos sean los encargados de la educación, por tal motivo deberán suprimir de la fracción II la palabra "libremente" y se debe agregar un inciso en donde se mencione que lo relativo a la enseñanza estará sujeto a leyes del Estado.
3. Rafael Martínez de Escobar	La fracción II del artículo 115 Constitucional	El diputado muestra su inconformidad por dos motivos: 1. Los municipios únicamente deberán recaudar los impuestos meramente municipales, ya que si recaudan los impuestos Estatales su libertad se verá restringida. 2. Cuando exista un conflicto hacendario entre el municipio y el Estado, no es conveniente que intervenga la SCJN para su resolución.
4. José Álvarez	Aprobación de la fracción II tal y como estaba redactada	Los municipios no son repúblicas y están organizados por la ley de cada estado, es conveniente que el municipio recaude los impuestos ya que si se establecen dos oficinas asentadas a lo largo del territorio nacional se provocaría una confusión al no saber quien ya pagó y quien no, por ello sugería no realizar.
5. Cayetano Andrade	El municipio debe recaudar todas las rentas y que intervenga la Suprema Corte en conflictos hacendarios	Es importante que los municipios que son la base del régimen republicano tengan la libertad económica para superar la etapa de que sólo eran considerados sujetos a movimientos generales. El diputado Andrade consideró inconveniente la designación de inspectores del Estado para vigilar la contabilidad municipal.
6. Hilario Medina, miembro la Comisión de Constitución	Aprobación de la fracción II tal y como estaba redactada	La premisa básica es que el municipio libre debe tener su hacienda, en caso contrario dejará de existir. El diputado Medina propuso que el municipio debería recaudar todas las rentas, pero combinando antes el sistema de clasificación de las contribuciones, también respecto a la intervención de la SCJN dijo que ésta resolverá cuestiones hacendarias.
7. Fernando Lizardi	Que cada entidad legisle sobre particularidades de los municipios.	El diputado Lizardi decía "todos han venido a luchar por la libertad municipal, pues el municipio es la primera expresión política de la libertad individual". El legislador proponía que se estableciera en la ley que los municipios recaudarían los impuestos en la reforma y términos que las legislaturas locales señalaran.
8. Esteban Baca Calderón	Impedir la intromisión de la Suprema Corte en los conflictos municipales	El diputado defendía las competencias del municipio en materia hacendaria y de recursos, evitar conflictos los lleve la Suprema Corte, de no hacer así, significa que nuestra República pierde su sentido federal.

Fuente: Elaboración propia.<sup>4</sup>

4. La tabla sobre opiniones y debates de diputados en torno al Artículo 115 Constitucional se elaboró con base en fragmentos del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916.

# Análisis de las reformas al artículo 115 constitucional

---

Después de que el Congreso Constituyente de 1917 aprobara, tras un intenso debate el artículo 115, éste habría sufrido diversas modificaciones hasta nuestros días, por lo cual se hace una compilación de las diversas reformas realizadas al citado artículo. A continuación el texto original del artículo 115 constitucional:

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

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado;

II. Los municipios, administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán los suficientes para atender a las necesidades municipales y;

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

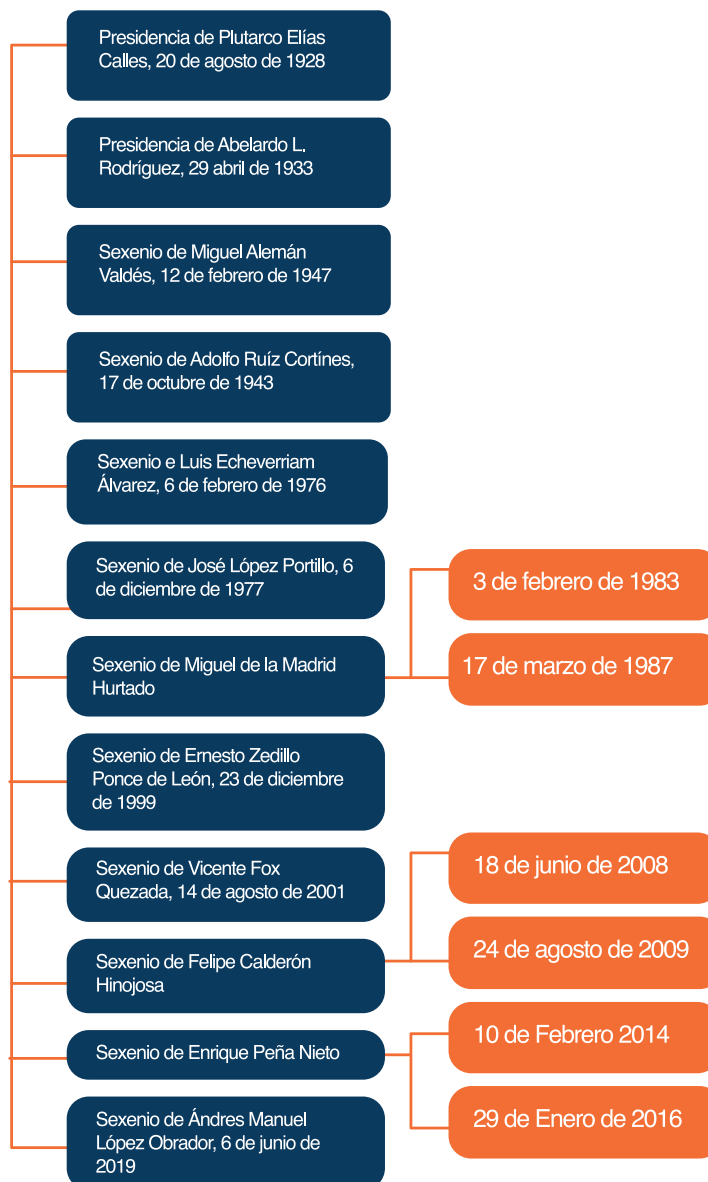
Son aplicables a los Gobernadores substitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados serán proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado y un suplente.

A continuación, un gráfico en el cual se ilustran las reformas que ha tenido el artículo 115 constitucional a lo largo del presente siglo, ocasionado un impacto en el modo de proceder o de ser electos los miembros del cabildo.

## REFORMAS DEL ARTÍCULO 115 INSTITUCIONAL CON IMPACTO EN LOS CABILDOS:



Fuente: Elaboración propia.

Nótese que han acontecido muchas más modificaciones al artículo, sin embargo no todas han influido en la organización y funcionamiento de los cabildos, por ello se enumeran solamente estas.

## Presidencia de Plutarco Elías Calles

---

Su objetivo fue regular el mínimo de Diputados que debía tener cada Estado de la República; definiendo entonces la integración de las legislaturas.

Se define que las legislaturas locales debían estar conformadas por mínimo siete diputados para aquellas poblaciones que tuvieran menos de 400 mil habitantes, nueve diputados para aquellas poblaciones con menos de 800 mil habitantes y once diputados para aquellos municipios con una población mayor a 800 mil habitantes.

## Presidencia de Abelardo L. Rodríguez

---

La segunda reforma fue propuesta por el grupo parlamentario mayoritario en dicha legislatura, en ella se refrendaba la prohibición que tenían los gobernadores de los estados, diputados locales y miembros del Cabildos para reelegirse.

Tal como refiere Eduardo Nozari “en el caso de las autoridades municipales, no podían ser reelectas para el periodo inmediato, y ocupado el cargo como titular”. Por lo que se daba la posibilidad de reelegirse a aquellos que hubieran fungido únicamente como suplentes del cargo.

De igual forma, se definió: en primer lugar que el sistema de elección para los gobernadores y diputados locales sería de forma directa, y sus procedimientos estarían definidos por las leyes locales; en segundo, las condiciones que debía cumplir un gobernador y por último que los diputados locales suplentes que no hubieran ejercido la suplencia sí podían ser electos para el periodo inmediato.

## Reforma durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho

---

Esta reforma al 115 no tocó temas referentes al municipio, solamente estableció la duración del cargo para gobernador fijándola en seis años.

## Reforma durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés

---

La cuarta reforma se publica en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, esta integró el derecho que tenían las mujeres a votar y ser votadas en los procesos electorales llevados a cabo para integrar los nuevos Cabildos, por lo que se limitó su participación en elecciones federales.

Es importante resaltar que éste es el primer paso que se dio para garantizar el derecho al sufragio universal, buscando que ellas participaran en igualdad de condiciones que los varones.

---

5. Pérez López, Miguel, Las Reformas al Artículo 115 Constitucional a través de la historia, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1997, pág. 45, documento recuperado de <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/41/45-05.pdf>

## Reforma durante el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines

---

Esta reforma permitió a las mujeres votar y participar en las elecciones federales; con esta modificación se suprime la adición que había hecho antes la reforma de 1947.

## Reforma durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez

---

Esta reforma incorpora dos nuevas fracciones para dotar a los estados y municipios la competencia de expedir leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas en lo referente a los centros urbanos de población (Solís Acero, 2005).

## Reforma durante el sexenio de José López Portillo

---

Se introduce un sistema de diputados de minoría en las correspondientes legislaturas locales y por otro lado fijando el principio de representación proporcional de las autoridades que componen a los Cabildos, en aquellas poblaciones que tuvieran 300 mil habitantes.

La fórmula planteada únicamente beneficiaría a 36 municipios de los 2 mil 377 existentes en esa época, por lo que tiempo después las legislaturas locales determinaron no aplicar dicho principio de representación proporcional para la elección de las autoridades de todo el ayuntamiento, aplicándolo únicamente para los regidores.

## Reformas durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado

---

La primera de ellas se presentó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. Como parte de la plataforma política con la que hizo campaña Miguel de la Madrid, fueron destacados algunos objetivos esenciales para el país, entre ellos la necesidad de descentralizar las funciones del Estado. Se introduce un sistema de diputados de minoría en las correspondientes legislaturas locales y por otro lado fijando el principio de representación proporcional de las autoridades que componen a los Cabildos, en aquellas poblaciones que tuvieran 300 mil habitantes.

Según lo señala Nozari, “el mismo presidente planteaba que el municipio había sido rezagado de las grandes transformaciones que trajo consigo la Constitución Política de 1917, ya que no se le había dotado de autonomía presupuestaria y no contaba con una estructura administrativa sólida para poder responder a las demandas de sus respectivas comunidades” (sic).<sup>6</sup>

---

6. Nozari Morlet, Eduardo, La Reforma Constitucional de 1983 y la realidad municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pág. 45, documento recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1741/9.pdf>

Es por ello que después de cinco días de su toma de protesta como nuevo Presidente de la República, presentó su propuesta de reforma al artículo 115 constitucional, en el cual adicionó cinco nuevas fracciones, en donde se indicó que en caso de causas graves, eran las legislaturas locales las cuales tenían atribución para poder suspender o desaparecer municipios, así como de revocar el mandato de sus autoridades, en cuyo último caso entrarían en funciones los suplentes correspondientes o se celebrarían nuevas elecciones.

Asimismo, se dotó a los municipios de personalidad jurídica y patrimonio propio, permitiéndoles que pudieran expedir sus propios bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter administrativo, dentro de su propia jurisdicción.

Finalmente, dentro de esta reforma se les dan facultades a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; participar en la creación de reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar el uso de suelo dentro de sus territorio; regular la tenencia de la tierra; expedir licencias y permisos para construcciones; y abren la posibilidad de crear convenios con los gobiernos estatales para la prestación de servicios o ejecución de obras públicas.

La segunda reforma fue publicada el 17 de marzo de 1987, y suprimió el texto que hacía alusión a los gobernadores y diputados locales, adicionando que eran las legislaturas locales, las que determinarían en sus leyes el principio de representación proporcional de los Cabildos.

Por otro lado y como omisión por parte del Constituyente que edificó la Constitución de 1917, no se incluyeron principios que garantizaran los derechos de los trabajadores que formaran parte de los gobiernos estatales y municipales, por lo que esta facultad quedó en manos de las legislaturas locales.

Es por ello que esta reforma adicionó que las relaciones entre los Cabildos y sus trabajadores se regirían por las leyes locales que expidieran sus correspondientes congresos locales, siempre respetando lo dispuesto en el ya enunciado artículo 123 constitucional.

## Reforma durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León

---

Esta reforma fue el resultado de un amplio análisis y debate en diversos foros, seminarios y convenciones realizadas por diversas instituciones académicas, siendo publicada el día 23 de diciembre de 1999. De ella destaca: se reconoce al Cabildo como un órgano de gobierno del municipio, y no como un sistema de administración, como antes era previsto, el cual es elegido por elección popular directa, y que excluye a determinadas autoridades intermedias o la influencia de los gobiernos estatales.

Se adicionó que los bandos, reglamentos y disposiciones administrativas debían estar encaminadas a definir la organización de la administración pública municipal, regular las funciones y servicios públicos que fueran de su competencia, y también asegurar la participación ciudadana de sus vecinos.

De igual forma se cambió parte la terminología implícita en el artículo, cambiando la concepción de gobierno local por gobierno estatal, estableciendo que los municipios pueden estar imposibilitados para prestar determinados servicios públicos o cumplir con funciones, por lo que los gobiernos estatales pueden asumirlos mediante convenio o aprobación de su Cabildo.

---

7. Fernández Ruiz, Jorge, La reforma de 1999 al Artículo 115 Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, pág. 23, documento recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7317>

Como ya se había mencionado, le daba la facultad a los municipios metropolitanos de coordinarse para la prestación de los servicios públicos, sin embargo esta reforma establece que es necesaria la aprobación de los congresos locales, en caso de buscar una asociación entre ayuntamientos, y la elaboración de un convenio con el gobierno estatal para que este preste temporalmente algún servicio público.

En términos de la hacienda pública municipal se menciona en dicha reforma que los recursos que integran a este sistema serían ejercidos de manera directa por los Cabildos, o en su defecto por aquellos autorizados conforme a la legislación vigente.

## Reforma durante el sexenio de Vicente Fox Quezada

---

Fue producto del movimiento zapatista que se empezó a gestar en México, exigiendo el ejercicio pleno de los derechos de las comunidades indígenas. Esta reforma se da posterior a la firma de los acuerdos de San Andrés Larráinzar en 1996, en donde el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional acordaron reformular las relaciones entre el Estado y las comunidades indígenas, y resaltaba el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas.

No obstante, el Gobierno Federal, determinó que existían ciertos principios del acuerdo que ponían en riesgo la unidad nacional. Es por ello que como producto de la transición democrática, y hasta el año 2001 a propuesta de la bancada del Partido Acción Nacional, se presentó una propuesta de reforma en el ámbito municipal, la cual sería publicada posteriormente. En esta, se adicionó el derecho que tienen las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse dentro del ámbito municipal.

## Reformas durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa

---

La primera de ellas tuvo lugar el 18 de junio de 2008, esta fue una reforma en materia de seguridad pública, con ella se buscó básicamente que los Congresos Locales fueran los encargados de definir en sus leyes lo referentes al funcionamiento de la policía preventiva; asimismo, se definió que la policía preventiva estaría al mando del presidente municipal en términos de la entonces Ley de Seguridad Pública del Estado acatando las órdenes del gobernador del estado en cuestiones de fuerza mayor.

La segunda fue el 24 de agosto de 2009 y en esta se aprobó el que los Cabildos estuvieran facultados para aprobar su presupuesto de egresos, debiendo incluir en estos los tabuladores que permitieran visualizar las remuneraciones que percibieran los servidores públicos locales.

---

8. Cámara de diputados, Reformas Constitucionales por Artículo, México, 2016 consulta interactiva en línea [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

## Reformas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto

---

La primera tuvo lugar el 10 de febrero de 2014 y en ella se definió que la Federación, tendría bajo su resguardo los bienes inmuebles que se encuentren localizados dentro de los municipios a falta de un marco normativo que regule dicha situación en la Ley de Expropiación.

La segunda el 29 de enero de 2016 y en ella se determinó que las Constituciones de los estados debían contener las disposiciones relativas a la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, en el periodo subsecuente al cual fueron electos. El candidato a reelegirse debe hacerlo por el mismo partido que lo postulo anteriormente o si resulto electo por la vía independiente, debe hacerlo por esta misma para la siguiente vez, exceptuando aquellos casos en donde el militante haya renunciado o perdido su militancia justo antes de la mitad de su mandato.

Con esta reforma se busca garantizar la continuidad de las autoridades de los Cabildos, con el fin de aprovechar su experiencia en los asuntos públicos municipales; teniendo en cuenta que la reelección funciona como un mecanismo al alcance de la ciudadanía que permite premiar a los buenos gobernantes favoreciéndolos de nuevo con el voto.

## Reformas durante el sexenio de Andres Manuel López Obrador

---

Se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2019 e introdujo el principio de paridad de género en la denominación de los cargos que integran a los ayuntamientos.



La LII legislatura de la Cámara de Diputados aprobó la reelección a cargos locales.

# El cabildo en el artículo 115 de la Constitución Política vigente

El artículo 115 Constitucional, fracción I, regula la obligación para los Estados de tener como base de su división territorial y organización administrativa y política al municipio libre, y este a su vez deberá tener como órgano de gobierno al Cabildo.

La libertad municipal es la potestad que tiene una persona para señalar sus objetivos, así como escoger y definir los medios para alcanzar sus fines. Esta potestad está limitada por la ley, solo se puede utilizar como medios para aquello que sea lícito. La libertad del municipio mexicano implica que no está constreñido, sujeto a algo o a alguien, salvo a la ley que pueda escoger sin restricciones los medios idóneos.<sup>9</sup>

## GRÁFICO: VERTIENTES DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia con base en Valdés Ríos, Diego, El derecho municipal como supuesto de la democracia y el federalismo.

9. Ruiz Massieu, José Francisco, El marco del nuevo Artículo 115, el Derecho político de Estados y Municipios, México, Instituto de Estudios de Administración Local, Porrúa, 2003, pág. 45.

## De la integración del cabildo

---

De acuerdo con el artículo 115 Constitucional, fracción I, *cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, número de regidores y síndicos que las leyes orgánicas municipales determinen*. Se prohíbe a la federación y a las entidades federativas, la posibilidad de que designen autoridades que supervisen, vigilen o controlen a los ayuntamientos, además, para que el municipio pueda desarrollarse por sí mismo, debe ser congruente con la voluntad de los vecinos y no con intereses particulares.

*El municipio se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Cabildo que es el órgano colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos*, cuyos integrantes son un presidente municipal, síndicas o síndicos y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en la legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de sus principios de mayoría relativa y representación proporcional, éste último sólo para designar regidores y en algunos municipios también a los síndicos; además por cada miembro propietario se elige a un suplente.

## De la elección de servidores públicos municipales

---

Debemos iniciar señalando que cada entidad federativa de nuestro país cuenta con su propia legislación en materia electoral para regir sus ayuntamientos. En la mayoría de las legislaciones, se establece como requisito de elegibilidad para ocupar un cargo en el Cabildo, aquellos marcados en el siguiente diagrama.

### REQUISITOS A CUBRIR PARA SER MIEMBRO DEL CABILDO

- Ser mexicano por nacimiento
- Ser originario del municipio
- No ser diputado o senador
- No ser juez, magistrado o consejero del poder judicial
- No ser militar
- No ser ministro de culto religioso

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la Carta Magna, las Constituciones Locales y Códigos Electorales, para poder participar en los procesos electorales municipales, los partidos políticos locales o nacionales, deberán haber obtenido el registro correspondiente, por lo menos un año de la jornada electoral. De acuerdo con Bartlett, el proceso electoral municipal se define como el conjunto de actos ordenados por las normas aplicables, llevadas a cabo por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la revocación periódica de los miembros de los ayuntamientos del Estado, dicho proceso abarca tres etapas: preparación de la elección, jornada electoral y los resultados de validez.<sup>10</sup>

---

10. Bartlett Díaz, Manuel, Reforma municipal y reforma política, en Revista Estudios Municipales, número 5, septiembre-octubre, México, INAP, 2001, pág. 34.

La Constitución general, no establece la duración que ha de tener el periodo de gobierno de los ayuntamientos en los municipios, por esta razón las constituciones locales están en libertad de determinar el plazo de su gestión. Existen diversas corrientes de opinión en el sentido de que no es suficiente el plazo para cumplir con los planes y programas propuestos, se propone la posibilidad de modificar en los planes de desarrollo la posibilidad y compromiso de modificar los periodos de duración de los ayuntamientos.

Las legislaturas estatales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán declarar la suspensión de ayuntamientos, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna causa grave, siempre y cuando haya tenido la oportunidad para rendir pruebas que a juicio convengan. Adicionalmente, las legislaturas de los estados son los encargados de establecer la elección consecutiva por un periodo adicional, siempre y cuando no sea superior a tres años. Si algún funcionario dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente.

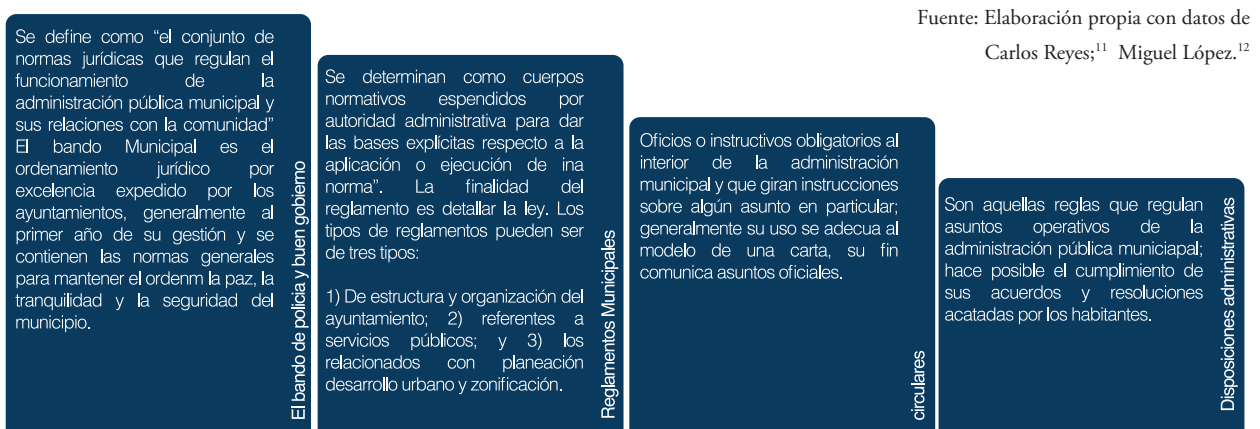
En caso de desaparecer el ayuntamiento, por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estarán integrados por el número de miembros que las leyes determinen, quienes deberán cumplir con ciertos requisitos de elegibilidad.

## Facultades y atribuciones en materia reglamentaria

El municipio es una persona colectiva de Derecho Público, cuya relación directa se establece entre el gobierno municipal y sus ciudadanos, cuenta, además, con personalidad jurídica -el ayuntamiento tiene derechos y obligaciones- con capacidad de goce y ejercicio para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal manera que pueden manejar su patrimonio libremente de acuerdo a sus necesidades.

El artículo 115 Constitucional, fracción II otorga a la potestad reglamentaria a los municipios por medio de sus cabildos para crear, expedir y aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias que permitan organizar la administración municipal, regular las materias de sus competencias, procedimientos, funciones, y servicios públicos a su cargo, así como regular la participación ciudadana y vecinal.

### NORMAS QUE REGULAN EL MUNICIPIO EN MÉXICO



11. Reyes Garzón, Carlos Ignacio, Facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, en Revista Derecho Comparado, México, número 3, enero - junio de 2014, pág. 125.

12. López Olvera, Miguel Alejandro, La nueva facultad reglamentaria en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2012, pág. 59.

El ayuntamiento tiene facultades para expedir y regular preceptos de carácter personal, impersonal abstracto y obligatorio, reglamentos para la organización interna; las reglas que surjan con motivo en la prestación de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre sus vecinos y sus órganos de gobierno municipal; así como la de éstos y sus vecinos.

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 los reglamentos y demás disposiciones creadas por el ayuntamiento, con aprobación del cabildo.



Sesión de Cabildo de Reynosa

## Facultades y atribuciones en materia de servicios públicos

Los servicios públicos municipales pueden ser definidos como todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.<sup>13</sup> El papel que juegan los servicios es muy importante derivado de las funciones que desempeña el ayuntamiento, a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar las condiciones de vida, por lo tanto, es recomendable que las autoridades promuevan el establecimiento en todo el territorio nacional.

Así pues, el artículo 115 Constitucional, fracción III, enlista los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo:

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM, 1917



13. Fernández Ruíz, José, Aspectos generales de los Servicios Públicos Municipales, en Servicios Públicos Municipales, México, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010, pág. 23, documento recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/serviciospblicomunicipales.pdf>

**Panteones:**

Es la actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres entendiéndose como el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de vida cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

**Rastros:**

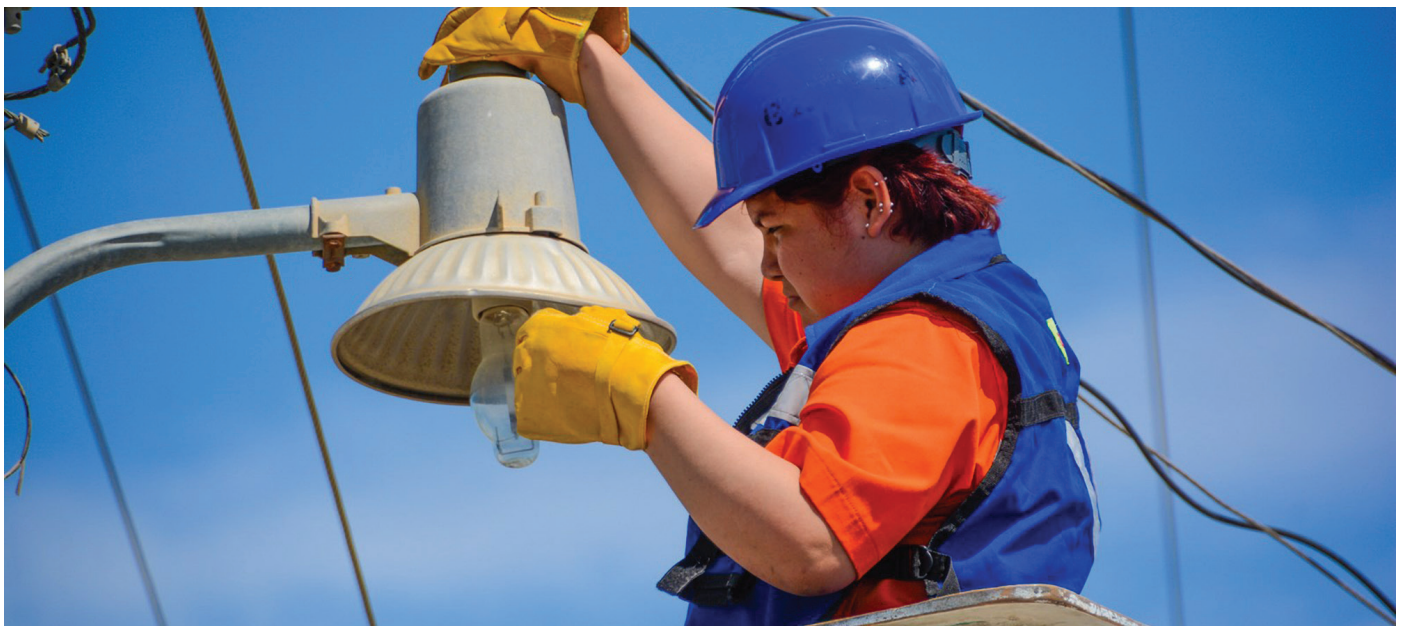
Se refiere a la actividad técnica, destinada a satisfacer necesidades de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanente, asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

**Mercados, centrales y abastos:**

Corresponde al municipio indicar el nombre y número o cualquier otro indicar que permita la identificación y localización que permita el tránsito urbano, así como las áreas destinadas a la recreación, y todas aquellas actividades de libre esparcimiento, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano.

**Seguridad pública:**

Es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, velar por el orden la paz pública, asegurado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.



Mejora de Alumbrados públicos, Nuevo Laredo / Panteón Municipal, Pachuca / Servicio de Limpieza Reynosa, Tamaulipas.

## Facultades y atribuciones en materia hacendaria y fiscal

La hacienda municipal, según Ramírez, habrá de ser entendida “como el numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer su existencia y atender sus funciones”.<sup>14</sup> Por ende, es necesario precisar que la hacienda municipal forma parte del patrimonio municipal y no por el contrario, como en algunas condiciones se ha llegado a confundir.

En términos generales, el artículo 115 Constitucional, fracción IV, establece que los municipios tienen el derecho de administrar su hacienda libremente, se formará por los rendimientos de los bienes, las contribuciones y otros ingresos que les pertenezcan. Además, incluye las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones federales; y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

### LOS AYUNTAMIENTOS

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 para su cobro.

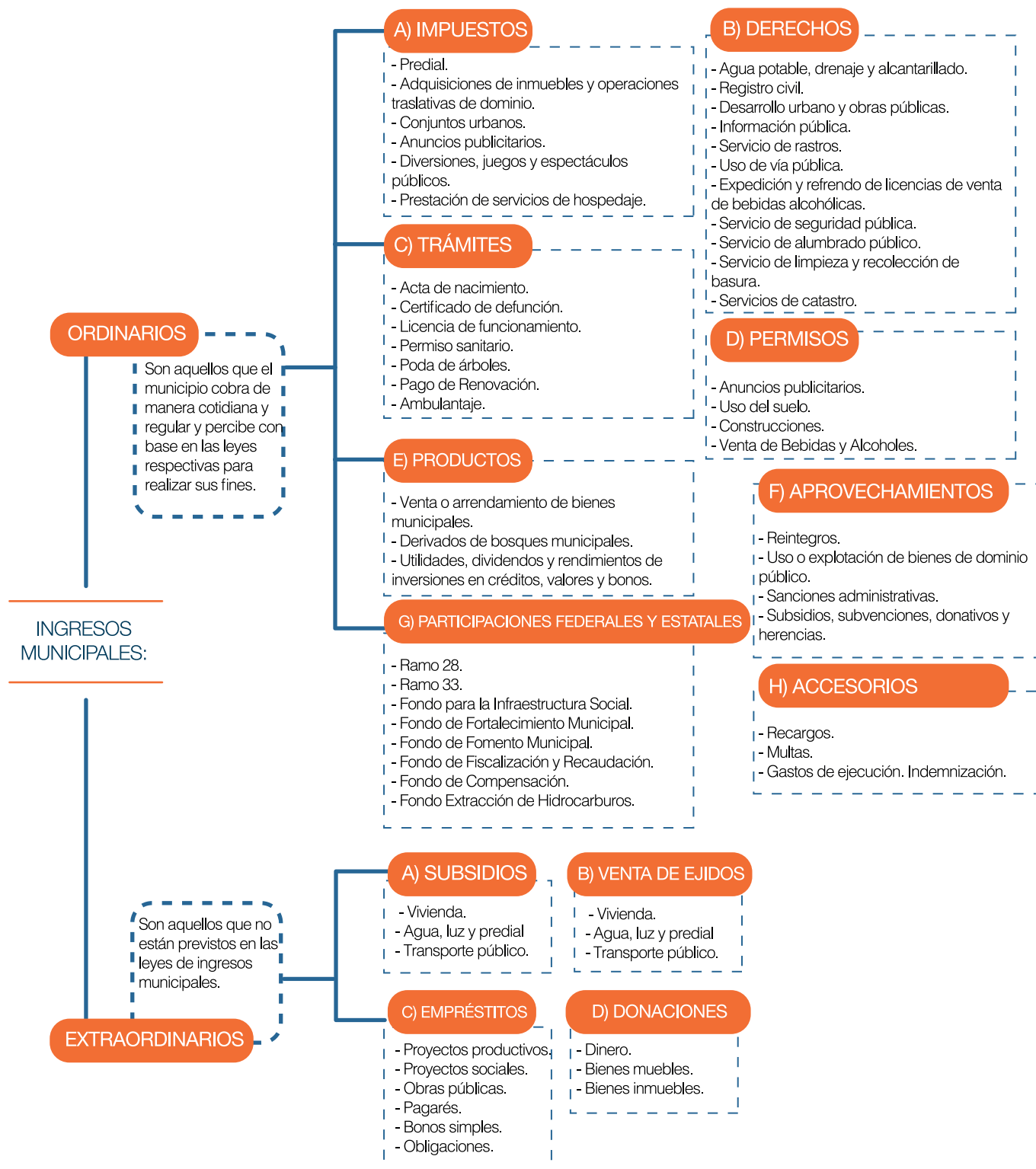
Fuente: Elaboración propia.

Las legislaturas de los Estados determinan los diversos tipos de bienes que pertenecen a los municipios, clasificándolos en bienes de dominio público y privado. Los primeros corresponden a los destinados por el ayuntamiento a cumplir un servicio público, los de uso común, los muebles, las servidumbres y las pinturas, murales, escultura y cualquier obra artística. Por su parte, los segundos resultan de la liquidación, extinción de organismos auxiliares y los muebles e inmuebles que forman parte del municipio.



Inmueble: Palacio Municipal de Córdoba Veracruz.

14. Ramírez Chavero, Iván, Patrimonio y Haciendas Municipales, en Derecho Municipal, México, SISTA, 2010, pág. 333.



Fuente: Elaboración propia.<sup>15</sup>

## Facultades y atribuciones en materia de seguridad pública

Siguiendo el artículo 115 Constitucional, fracción VII, una de las principales atribuciones del municipio es la de llevar a cabo la función de seguridad pública, para procurar que el desarrollo de la vida comunitaria transcurra dentro de los cauces del Estado de Derecho. La autoridad municipal debe organizar de medios a las dependencias que tienen a su cargo las funciones de policía, seguridad, vialidad y asistencia a la población en situaciones de emergencia.

El Estado debe combatir las causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y debe desarrollar política, programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad. Esta función debe realizarse en los diferentes ámbitos de su competencia; por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los Tribunales, de los responsables de la prisión preventiva ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país, así como de las demás autoridades que deban contribuir directa o indirectamente con la seguridad pública.

Algunas de las atribuciones encomendadas al ayuntamiento en este ámbito, se ilustran en el diagrama siguiente:

### ATRIBUCIONES DEL CABILDO EN MATERIA DE SEGURIDAD

- Reglamentar todo lo relativo a la seguridad pública del municipio.
- Dotar a la policía, jefaturas y órganos auxiliares de los recursos materiales indispensables para realizar las funciones de apoyo a la administración de justicia
  - Administrar y mantener en operación los Centros de Detención,
  - Organizar el juzgado calificador en coordinación con las autoridades judiciales de la entidad.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro del ámbito municipal, la Constitución general considera a la seguridad pública como una función a cargo del municipio, el cual deberá ejercerse con el concurso del Estado, así lo determina el artículo 122 Constitucional, que establece que esta es una función a cargo de la federación, la Ciudad de México, los estados y municipios, en sus respectivas competencias. En consecuencia, el ayuntamiento deberá regular el orden público, el tránsito vehicular y peatonal.



Entrega de vehículos para función de seguridad y orden público, Municipio de Huixquilucan.

# Resumen

Uno de los aspectos medulares que en el presente siglo ha adquirido gran relevancia para los estudiosos del municipalismo es el análisis y discusión del artículo 115 Constitucional.

La importancia que ha adquirido este artículo en México ha sido indispensable para el desarrollo político, económico, social y cultural de los municipios del país, a través del estudio y análisis detallado de sus reformas se demuestra cómo ha tratado de alcanzar una autonomía política y económica acorde con las necesidades y realidades actuales.

- Hay diversas doctrinas que tratan de explicar el origen y naturaleza jurídica del municipio a través de varias escuelas que hemos clasificado en dos posturas, la primera incluye a la escuela sociológica; la de Platón; y el pensamiento de Fustel, Max Weber, Giner y Calderón y García Oviedo además de la teoría clásica iusnaturalista. La segunda postura, se divide en dos, la del sistema anglosajón, representada por Fillon, Fairlie y Lesepe y la escuela francesa o del sistema integral. De igual modo existen ideólogos del humanismo político en México como Manuel Gómez Morín o Efraín González Luna que dieron un lugar fundamental al municipio en sus escritos y su visión.
- La reforma publicada el 20 de agosto de 1928 tenía como objetivo regular el mínimo de diputados en cada estado de la República; definiendo entonces la integración de las legislaturas.
- La reforma publicada el 29 abril de 1933 refrendó la prohibición que tenían los gobernadores de los estados, diputados locales y miembros del Cabildos para reelegirse.
- La reforma del 8 de enero de 1943 no tocó temas referentes al municipio, solamente estableció la duración del cargo para gobernador fijándola en seis años.
- La reforma del 12 de febrero de 1947 integró el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en los procesos electorales llevados a cabo para integrar los nuevos Cabildos.
- La reforma del 17 de octubre de 1953 permitió a las mujeres votar y participar en las elecciones federales; con esta modificación se suprime la adición que había hecho antes la reforma de 1947.
- La reforma del 6 de febrero de 1976 incorporó dos nuevas fracciones para dotar a los estados y municipios la competencia de expedir leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas en lo referente a los centros urbanos de población.
- La reforma del 6 de diciembre de 1977 fijó el principio de representación proporcional de las autoridades que componen a los Cabildos.
- La reforma del 3 de febrero de 1983 dotó a los municipios de personalidad jurídica y patrimonio propio, permitiéndoles que pudieran expedir sus propios Bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter administrativo.
- La reforma del 17 de marzo de 1987 adicionó que eran las legislaturas locales, las que determinarían en sus leyes el principio de representación proporcional de los Cabildos.
- En la del 23 de diciembre de 1999 se reconoce al Cabildo como un órgano de gobierno del municipio, y no como un sistema de administración, como antes era previsto, el cual es elegido por elección popular directa.
- La del 14 de agosto de 2001 adicionó el derecho que tienen las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse dentro del ámbito municipal.

- La reforma del 18 de junio de 2008 definió que la policía preventiva estaría al mando del presidente municipal.
- El 24 de agosto de 2009 se publicó una reforma que tuvo como objetivo que los Cabildos estuvieran facultados para aprobar su presupuesto de egresos, debiendo incluir en estos los tabuladores que permitieran visualizar las remuneraciones que percibieran los servidores públicos locales.
- La reforma del 10 de febrero de 2014 definió a las Constituciones de los estados contener las disposiciones relativas a la reelección de los presidentes municipales, regidores y síndicos, en el periodo subsecuente al cual fueron electos.
- La reforma del 06 de junio de 2019 incorporó el principio de paridad
- En la actualidad, el municipio es autónomo de manera jurídica, con personalidad propia; política, debido a la elección democrática y directa de sus autoridades; financiera, por su patrimonio y hacienda inherente; y de gestión, ya que tiene la capacidad de proveer los servicios públicos que le confieren.
- El municipio está gobernado por un cabildo cuya integración consta de un presidente municipal, y el número de regidores y síndicos que determinen las leyes estatales en la materia.
- El artículo 115 Constitucional, fracción II otorga a la potestad reglamentaria a los municipios por medio de sus cabildos para crear, expedir y aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias que permitan organizar la administración municipal, regular las materias de sus competencias, procedimientos, funciones, y servicios públicos a su cargo.
- En materia de desarrollo regional y urbano, el municipio está facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, orientando su actividad para atender las necesidades básicas de la comunidad.
- El cabildo tiene la responsabilidad de reglamentar la seguridad pública del municipio; proveer de recursos y capacitación a la policía, jefaturas y órganos auxiliares; administrar los centros de detención; y organizar el juzgado calificador.

# Fuentes de consulta

OLMEDO CARRANZA, Raúl, El municipio su evolución institucional, México, editorial BANOBRAS, 2006.

OCHOA DÍAZ, Salvador, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Miguel Ángel, 2002.

RUIZ MARTÍNEZ, Alfredo, Reflexiones entorno a la Reforma Municipal del Artículo 115 Constitucional, México, CIDE y Porrúa, 2000.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías, Las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política, en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2003, documento recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/12/trb/trb3.pdf>

PÉREZ LÓPEZ, Miguel, Las Reformas al Artículo 115 Constitucional a través de la historia, México, Instituto de la Judicatura Federal, 1997, documento recuperado de <https://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/41/45-05.pdf>

SOLÍS ACERO, Felipe, Reformas y adiciones al marco constitucional del municipio en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, documento recuperado de <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/12/trb/trb4.pdf>

NOZARI MORLET, Eduardo, La Reforma Constitucional de 1983 y la realidad municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003, documento recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1741/9.pdf>

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, La reforma de 1999 al Artículo 115 Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, documento recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5616/7317>

CÁMARA DE DIPUTADOS, Reformas Constitucionales por Artículo, México, 2016, consulta interactiva en línea [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)

RUIZ MASSIEU, José Francisco, El marco del nuevo Artículo 115. El Derecho político de Estados y Municipios, Instituto de Estudios de Administración Local, México, Porrúa, 2003.

VALDÉS RÍOS, Diego, El derecho municipal como supuesto de la democracia y el federalismo, México, trabajo publicado en Estudios Municipales no. 3, mayo – junio, 2000.

BARLETT DÍAZ, Manuel, Reforma municipal y reforma política, en Revista Estudios Municipales, número 5, septiembre-octubre, INAP, 2001.

REYES de GARZÓN, Carlos Ignacio, Facultad reglamentaria de los ayuntamientos, en revista Derecho Comparado, México, número 3, enero – junio, 2014.

LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, La nueva facultad reglamentaria en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2012.

FERNÁNDEZ RUÍZ, José, Aspectos generales de los Servicios Públicos Municipales, en Servicios Públicos Municipales, México, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2010, documento recuperado de <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/332/1/images/servicios-pblicomunicipales.pdf>

RAMÍREZ CHAVERO, Iván, Patrimonio y Haciendas Municipales, en Derecho Municipal, México, SISTA, 2010.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE ALCALDES, Manual para Síndicos, México, 2da edición, Fundación Rafael Preciado, 2018.

AZCARATE GARCÍA, Gumersindo, Municipalismo y regionalismo, Madrid, España, Instituto de Administración Local, 1982.

ALPIZAR GONZÁLEZ, Roberto, El Municipio como un auténtico y real nivel de gobierno en el sistema Federal Mexicano, SISTA editores, 2002.

# Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, última reforma 15 de septiembre de 2017, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)

Ley General de Educación, Diario Oficial de la Federación, última reforma 22 de marzo de 2017, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137\\_220317.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137_220317.pdf)

Ley de Vivienda, Diario Oficial de la Federación, última reforma 23 de junio de 2017, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv\\_230617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv_230617.pdf)

Ley General de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, Diario Oficial de la Federación, última reforma 26 de junio de 2017, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP\\_260617.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf)

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, última reforma 28 de noviembre de 2016, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_281116.pdf)

Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación, sin reforma, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU\\_281116.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_281116.pdf)

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Diario Oficial de la Federación, 24 de enero de 2017, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148\\_240117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_240117.pdf)

Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación, última reforma 24 de junio de 2016, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16\\_240316.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16_240316.pdf)

Ley de Coordinación Fiscal, Diario Oficial de la Federación, última reforma 18 de julio de 2016, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_180716.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_180716.pdf)

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, Diario Oficial de la Federación, última reforma 17 de diciembre de 2015, Cámara de Diputados, México, documento recuperado de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/24\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/24_171215.pdf)





## Capítulo Tercero

# Diagnóstico de los Cabildos Mexicanos

---

Desde la conformación del primer cabildo mexicano en 1519, esta institución ha tenido diversas modificaciones en su estructura, integrantes y formas de conducir las acciones que se realizan dentro del mismo.

Dado que vivimos bajo un sistema de gobierno federal, en donde los estados y municipios tienen sus leyes internas sujetas a una disposición normativa federal, el gobierno municipal cobra gran importancia. Siguiendo esta lógica, los elementos que conforman al gobierno local tienen todos, una enorme relevancia para el cumplimiento de los objetivos y planes desde la administración pública local.

Para el caso del cabildo, se encuentran representados en él los intereses de todos quienes conforman la población municipal; debido a ello, cada uno de sus miembros tiene entonces la responsabilidad de analizar reflexivamente aquello que sea discutido en las sesiones de dicho órgano.

En este contexto y con fin de impulsar la atención de los mismos, se formula el presente diagnóstico de los cabildos municipales mexicanos, cuyo objetivo es proporcionar un panorama general y actual de las capacidades institucionales de dichos órganos.

Adicionalmente, este análisis tiene como objetivo plasmar el estado que guardan los gobiernos municipales en general, a partir del cual se determinan las problemáticas institucionales, sus fortalezas y debilidades, así como las oportunidades y amenazas.

En el presente capítulo se analizan diversos aspectos de la gestión municipal; por medio de la consulta de diversos indicadores económicos, financieros, humanos, materiales, reglamentación, finanzas públicas, entre otros; orientado a un análisis de las necesidades y capacidades más relevantes de los gobiernos locales.

# El cabildo como parte del municipio: Censos y Encuestas

---

Los gobiernos municipales son, sin duda alguna, uno de los tres eslabones que conforman el federalismo mexicano. Como tal, cuentan con su propia estructura gubernamental que es aquella encargada de ejecutar las acciones y decisiones correspondientes para el desarrollo local.

El cabildo, es la instancia del gobierno municipal donde se deliberan y concretan las decisiones de las autoridades locales. Si bien se han llevado a cabo diversas reformas con la intención de fortalecer a los cabildos de los municipios como lo revisamos en los primeros capítulos, las acciones no han sido suficientes. La realidad actual de este orden de gobierno muestra una gran fragilidad que no le permite desempeñar su función en el desarrollo y consolidación de la democracia.

Los municipios todavía se encuentran lejos de ser el sitio en donde se propicie el desarrollo y crecimiento del país. Esto se debe principalmente a que aún persisten diversidad de temáticas que requieren atención debido a los problemas que presentan, tales como las relacionadas a: seguridad pública, recursos fiscales, participación ciudadana, reglamentación municipal, transparencia, recursos materiales, desarrollo urbano e infraestructura, entre otras.

En una radiografía clara y actualizada sobre los gobiernos municipales resulta difícil entender la complejidad de los municipios, por ello, necesitamos analizar, entender y comprender los datos más cercanos, las causas y consecuencias de las capacidades institucionales.<sup>1</sup>

En las siguientes páginas, se darán los datos que argumentan por qué los cabildos aun requieren de modificaciones a los ordenamientos jurídicos y lograr así la eficacia de sus procesos.

Nos apoyaremos de las fuentes más oficiales arrojadas por instancias gubernamentales; en primer lugar, tenemos al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuya responsabilidad central es suministrar al Estado y a la sociedad en general de información estadística y geográfica de calidad, pertinente, veraz y oportuna sobre temas de interés social y de contenidos que sean de utilidad para los responsables de la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas locales, por ello, se proponen algunas Encuestas y Censos apegados a los gobiernos municipales, entre ellos destacan los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales, la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal y el Diagnóstico de Desarrollo Institucional Municipal de la Auditoría Superior de la Federación.

Es importante destacar que las encuestas, informes y censos en años anteriores han sido fundamentales para entender la realidad de los gobiernos municipales, sin embargo, aun con esta gama de información, desafortunadamente algunos datos no se encuentran actualizados, o bien no todos los ayuntamientos fueron encuestados.

---

1. Rodríguez Gómez, César Augusto, Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H. Cámara de Diputados, 2007, pág. 22.



Facultades Constitucionales municipales: Seguridad municipal, Tijuana / Sesión de Cabildo, Aguascalientes / Desarrollo Urbano, Chihuahua.

# Tipología de Gobiernos Municipales y las Comisiones de los Cabildos

Hacer un estudio profundo del municipio en México implica la consideración de una pluralidad de realidades y problemáticas, las cuales deben tenerse bien identificadas para tomar las decisiones adecuadas y así contribuir en el desarrollo del país.

Los cabildos están dotados por ley de funciones legislativas, así es que sus integrantes cuentan con la potestad de formar comisiones en las que se discutan los temas centrales para la gestión municipal: “Estas comisiones son órganos de vigilancia, dictamen y representación del ayuntamiento en las diferentes ramas del gobierno y la administración municipal” (SEDESOL, 2010, p. 13).

Hay dos tipos de comisiones generalmente; las permanentes u ordinarias y las transitorias o especiales. A continuación un cuadro que ilustra la denominación y artículos de los ordenamientos internos de algunos municipios del país.

DEBATE DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916

NORMA Y MUNICIPIO	TIPO	ARTÍCULO	CITA
Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de León Guanajuato	Anuales	51	“El Ayuntamiento aprobará la integración de las comisiones anuales en los términos previstos en la Ley, su objeto consistirá en el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la administración pública municipal...”
	Especiales	51	“El Ayuntamiento, podrá acordar la creación de Comisiones Especiales para asuntos específicos...”
Reglamento de San Nicolás de los Garza	Permanentes	60	“De las atribuciones de las Comisiones permanentes
	Transitorias o especiales	65	“Las Comisiones transitorias o especiales serán las que se organicen para la solución o el estudio de temas de interés municipal...”
Reglamento Interior del ayuntamiento del municipio de San Juan del Río, Qro.	Permanentes	29	“Las comisiones permanentes del Ayuntamiento, serán aquellas que expresamente señala la Ley Orgánica Municipal; las cuales tendrán las facultades y obligaciones que se describen en el presente reglamento...”
	Transitorias	20	“Cuando el Ayuntamiento decida establecer una comisión transitoria, procederá de inmediato a integrarla, en los términos del acuerdo respectivo en el que se determinarán las atribuciones, facultades y obligaciones, así como también señalará el tiempo por el cual funcionará dicha comisión...”
Reglamento Interior del H. ayuntamiento del municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo	Permanentes	89	“Son Comisiones permanentes las siguientes...”
	Especiales	90	“Son Comisiones especiales las siguientes...”

Fuente: Elaboración propia con base en Reglamentos Internos de los ayuntamientos.

Por otro lado, las temáticas que se abarcan en las comisiones son variadas, su definición debe estar sujeta a argumentos lógicos y bien pensados y no a una simple creación. A continuación una tabla en el cual se encuentran las temáticas que fueron mayormente abordadas en las comisiones celebradas por los ayuntamientos hasta el 2017.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (2017)

Aunque no se señala en la tabla, en el rubro “Otros”, están englobadas un total de 3 mil 503 comisiones celebradas. Por lo cual ocuparía el primer lugar, sin embargo, al no estar especificados sus componentes, este sitio es ocupado por Servicios Públicos con un total de 2 mil 332 comisiones, seguido de Educación con 2 mil 172. Ahora una tabla con los temas que tuvieron menor cantidad de comisiones.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (2017)

**GRÁFICO. TEMÁTICAS CON MAYOR NÚMERO DE COMISIONES INSTALADAS**

NO.	TEMÁTICA	CANTIDAD
1°	Servicios públicos	2,332
2°	Educación	2,172
3°	Tesorería o finanzas	1,868
4°	Salud	1,855
5°	Gobierno	1,832
6°	Obras públicas	1,800
7°	Desarrollo económico	1,646
8°	Medio ambiente y ecología	1,477
9°	Seguridad pública	1,460
10°	Desarrollo social	1,224
11°	Desarrollo urbano	1,136
12°	Equidad de género y/o derechos de las mujeres	1,098
13°	Agua potable, saneamiento y alcantarillado	799
14°	Turismo	785

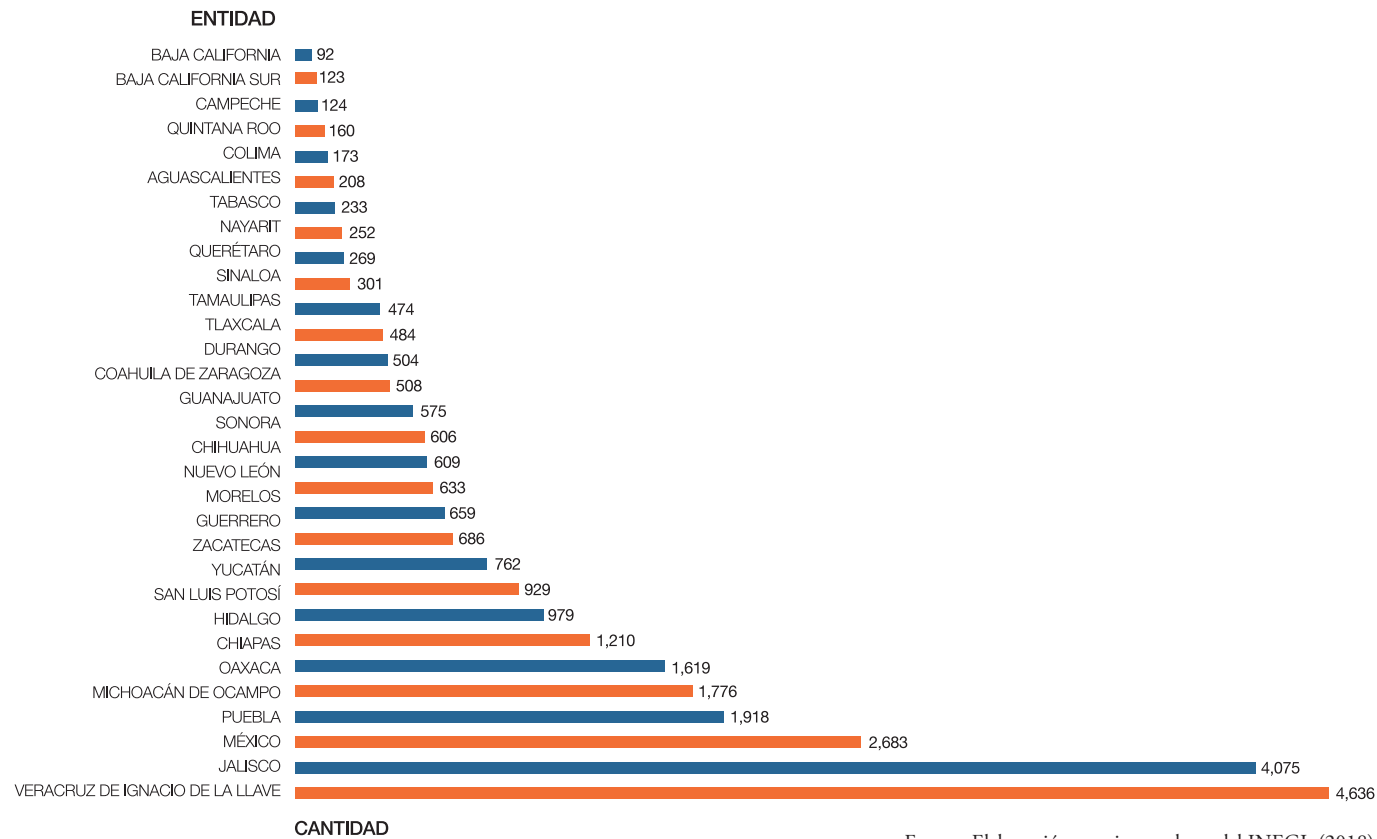
**GRÁFICO. TEMÁTICAS CON MAYOR NÚMERO DE COMISIONES INSTALADAS**

NO.	TEMÁTICA	CANTIDAD
1°	Bomberos	21
2°	Informática o Tecnologías de información y comunicación	182
3°	Oficialía mayor o Administración	185
4°	Comunicación social	212
5°	Mejora de la gestión gubernamental	223
6°	Contraloría interna	242
7°	Trabajo	258
8°	Transparencia	290
9°	Justicia municipal	302
10°	Planeación y/o Evaluación	336
11°	Desarrollo integral de la familia (DIF)	380
12°	Asuntos jurídicos y/o consejería jurídica	412
13°	Tránsito	443
14°	Protección civil	549
15°	Participación ciudadana	626

Como se enumera en la tabla anterior, el primer sitio de entre los temas que menormente fueron atendidos por los cabildos en comisiones se encuentra el de Bomberos con solamente 21 comisiones aperturas en todo el año y en todos los municipios, seguido de Informática o Tecnologías de información y comunicación con 182 y Oficialía mayor o Administración con 185. Destaca el hecho de que existan 13 temáticas que cuenten con menos de 500 comisiones de entre el total de municipios que tiene nuestro país.

Ahora bien, si partimos del análisis de la conformación de comisiones por entidad federativa, los resultados quedan como a continuación se puede apreciar.

COMISIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (2018)

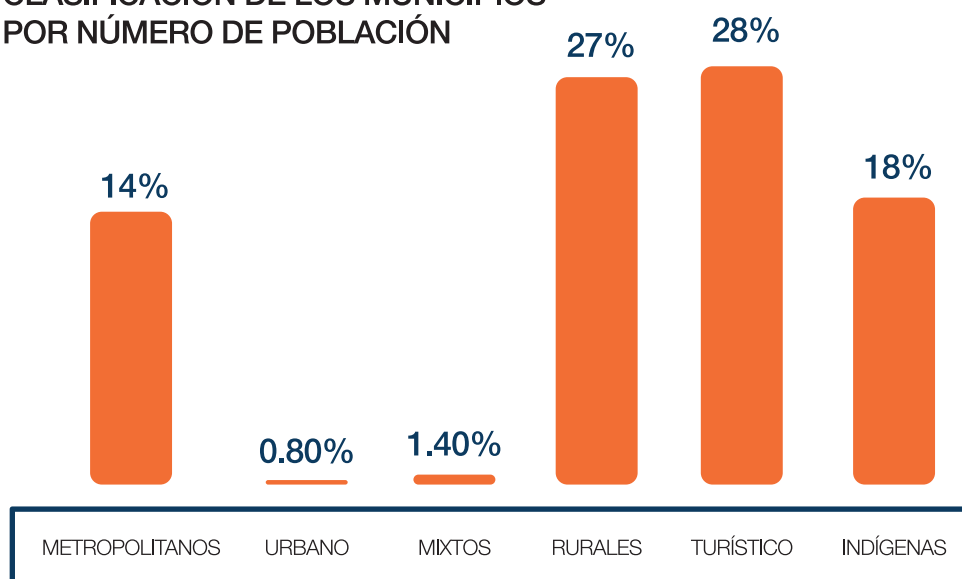
## Tipología municipal

Resulta interesante analizar el gráfico anterior, ya que denota el contraste enorme que existe entre algunas entidades como Jalisco y Veracruz que rebasan las 4 mil comisiones anuales, con otras entidades como Colima, Quintana Roo, Campeche, Baja California Sur y Baja California que no llegar ni siquiera a 200 comisiones anuales en total.

Y es que la creación de comisiones no solo se da atendiendo a la clasificación anterior, es decir, por permanencia en el tiempo de ellas mismas, sino también atendiendo a las características de los municipios.

Por ello, se vuelve necesario contar con una tipología, que incluya y destaque los elementos más sobresalientes de las municipalidades y sobre esos elementos sean centradas las comisiones. La tipología que se sugiere, permite catalogar a los municipios respecto de sus potencialidades, usos, costumbres y características de ubicación.<sup>2</sup> En la siguiente gráfica se puede apreciar la distribución de los municipios en México por tamaño de población.

### CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR NÚMERO DE POBLACIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

### Municipios por población

- Municipios metropolitanos

Prácticamente todas las definiciones aluden a un conjunto de municipios contiguos donde se localiza una ciudad central, principalmente, cuya área urbana, funciones y actividades trascienden los límites territoriales.

Otro rasgo distintivo es la infraestructura y los servicios que prestan, toda vez que son los territorios quienes presentan las mejores calificaciones en los índices de población, servicios, infraestructura, niveles educativos y de empleo.

2. Orozco Barbosa, Jaime, Tipología en los municipios en México, en Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales, editorial CICSA, 2000, pág. 34

- Municipio urbano

El municipio urbano se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, comerciales y de servicios. Son espacios urbanos porque cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamiento de cobertura estatal y regional.

Para el INEGI: “Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes con una población general entre 30,000 y 150,000 habitantes”.<sup>3</sup>

- Municipios mixtos

Los municipios mixtos son aquellos en los que prevalecen actividades productivas, relacionadas con los sectores de la economía en proceso de transición de lo rural y lo urbano, prevalecen tareas agropecuarias, forestales y pesqueras combinadas con la industria, el comercio y los servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y equipamiento. Respecto de ellos: “Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes”.<sup>4</sup>

## Municipios por actividad económica

- Municipios rurales

Es el municipio que desarrolla actividades propias del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social.

En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. De acuerdo con cifras oficiales del INEGI: “Más de 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes con una población general menor a 20,000 habitantes”.<sup>5</sup>

- Municipios turísticos

Son aquellos que por los atractivos naturales, las manifestaciones de cultura local (legado histórico cultural, arquitectura típica, usos y costumbres de la población y sus atractivos: museos, parques y eventos especiales que posee en su territorio, constituye un foco importante de atracción turística. Cada año reciben visitas de miles de turistas nacionales y extranjeros.

De acuerdo con la Secretaría de Turismo, México tiene un registro de aproximadamente 111 pueblos mágicos.

- Municipios por usos y costumbres

Los pueblos indígenas son aquellos que dada su cultura, historia y lengua dan sentido de pertenencia e identidad al país, concentrados principalmente en la Sierra Madre del sur, la Península de Yucatán y en las zonas más remotas y difícil acceso, tales como la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental y áreas vecinas a estas.

---

3. Pérez Rasgado, Fernando. Metodología para la Determinación de la Tipología Municipal por Asentamiento.

4. Ídem

5. Ídem

En el norte, centro y el oeste de México habitan grupos como los Tarahumaras, Huicholes, Mazahuas, Otomís, Purépechas, Mexicanas, Nahuas y los Yanquis. Mientras que en el sureste del país los Tlapanecos, Mixtecos, Mixes, Triquis, Zapotecos y los Mayas. Por su parte, los estados con mayor población indígena son Oaxaca y Yucatán, en los cuales se han establecido grupos étnicos como los Zapotecas, Mayas, Nahuas, Purépechas, Mixtecos, Yanquis, Kikapúes y Otomíes entre los principales.

De acuerdo con los cálculos del INEGI, al cierre de 2015 existían 494 municipios donde más del 40% de sus habitantes hablaban lengua indígena. En la tabla siguiente observamos que Oaxaca es el Estado más representativo en la organización de usos y costumbres; al respecto, el 73.3% de los 570 municipios se rigen bajo este sistema con un periodo de gobierno de uno hasta tres años.

### MUNICIPIOS QUE SE RIGEN BAJO EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES

ESTADO	MUNICIPIOS	PORCENTAJE
OAXACA	418	85.8%
VERACRUZ	58	12.0%
PUEBLA	4	0.8%
MÉXICO	3	0.6%
TAMAULIPAS	3	0.6%
CHIHUAHUA	1	0.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

#### Municipios por condiciones territoriales

- Municipios fronterizos

La frontera es la franja de territorio del límite entre dos o más naciones. Algunas características destacan municipios marginados donde existe un alto grado de analfabetismo, pobreza extrema, carencias de alimentos, falta o deficiencia en infraestructura y servicios públicos, vivienda precaria e inmigración.

Existen 2 subclasificaciones: i) Al norte, están aquellos que colindan con los Estados Unidos de Norte América, comprenden los territorios de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo y la región parcial de Sonora; ii) la frontera sur colinda con Guatemala y los municipios de municipios de Caborca, Sonora, Somitán de Domínguez, Chiapas y Salinas Cruz, Oaxaca.

# Profesionalización de los miembros del Cabildo

Sin duda que la profesionalización de los miembros de los cabildos es un tema que tiene mucha importancia cuando se trata de evaluar la eficacia por medio de la cual conducen sus actividades quienes forman parte de estos órganos.

El nivel de escolaridad es uno de los indicadores que determina el grado de eficacia de quienes se encuentran ocupando algún cargo de elección popular, ya que ello define hasta cierto punto el grado de preparación con la cual cuenta una persona para llevar a cabo determinada encomienda.

Los integrantes del cabildo son quienes encabezan el gobierno local y por tanto deben contar con los elementos indispensables para el pleno y eficaz ejercicio de sus funciones.

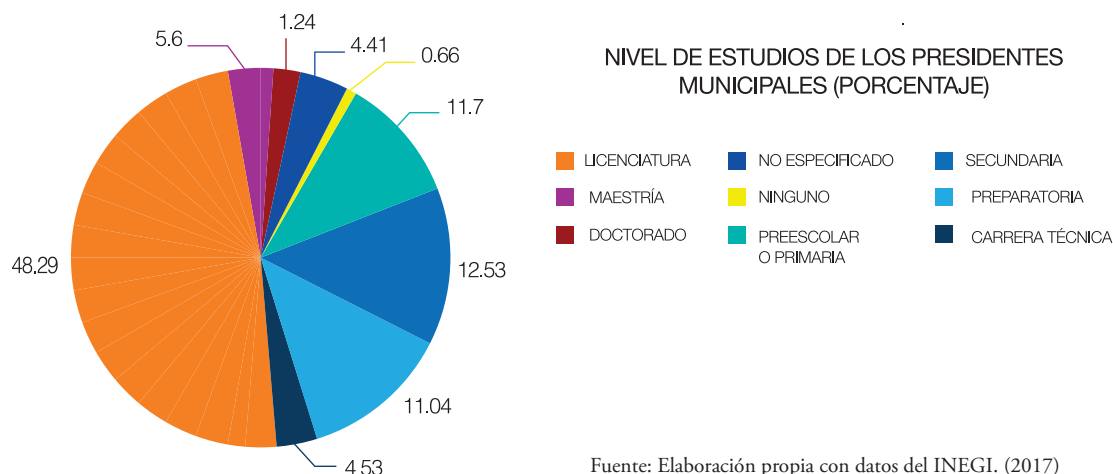
A continuación una tabla que contiene información acerca del nivel de estudios con el que contaron los integrantes de los cabildos municipales según cifras del INEGI de 2017.

MIEMBROS DE LOS CABILDOS POR NIVEL DE ESTUDIOS

NIVEL		PRESIDENTE MUNICIPAL O JEFE DELEGACIONAL	SÍNDICOS	REGIDORES
NIVEL BÁSICO	PREESCOLAR O PRIMARIA	284	469	3081
	SECUNDARIA	304	440	3666
	PREPARATORIA	268	299	2382
	CARRERA TÉCNICA	110	122	1020
PRE GRADO	LICENCIATURA	1172	1045	6092
POS GRADO	MAESTRÍA	136	152	744
	DOCTORADO	30	8	86
NO ESPECIFICADO		107	57	605
NINGUNO		16	12	117

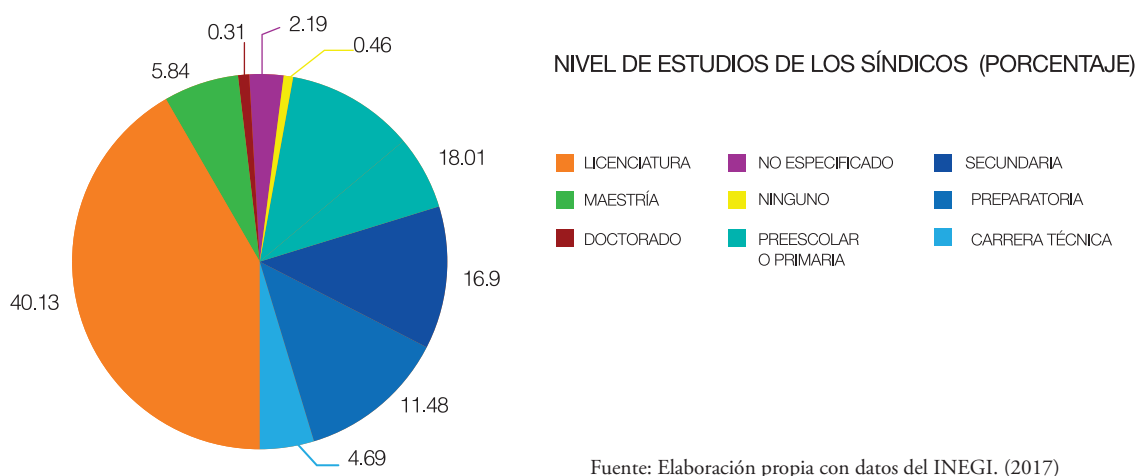
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (2017)

Nótese que aún persiste un considerable número de funcionarios públicos que no cuentan con estudios profesionales, y lo que es peor aún, perdura una cifra criticable de ellos que no tiene ningún grado de estudios o bien que lo logró especificarlo.



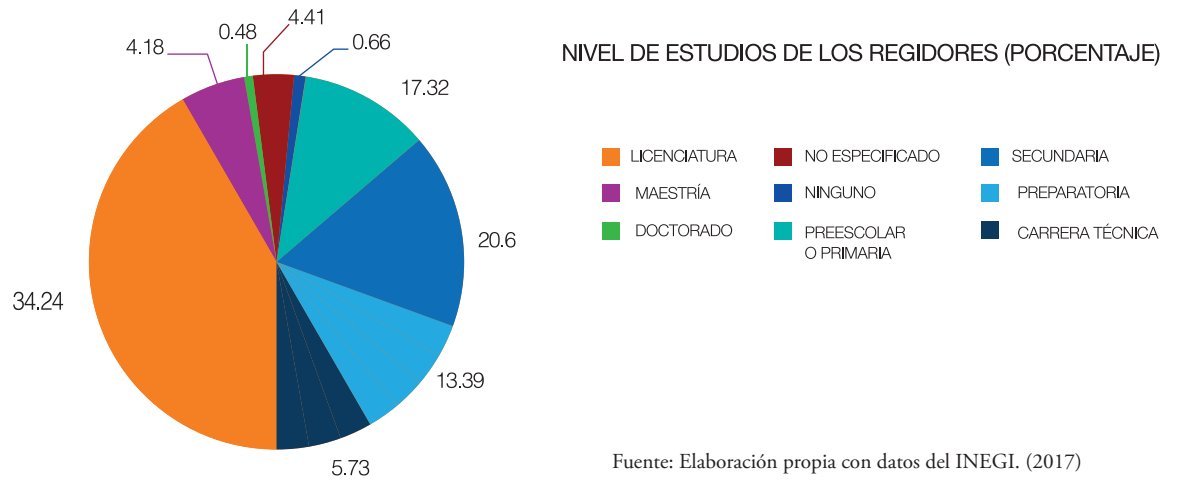
El gráfico anterior, muestra los diferentes niveles de estudios de los presidentes municipales del país, nótese que cerca de la mitad de ellos (48.29%), dijo contar con estudios de licenciatura; en contraste con el 15.57% que solo alcanzó el nivel medio superior, entre preparatoria (11.04%) y carrera técnica (4.53%). Asimismo 24.23% de ellos solamente cursaron el nivel preescolar o primaria (11.7%) sumados al 12.53% que solo curso la secundaria. Por su parte el 0.66% de los censados fijo no contar con grado alguno de estudios.

Ahora un gráfico con los mismos datos pero respecto de los regidores del país.



Respecto de los síndicos, el porcentaje de ellos que tiene estudios de licenciatura es menor que el de los presidentes municipales con el 40.13%; de igual modo quienes cuentan con posgrado son menos sumando entre maestría (5.84%) y doctorado (0.31%) un total de 6.15% conjunto. Además el nivel de estudios básico (Primaria y secundaria), sumo un total de 34.91%, 10.68% mayor que el mismo dato pero respecto a los presidentes municipales.

Por otra parte, tenemos a los regidores como se ilustra a continuación.



# Reglamentación Municipal

El marco jurídico normativo de los gobiernos municipales se conforma por el conjunto de leyes, reglamentos, bandos, circulares y disposiciones administrativas que delimitan el ejercicio del gobierno local. Según lo establece el artículo 115 Constitucional, fracción II, las normas municipales son los instrumentos principales por excelencia.

Por lo anterior, es importante, que el municipio disponga de un marco jurídico reglamentario que responda a las nuevas circunstancias de la realidad municipal, que coadyuve al adecuado cumplimiento de sus funciones y facultades, y que impulse el desarrollo institucional de este orden de gobierno.

Al respecto, en 2017, se reportaron al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales un total de 70,087 disposiciones normativas internas, distribuidas como se muestra en la siguiente tabla.

DISPOSICIÓN	CANTIDAD
REGLAMENTOS	20,281
ACUERDOS	7,087
NORMAS	5,727
LINEAMIENTOS	4,117
MANUALES	4,371
BASES	979
OFICIO CIRCULAR	23,536
OTRAS	3,791
NO ESPECIFICADO	198

Lo anterior es indicativo, en su mayoría los municipios, desde su configuración legal, disponen de una estructura muy primaria para hacer frente a las múltiples responsabilidades que enfrentan, sobre todo a partir de la década de los noventa, en la que se llevó a cabo la descentralización de varias fuentes de recursos y funciones hacia este orden de gobierno.

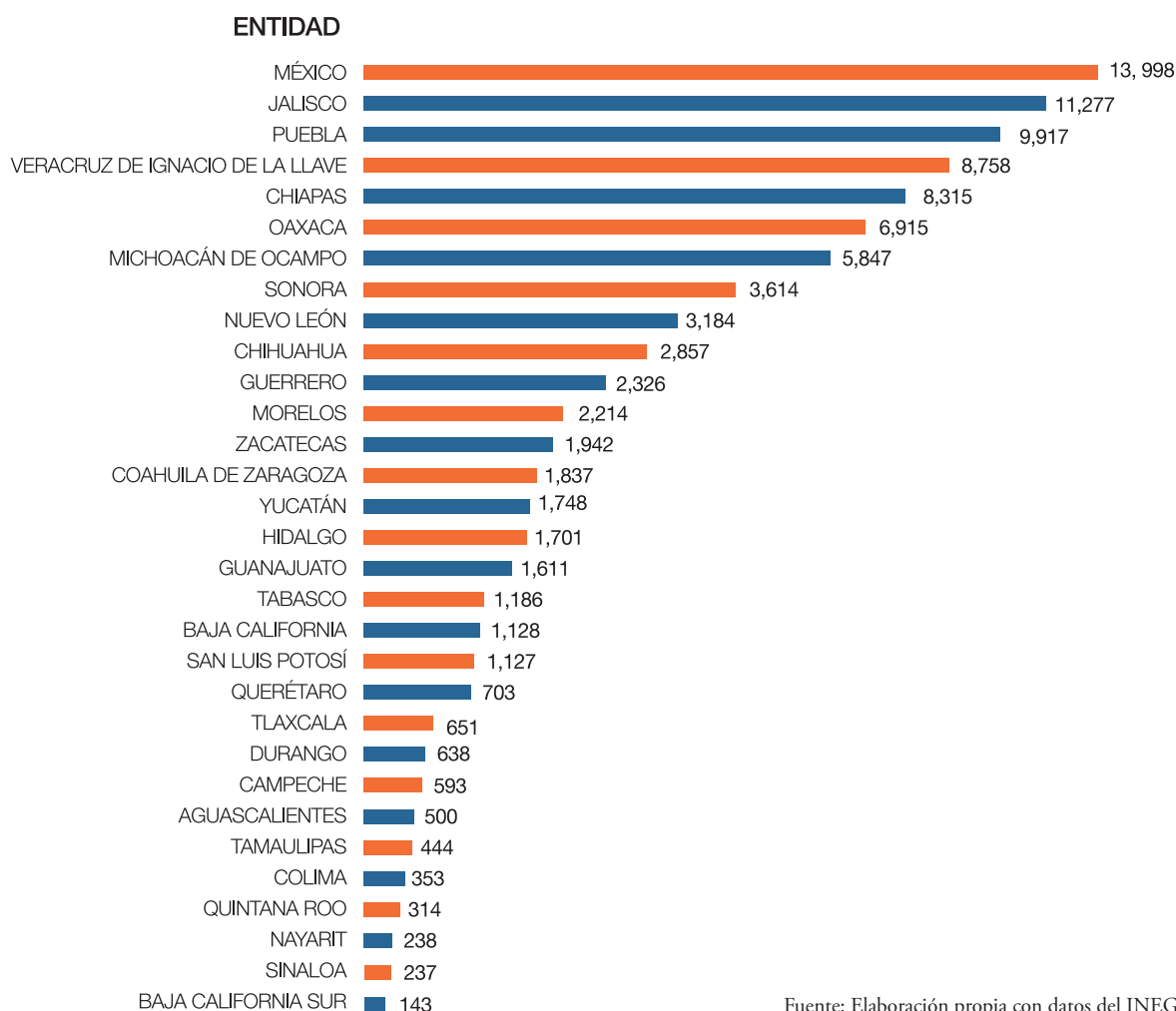
En este sentido, un primer elemento para apoyar el desarrollo institucional de los municipios, es la revisión y actualización de su marco jurídico, en la que se consideren las estructuras operativas necesarias, así como los recursos para constituir las, que permitan a este orden de gobierno hacer frente a sus responsabilidades, las cuales, superan por mucho, la estructura actual, reconocida en sus leyes y códigos.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (2017)

## Iniciativas

Las iniciativas son proyectos a constituirse como disposiciones normativas presentadas por los servidores electos del ayuntamiento ante el cabildo con el fin de examinar y resolver las necesidades y problemáticas del municipio; una vez presentadas son revisadas y discutidas, y, en su caso, aprobadas.

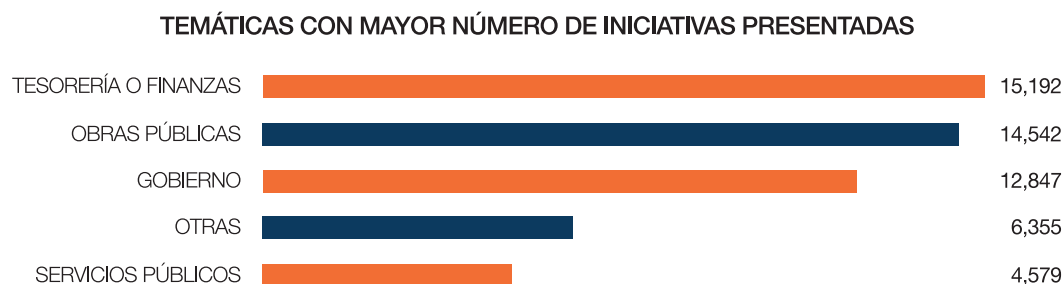
En la tabla siguiente se muestran las iniciativas presentadas en los cabildos municipales durante 2017.



A manera de conclusión, el Estado de México tiene el mayor número de iniciativas con 13 mil 998, le sigue Jalisco con 11 mil 277 y Puebla en el tercer sitio con 9 mil 917. Por su parte, Sinaloa, sólo registró 237 y Baja California Sur 143.

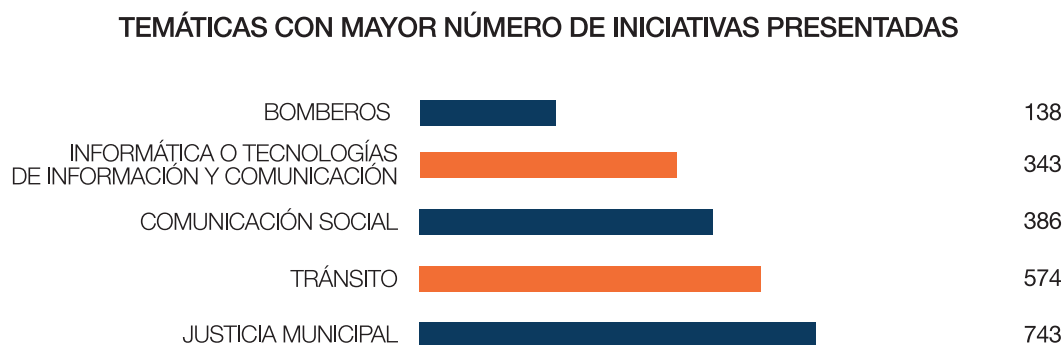
## Temáticas de las iniciativas

En cuanto a los principales temas tratados en estas iniciativas se encuentran los de Tesorería y finanzas con un 15.77% del total, Obras Públicas con 15.09% y Gobierno con 13.3%. La siguiente gráfica muestra la cantidad de iniciativas presentadas en las 5 temáticas mayormente abordadas.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. (2017)

Ahora bien, las temáticas que menos se abordaron están representadas en la siguiente gráfica. Destaca que el tema menormente tratado fue el de Bomberos con solo 138 iniciativas al año entre todos los municipios, Informática y Tecnologías de la Información o Comunicación con 343 y Comunicación Social con 386.

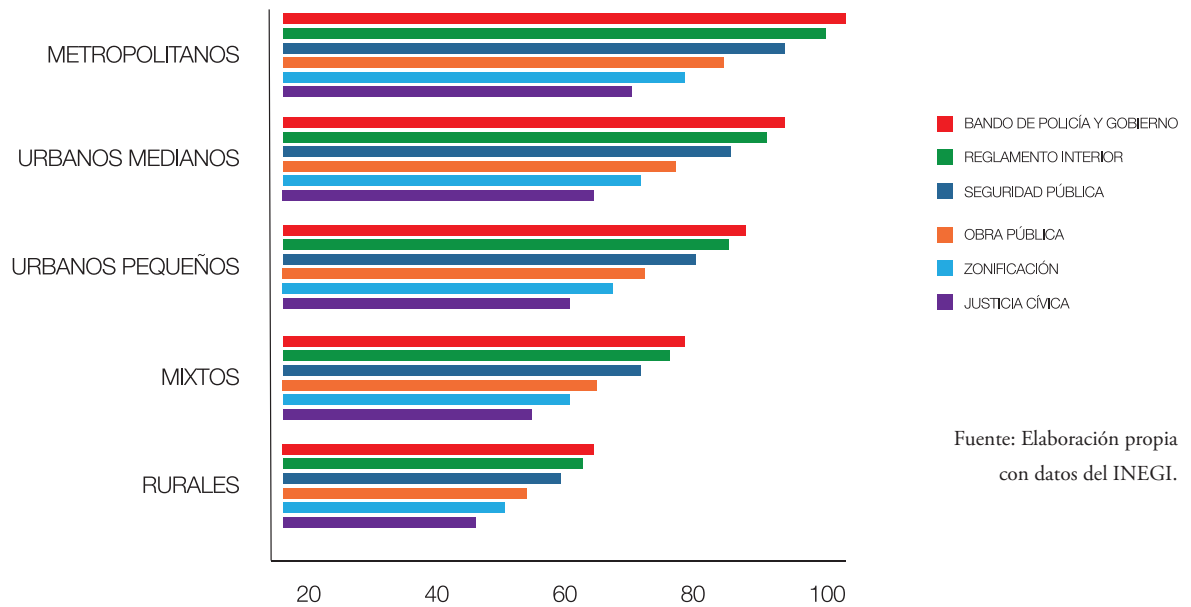


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

## Eficacia de la reglamentación municipal

En términos de innovación en el ámbito de los gobiernos locales reflejan que los municipios metropolitanos y los urbanos medianos presentan menores déficits en términos de reglamentación, de 40 a 90 por ciento de alcaldías que cuentan con reglamentos en diferentes materias; mientras que en los pequeños presentan carencias, de los cuales no más de 60 por ciento cuenta con disposiciones normativas.

## EFICIENCIA EN LAS REGLAMENTACIONES MUNICIPALES



La evidencia es ciertamente preocupante, pues nos lleva a inferir que los gobiernos municipales en México no cuentan con marcos institucionales acordes a las condiciones actuales en las que deben gobernarse. Es claro que el marco normativo no modifica en automático las rutinas organizacionales, ni la manera de generar y operar los programas y proyectos municipales; sin embargo, la situación contraria, carecer de dichas normas, complica la función administrativa municipal.

En este contexto, se requiere una revisión integral del marco jurídico del municipio, para adecuarlo a las nuevas circunstancias de la vida municipal, a efecto de que apoye el fortalecimiento de este orden de gobierno, acorde a los requerimientos del desarrollo nacional.

# Recursos humanos en el ayuntamiento

El recurso humano es el elemento más importante dentro de toda organización; en el municipio, sus servidores públicos se sujetan a su normativa y serán los responsables del cumplimiento de los objetivos de la administración; por ello, es indispensable que se realice un proceso eficiente de selección del personal para integrar la estructura municipal, con perfiles acordes con el objetivo de cada puesto; implementar el servicio civil de carrera municipal en cada municipio para reducir la elevada rotación del personal; así como establecer medidas sistemáticas frecuentes de capacitación y evaluación.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (ENGMD), en 2015 existían 2 mil 157 instituciones públicas en el ámbito estatal, en las cuales laboraban un total de 2 millones 394 mil 635 personas. De este total, 47% fueron hombres y 53% mujeres. Mientras en el ámbito municipal el total de instituciones fueron 42 mil 726 con una plantilla de 993 mil 583 personas, integrada por 67% y 33% de hombres y mujeres, respectivamente. Con estos datos podemos inferir que en la esfera estatal la participación laboral de las mujeres fue mayor que los hombres, para el campo municipal el número de servidores públicos hombres fue casi el doble que las mujeres.<sup>6</sup>

## PERSONAS LABORANDO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

### DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN:

470 MIL 023 SON DE CONFIANZA;
345 MIL 062 DE BASE O SINDICALIZADOS;
122 MIL 958 EVENTUALES,
21 MIL 667 ESTABAN CONTRATADOS POR HONORARIOS;
47 MIL 877 SE ENCONTRABAN BAJO OTRO RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN;
4 MIL 761 NO ESPECIFICARON DATOS.

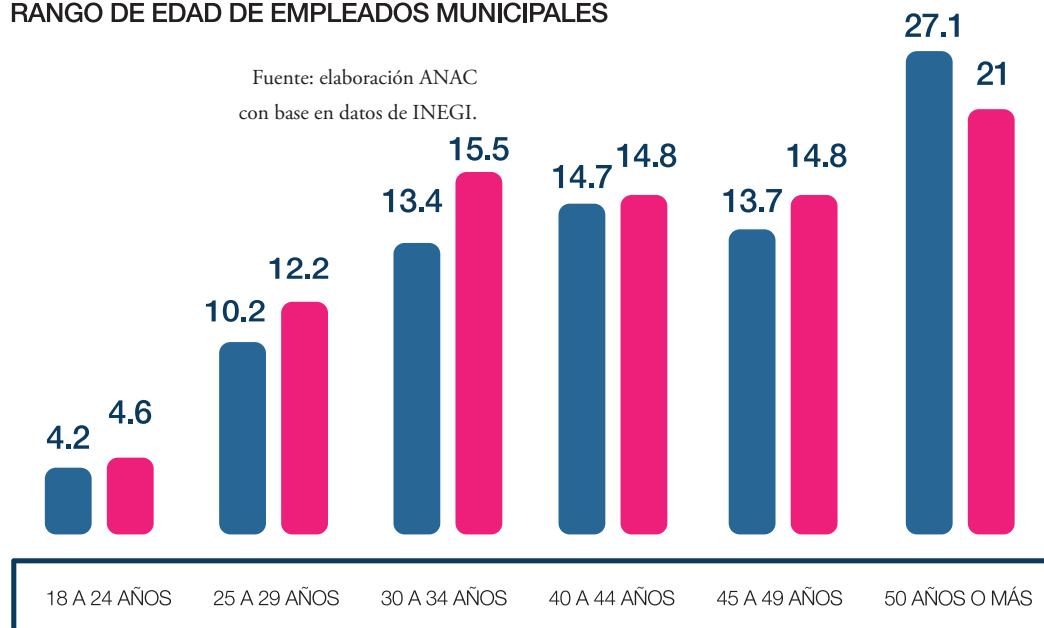
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Al analizar la distribución del personal que labora en las administraciones públicas estatales por grupo de edad y sexo, se observa entre los servidores públicos menores de 50 años de edad, la proporción de mujeres fue ligeramente mayor a la proporción de empleados hombres. Por otro lado, el grupo de jóvenes de 18 a 29 años de edad representó 15.6% con respecto al total del personal laborando. Cabe destacar que a nivel estatal, alrededor del 40% de los servidores públicos hombres y 35.8% de las mujeres se encontraban en el rango de edad de 45 años o más.

6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Resultados del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad y Sistema Penitenciario, México, 2016, consulta interactiva en línea: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2016/>

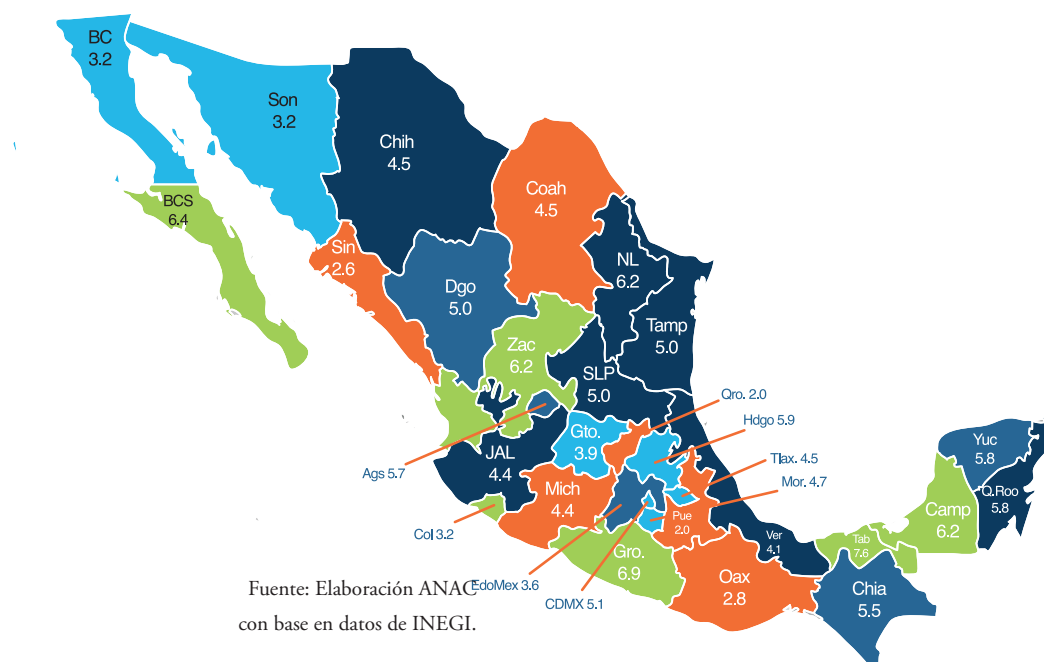
## Por edad

### RANGO DE EDAD DE EMPLEADOS MUNICIPALES



## Por cada 100 mil habitantes

En el mapa siguiente se aprecia la tasa del personal laborando en las administraciones públicas estatales y municipales por cada 100 habitantes. A nivel nacional, durante el 2015, había 4.3 servidores públicos por cada 100 habitantes. Para las entidades federativas con las tasas más altas fueron: Tabasco, Guerrero y Baja California Sur, con 7.6, 6.9 y 6.4 servidores públicos por cada 100 habitantes respectivamente. Por otro lado, Puebla y Querétaro fueron los estados que presentaron las mejores tasas, con 2 servidores públicos por cada 100 personas.<sup>7</sup>



7. Los totales corresponden a la suma de las cifras de las administraciones públicas que proporcionaron los datos al INEGI. De los 2,446 municipios y 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que conforman el territorio nacional al momento de recabar información del Censo, tres entidades no proporcionaron información

Si bien el crecimiento del personal municipal se puede entender como una extensión en el tipo de funciones, y más concretamente, como la responsabilidad directa en las áreas, es claro también que también cierta medida se presenta un fenómeno de crecimiento de engrosamiento del aparato gubernamental.<sup>8</sup> Este fenómeno es sin duda un riesgo para el gasto municipal, se requerirá mantener esta observación en futuras encuestas, por el momento, no los datos mencionados es difícil presentar más opiniones.

Con los datos anteriormente mostrados podemos concluir en primer lugar, que los gobiernos municipales se integran por funcionarios y servidores públicos medianamente preparados, el nivel de educación corresponde al tamaño de municipio, es decir, en municipalidades más pequeñas y rurales se registran niveles de educación más elemental, caso contrario en gobiernos metropolitanos encontramos funcionarios y titulares con niveles de posgrado. En segundo lugar, la alta rotación de los puestos de los servidores, obedece en su mayoría a esquemas de contratación de confianza, es un síntoma de inestabilidad que resulta en una fuerte restricción para la continuidad de proyectos a mediano y largo plazo.

## Por entidad federativa

---

Ahora bien, respecto a los integrantes del cabildo, la siguiente es una tabla en donde podemos encontrar el número de presidentes municipales, síndicos y regidores que componen a los municipios de cada una de las entidades de la República.

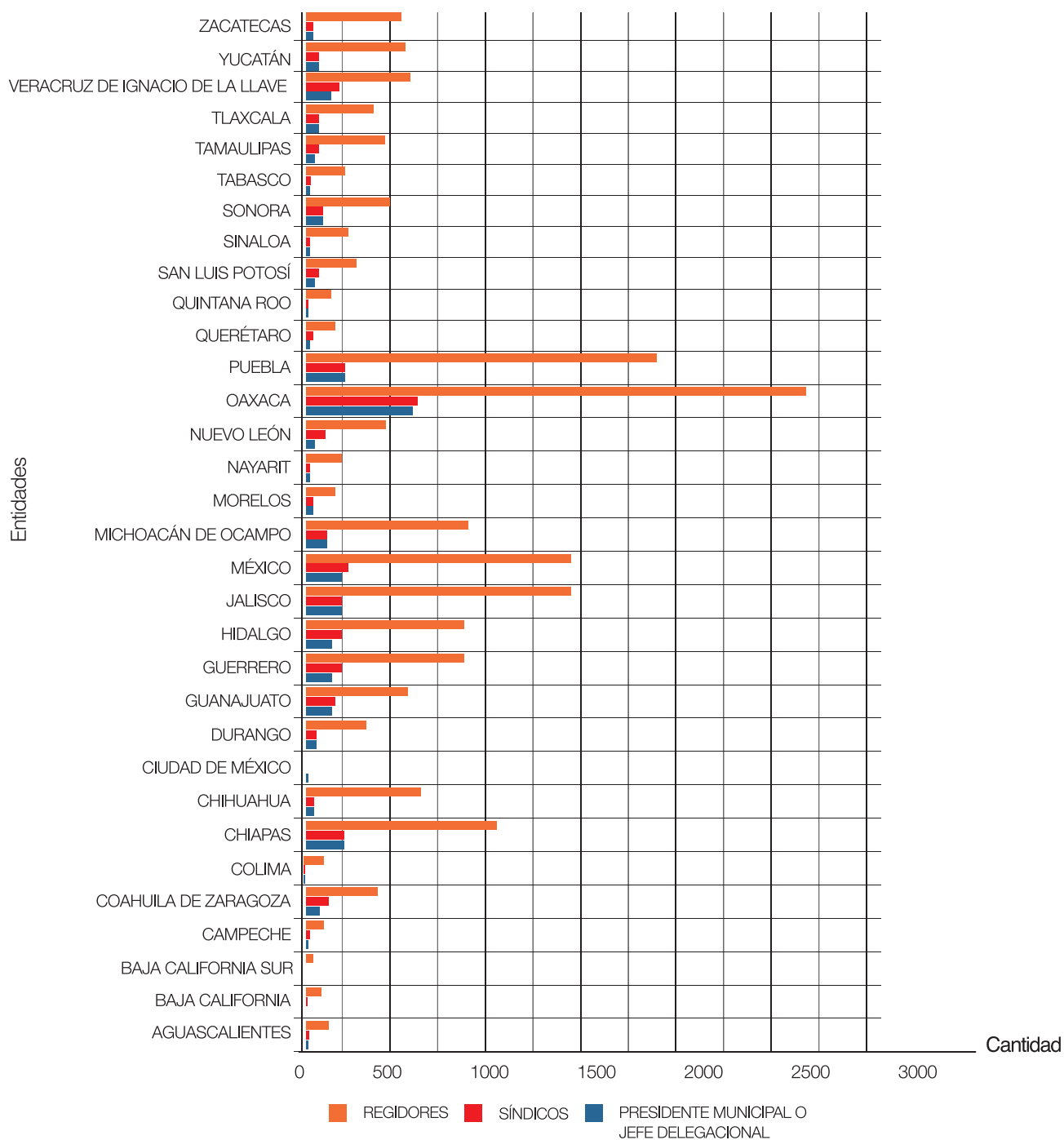
Nótese la considerable diferencia entre el número de regidores y el de presidentes municipales y síndicos que hay en cada uno de los municipios, resulta interesante ver como en Oaxaca, por ejemplo en sus 570 municipios, hubo un total de 577 síndicos y 2 mil 683 regidores, es decir, en promedio poco más de 5 regidores por cada municipios.

Caso contrario con la mayoría de entidades que tienen en promedio 7, 8 o 9 regidores por cada presidente municipal, para muestra en Coahuila con sus 38 municipios, sus cabildos suman en total 393 regidores, un promedio de 10 regidores por cada demarcación municipal; el Estado de México es otro caso dentro de este rubro, ya que en los 122 municipios que fueron Censados, se registra un total de 1 mil 333 regidores, es decir, un promedio de 11 regidores por cada Municipio.

---

8. Ziccardi, Alicia, Gestión y Recursos Humanos, en Revista Gestión y Política Pública, México, volumen XII, número 2, segundo semestre, 2003, pág. 15, documento recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf>

## INTEGRANTES DE LOS CABILDOS MUNICIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.(2017)

## Por género

Ahora bien, respecto del género con el cual se identifican los miembros de los cabildos, hay municipios como Oaxaca en donde se puede apreciar una notable presencia de hombres sobre mujeres en la ocupación del cargo de presidente municipal. Esta condición se repite en menor intensidad para otras entidades como Puebla, Veracruz y Jalisco.

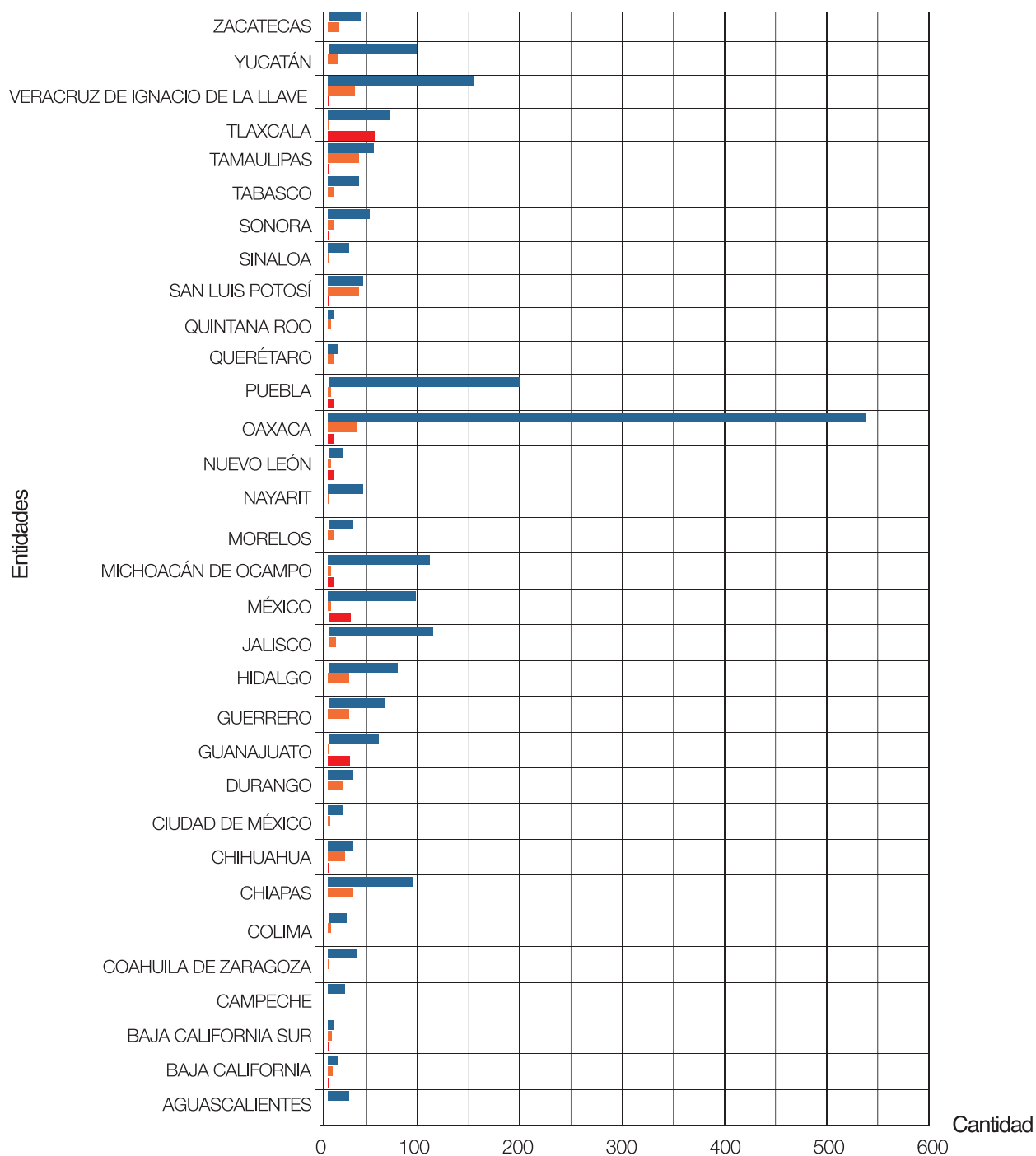
### GRADOS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN EL CARGO DE PRESIDENTE MUNICIPAL

CONDICIÓN	ENTIDAD	SÍNDICOS		NO ESPECIFICADO
INEQUIDAD DE GÉNERO	OAXACA	16	549	5
MENOR EQUIDAD DE GÉNERO	PUEBLA	15	202	3
	VERACRUZ	27	162	1
	JALISCO	5	120	0
MAYOR EQUIDAD DE GÉNERO	QUINTANA ROO	5	6	0
	TAMAULIPAS	16	26	1
	BAJA CALIFORNIA SUR	2	3	0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.(2017)

En contraste con entidades como Quintana Roo, Tamaulipas y Baja California Sur que tienden a contar con un número mucho más equilibrado de hombres, mujeres y sexo indefinido entre sus presidentes municipales. Para muestra general el siguiente gráfico, donde se observan las diferencias en la ocupación de este cargo en cada una de las 32 entidades de la república.

## DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.(2018)

Del gráfico anterior, destaca el hecho de que Tlaxcala es la única entidad de la República en donde el número de presidentes municipales que se asumen con sexo no especificado con 42, rebaza al número de mujeres gobernando con 1 persona solamente.

# Experiencia de los integrantes del cabildo en sus cargos

Otro rubro de gran importancia cuando se trata de analizar a los integrantes del cabildo es el del grado de experiencia de estos en asuntos municipales. La siguiente tabla muestra la cantidad de integrantes de los cabildos, entre presidentes municipales, síndicos y regidores que afirmaron ser su primer empleo el cargo que ostentaban al momento de ser encuestados.

MIEMBROS DE LOS CABILDOS CUYO PRIMER EMPLEO ES SU CARGO EN EL CABILDO

CARGO	CANTIDAD
PRESIDENTE MUNICIPAL O JEFE DELEGACIONAL	75
SÍNDICOS	186
REGIDORES	1, 855

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.(2017)

Resulta interesante analizar cómo hay una gran cantidad de regidores que no cuentan con experiencia previa en el ejercicio de su función. De realizarse un desglose por entidad federativa, el orden de manera descendente de entidades por número de integrantes de sus cabildos municipales sin experiencia como miembros del cabildo sería el siguiente.

ENTIDADES POR NÚMERO DE INTEGRANTES DE LOS CABILDOS MUNICIPALES SIN EXPERIENCIA EN SU CARGO

NO.	ENTIDAD	CANTIDAD	NO.	ENTIDAD	CANTIDAD	NO.	ENTIDAD	CANTIDAD
1°	CHIAPAS	341	13°	NUEVO LEÓN	341	25°	SINALOA	341
2°	OAXACA	324	14°	TAMAULIPAS	324	26°	QUERÉTARO	324
3°	PUEBLA	217	15°	COAHUILA	217	27°	COLIMA	217
4°	ZACATECAS	149	16°	SONORA	149	28°	MORELOS	149
5°	YUCATÁN	120	17°	VERACRUZ	120	29°	QUINTANA ROO	120
6°	HIDALGO	87	18°	TLAXCALA	87	30°	BAJA CALIFORNIA	87
7°	JALISCO	87	19°	DURANGO	87	31°	BAJA CALIFORNIA SUR	87
8°	MÉXICO	87	20°	TABASCO	87			
9°	GUERRERO	86	21°	NAYARIT	86			
10°	MICHOACÁN	84	22°	AGUASCALIENTES	84			
11°	CHIHUAHUA	81	23°	CAMPECHE	81			
12°	SAN LUIS POTOSÍ	58	24°	GUANAJUATO	58			

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.(2017)

Esta tabla no considera información de la Ciudad de México, nótese como Chiapas se encuentra en primer lugar de la lista con 341 miembros de sus cabildos sin experiencia en el funcionamiento de un cabildo municipal, seguido de Oaxaca del cual no resulta tan extraño este resultado al ser la entidad con el mayor número de municipios de todo el país.

Analicemos ahora un mapa el cual se clasifican en 3 grupos a los estados de la República, en color amarillo están aquellas entidades que tienen 10 o más de 10 municipios cuyo último empleo de sus presidentes municipales estuvo relacionado al gobierno municipal; en rojo aquellos que tienen menos de 10 municipios y en verde aquellos que no tienen ningún municipio.

#### ENTIDADES FEDERATIVAS POR NÚMERO DE MUNICIPIOS CUYOS PRESIDENTES MUNICIPALES TIENEN EXPERIENCIA EN EL CARGO



Podemos ver como en las entidades del centro del país con excepción de Yucatán y Sonora se encuentran la mayor cantidad de presidentes municipales que contestaron como afirmativo el que su último empleo estuviera relacionado con el gobierno municipal, situándose en primer lugar de la lista Jalisco y Oaxaca empatados con 32 municipios, seguidos de Veracruz con 31 y Jalisco con 25; en contraste con Aguascalientes, Baja California y Baja California Sur que no contaron con ningún municipio con esta característica.

# Conformación de los cabildos de acuerdo con su forma de elección

---

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice expresamente en su artículo 115, fracción I, que: Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. De igual manera la fracción VIII del mismo determina las siguientes atribuciones a los ordenamientos jurídicos locales en la materia:

- Introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.
- Tienen la facultad para determinar el periodo de duración de los cabildos.
- Podrán definir la reelección de sus integrantes.

El municipio entonces al ser el tercer orden de la federación, ha adaptado la conformación de sus órganos de gobierno tomando en cuenta el sistema de elección mixto bajo el cual se integran los órganos legislativo y ejecutivo de los otros dos órdenes, el Federal y el Estatal.

Para el caso del cabildo, en casi todas las entidades de la República sus integrantes se eligen por medio de un sistema de planillas en las cuales se encuentra un listado encabezado por el presidente municipal, seguido del síndico y de los regidores. Cuando los electores acuden a ejercer su voto, deben elegir una y solo una de las planillas presentes en la boleta electoral; de forma tal que aquella planilla que obtenga el mayor número de votos será la ganadora y el candidato a presidente municipal, síndicos y regidores de esta resultarán electos para conformar el Cabildo.

Sumados a quienes resultaron electos por mayoría relativa, se agregan a los integrantes del Cabildo aquellos candidatos a regidores y síndicos que pertenecen a las planillas que quedaron en segundo o en tercer lugar de la votación hasta completar el número de miembros requeridos por ley y de acuerdo a las fórmulas que esta misma determine.

A continuación una tabla en donde se muestra la integración de los cabildos municipales de acuerdo a lo señalado en cada una de las Leyes Estatales en la materia.

# CONFORMACIÓN DE LOS CABILDOS MUNICIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	LEY ESTATAL QUE OTORGA FACULTADES	PDTE. MPAL.	SÍNDICO		REGIDOR	
		PDTE. MPAL.	NÚMERO DE SÍNDICOS	MÉTODO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE REGIDORES	MÉTODO DE ELECCIÓN
AGUASCALIENTES	LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES	1	2 SÍNDICOS PARA EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES Y 1 SÍNDICO PARA TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES</li> <li>• 8 REGIDORES EN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 30 MIL HABITANTES</li> <li>• 6 REGIDORES EN TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
BAJA CALIFORNIA	LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA	1	1 SÍNDICO PROCURADOR Y 1 SÍNDICO SOCIAL	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 REGIDORES EN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 500 MIL HABITANTES</li> <li>• 13 REGIDORES EN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 200 MIL Y 500 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOR A 200 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
BAJA CALIFORNIA SUR	LEY ORGÁNICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR	1	1 SÍNDICO EN TODOS LOS MUNICIPIOS.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE LA PAZ</li> <li>• 11 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE LOS CABOS</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE COMONDÚ Y MULEGÉ</li> <li>• 6 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE LORETO</li> </ul>	PLANILLA
CAMPECHE	LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE	1	3 SÍNDICOS EN LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE Y DE CARMEN Y 2 SÍNDICOS EN TODOS LOS DEMÁS AYUNTAMIENTOS.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CAMPECHE Y CARMEN</li> <li>• 8 REGIDORES EN LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
CHIAPAS	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 7 MIL 500 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 5 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 7 MIL 500 HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
CHIHUAHUA	CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA	1	1 SÍNDICO	BOLETA SEPARADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE JUÁREZ Y CHIHUAHUA</li> <li>• 16 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CAMARGO, CUAUHTEMOC, DELICIAS, GUERRERO, HIDALGO DEL PARRAL, JIMÉNEZ, MADERA, MEOQUI, NAMQUIPA, NUEVO CASAS GRANDES, QUINAGA Y SAUCILLO</li> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE AHUMADA, ALDAMA, ASCENCIÓN, BALLEZA, BOCOYNA, BUENAVENTURA, GUACHOCHI, GUADALUPE Y CALVO, RIVA PALACIO, ROSALES, SAN FRANCISCO DEL ORO, SANTA BÁRBARA, URIQUE E IGNACIO ZARAGOZA</li> <li>• 8 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS RESTANTES</li> </ul>	PLANILLA

		PDTE. MPAL.	SÍNDICO		REGIDOR	
ENTIDAD	LEY ESTATAL QUE OTORGA FACULTADES	PDTE. MPAL.	NÚMERO DE SÍNDICOS	MÉTODO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE REGIDORES	MÉTODO DE ELECCIÓN
COAHUILA DE ZARAGOZA	CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA	1	2 SÍNDICOS	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN ENTRE 40 MIL Y 80 MIL ELECTORES.</li> <li>• 17 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 80 MIL ELECTORES</li> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 15 MIL Y 40 MIL ELECTORES</li> <li>• 7 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 15 MIL ELECTORES</li> </ul>	PLANILLA
COLIMA	LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 50 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 25 Y 50 MIL HABITANTES</li> <li>• 8 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 25 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
DURANGO	LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE DURANGO.	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE DURANGO</li> <li>• 15 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE GÓMEZ PALACIO Y LERDO</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CANATLÁN, CUENCAMÉ, GUADALUPE VICTORIA, MAPIMÍ, NUEVO IDEAL, VICENTE GUERRERO, MEZQUITAL, NOMBRE DE DIOS, POANAS, PUEBLO NUEVO, SAN DIMAS, SANTIAGO PAPASQUIARO, TAMAZULA Y TLAHUALILLO</li> <li>• 7 REGIDORES EN LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
ESTADO DE MÉXICO	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO.	1	1 SÍNDICO PARA MUNICIPIOS CON HASTA 150,000 HABITANTES, 3 SÍNDICOS PARA MUNICIPIOS CON UNA POBLACIÓN DE 50,000 HASTA 1,000,000 HABITANTES.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 1 MILLÓN DE HABITANTES</li> <li>• 16 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 500 MIL Y 1 MILLÓN DE HABITANTES</li> <li>• 13 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 150 Y 500 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 150 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
GUANAJUATO	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.	1	2 SÍNDICOS EN EL MUNICIPIO DE ACÁMBARO, CELAYA, GUANAJUATO, IRAPUATO, LEÓN Y SALAMANCA Y 1 SÍNDICO PARA TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE ACÁMBARO, CELAYA, GUANAJUATO, IRAPUATO, LEÓN Y SALAMANCA</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CORTAZAR, DOLORES HIDALGO CUNA DE LA INDEPENDENCIA NACIONAL, MOROLEÓN, PÉNJAMO, SALVATIERRA, SAN FELIPE, SAN FRANCISCO DEL RINCÓN, SAN LUIS DE LA PAZ, SAN MIGUEL DE ALLENDE, SILAO, URIANGATO, VALLE DE SANTIAGO Y YURIRÍA.</li> <li>• 8 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS RESTANTES</li> </ul>	PLANILLA

ENTIDAD	LEY ESTATAL QUE OTORGA FACULTADES	PDTE. MPAL.	SÍNDICO		REGIDOR	
		PDTE. MPAL.	NÚMERO DE SÍNDICOS	MÉTODO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE REGIDORES	MÉTODO DE ELECCIÓN
GUERRERO	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO.	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 300 MIL HABITANTES</li> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 75 Y 115 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 25 Y 75 MIL HABITANTES</li> <li>• 6 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MENOS DE 25 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
HIDALGO	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO	1	2 SÍNDICOS	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 17 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE DURANGO</li> <li>• 15 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE GÓMEZ PALACIO Y LERDO</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CANATLÁN, CUENCAMÉ, GUADALUPE VICTORIA, MAPIMÍ, NUEVO IDEAL, VICENTE GUERRERO, MEZQUITAL, NOMBRE DE DIOS, POANAS, PUEBLO NUEVO, SAN DIMAS, SANTIAGO PAPASQUIARO, TAMAZULA Y TLAHUALILLO</li> <li>• 7 REGIDORES EN LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
JALISCO	LEY DE GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO.	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 21 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 500 MIL HABITANTES</li> <li>• 17 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 100 Y 500 MIL HABITANTES</li> <li>• 14 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 50 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 50 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
MICHOACÁN	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE APATZINGÁN, HIDALGO, LA PIEDAD, LÁZARO CÁRDENAS, MORELIA, URUAPAN, ZACAPU, ZAMORA Y ZITÁCUARO</li> <li>• 10 REGIDORES EN TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
MORELOS	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DE MORELOS	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE CUERNAVACA</li> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CUAUTLA Y JUITEPEC</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE AYALA, JOJUTLA, TEMIXCO Y YAUTEPEC</li> <li>• 7 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE EMILIANO ZAPATA, PUENTE DE IXTLA, TLALTIZAPÁN Y ZACATEPEC</li> <li>• 5 REGIDORES EN AXOCHIAPÁN, MIACATLÁN, TEPALCINGO, TEPOZTLÁN, TLAQUILTENANGO, YECAPITLA Y XOCHITEPEC</li> <li>• 3 REGIDORES EN TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA

		PDTE. MPAL.	SÍNDICO		REGIDOR	
ENTIDAD	LEY ESTATAL QUE OTORGA FACULTADES	PDTE. MPAL.	NÚMERO DE SÍNDICOS	MÉTODO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE REGIDORES	MÉTODO DE ELECCIÓN
NAYARIT	LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 80 MIL ELECTORES</li> <li>• 13 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 40 Y 80 MIL ELECTORES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 15 Y 40 MIL ELECTORES</li> <li>• 7 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 15 MIL ELECTORES</li> </ul>	PLANILLA
NUEVO LEÓN	LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN	1	1 SÍNDICO EN MUNICIPIOS MENORES A 12,000 HABITANTES Y 2 SÍNDICOS CON HASTA 100,000 HABITANTES.	PLANILLA	DE MAYORÍA RELATIVA: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 12 MIL HABITANTES</li> <li>• 6 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 12 Y 50 MIL HABITANTES</li> <li>• 6 REGIDORES MÁS UNO POR CADA CIENTO MIL HABITANTES DE RP; LOS DETERMINA LA COMISIÓN MUNICIPAL ELECTORAL</li> </ul>	PLANILLA
OAXACA	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 300 MIL HABITANTES</li> <li>• 5 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 100 Y 300 MIL HABITANTES</li> <li>• 4 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 50 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 3 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MENOS DE 15 A 50 MIL HABITANTES</li> <li>• 2 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MENOS DE 15 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
PUEBLA	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA</li> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE SAN JUAN DEL RÍO, CORREGIDORA Y EL MARQUÉS</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CADEREYTA DE MONTES Y TEQUISQUIAPAN</li> <li>• 7 REGIDORES EN TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
QUERÉTARO	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	1	3 SÍNDICOS.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 13 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO</li> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE SAN JUAN DEL RÍO, CORREGIDORA Y EL MARQUÉS</li> <li>• 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CADEREYTA DE MONTES Y TEQUISQUIAPAN</li> <li>• 7 REGIDORES EN TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA

		PDTE. MPAL.	SÍNDICO		REGIDOR	
ENTIDAD	LEY ESTATAL QUE OTORGA FACULTADES	PDTE. MPAL.	NÚMERO DE SÍNDICOS	MÉTODO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE REGIDORES	MÉTODO DE ELECCIÓN
QUINTANA ROO	LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	15 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE OTHÓN P. BLANCO, BENITO JUÁREZ Y SOLIDARIDAD • 9 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE FELIPE CARRILLO PUERTO, JOSÉ MARÍA MORELOS, COZUMEL, LÁZARO CÁRDENAS, ISLA MUJERES, TULUM Y BACALAR	PLANILLA
SAN LUIS POTOSÍ	LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ	1	1 SÍNDICO EN MUNICIPIOS MENORES A 12,000 HABITANTES Y 2 SÍNDICOS CON HASTA 100,000 HABITANTES.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15 REGIDORES EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS POTOSÍ</li> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CIUDAD VALLES, MATEHUALA, RIOVERDE, SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ Y TAMAZUNCHALE</li> <li>• 6 REGIDORES EN TODOS LOS DEMÁS MUNICIPIOS</li> </ul>	PLANILLA
SINALOA	LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE AHOME, GUASAVE, CULIACÁN Y MAZATLÁN</li> <li>• 13 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE EL FUERTE, SINALOA, SALVADOR ALVARADO, MOCORITO, NAVOLATO, ROSARIO Y ESCUINAPA</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS DE CHOIX, ANGOSTURA, BADIRAGUATO, COSALÁ, ELOTA, SAN IGNACIO Y CONCORDIA</li> </ul>	PLANILLA
SONORA	LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 30 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 5 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 30 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
TABASCO	LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO	1	2 SÍNDICOS.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 100 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
TAMAULIPAS	CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS	1	1 SÍNDICO EN MUNICIPIOS EN POR LO MENOS 30,000 HABITANTES.	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 200 MIL HABITANTES</li> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 100 Y 200 MIL HABITANTES</li> <li>• 8 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 50 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 5 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 30 Y 50 MIL HABITANTES</li> <li>• 4 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 30 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA

		PDTE. MPAL.	SÍNDICO		REGIDOR	
ENTIDAD	LEY ESTATAL QUE OTORGAFACULTADES	PDTE. MPAL.	NÚMERO DE SÍNDICOS	MÉTODO DE ELECCIÓN	NÚMERO DE REGIDORES	MÉTODO DE ELECCIÓN
TLAXCALA	LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 7 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 30 MIL HABITANTES</li> <li>• 6 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 10 Y 30 MIL HABITANTES</li> <li>• 5 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN MENOS DE 10 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
VERACRUZ	LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE	1	1 SÍNDICO EN MUNICIPIOS MENORES A 12,000 HABITANTES Y 2 SÍNDICOS CON HASTA 100,000 HABITANTES.	1 SÍNDICO	DE 1 A 13 REGIDORES DE ACUERDO A LOS CRITERIOS ESTADÍSTICOS DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DE VERACRUZ	PLANILLA
YUCATÁN	LEY DE GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 19 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 11 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 10 Y 100 MIL HABITANTES</li> <li>• 8 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 5 Y 10 MIL HABITANTES</li> <li>• 5 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 5 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA
ZACATECAS	LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO	1	1 SÍNDICO	PLANILLA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 14 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE MÁS DE 60 MIL HABITANTES</li> <li>• 12 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 30 Y 60 MIL HABITANTES</li> <li>• 10 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE ENTRE 10 Y 30 MIL HABITANTES</li> <li>• 7 REGIDORES EN LOS MUNICIPIOS CON POBLACIÓN DE HASTA 10 MIL HABITANTES</li> </ul>	PLANILLA

Del análisis de este método de elección surgen diversas consideraciones:

- El candidato a presidente municipal o alcalde como individuo que encabeza la planilla está sujeto a aprobación de los ciudadanos y es quien se encuentra al frente de la campaña política, por lo tanto, sus propuestas y actuación están sometidas a la aprobación de los votantes.
- Los candidatos a síndicos y regidores comúnmente solo acompañan al primero y muchas veces ni siquiera son conocidos por los electores.
- Si un ciudadano quiere darle su voto a un candidato a presidente municipal automáticamente estará favoreciendo también a los demás integrantes de la planilla aun si no fuesen de su preferencia.
- La situación se repite si desea otorgar su voto a un candidato a síndico o regidor, pero no al candidato a presidente municipal.

Teniendo en cuenta estas situaciones diversas entidades de la República han implementado un sistema de diferente al de planilla, que contemple elegir a los síndicos y regidores de forma separada. A continuación dos caso de entidades que han modificado sus ordenamientos jurídicos en la materia para permitir ello.

ENTIDAD	NORMATIVIDAD	ARTÍCULO	CONTENIDO
CHIHUAHUA	CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA	106, FRACCIÓN 7	La elección del síndico se hará en boleta diferente a la de los demás miembros del ayuntamiento, además deberá hacer campaña política independientemente del alcalde postulándose con su respectivo suplente de la misma manera que el resto de los integrantes de la planilla.
NAYARIT	LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT	26, FRACCIÓN II	La elección de presidentes y síndicos de los ayuntamientos se llevará a cabo por fórmulas que integrarán una sola planilla, mientras que los regidores, de acuerdo con la fracción IV, serán electos de manera individual a través de un sistema de fórmulas integradas por un candidato propietario y un suplente, en demarcaciones municipales electorales, en un número igual al de regidores que por este principio se elijan de acuerdo con dicha ley; sin dejar del lado que persiste la elección de regidores por el principio de representación proporcional, misma que será efectuará mediante listas de candidatos en una sola circunscripción electoral que comprenderá todo el territorio municipal.

Fuente: Elaboración propia.



# Resumen

La necesidad de realizar un diagnóstico o radiografía del cabildo municipal está basada en el hecho de que es necesario conocer las potencialidades y desventajas del mismo para actuar con eficacia. En este sentido, todo estudio se convierte en uno de los primeros pasos para un proceso de planeación o proyecto en la medida que se tenga conocimiento real y concreto del tema para plantear las propuestas que pudieran incidir positivamente en el funcionamiento.

- Las capacidades institucionales de los cabildos municipales se refieren al modelo actual tanto en atribuciones como en recursos disponibles que tienen estos mismos para hacer frente a las problemáticas de la población municipal.
- Para realizar el presente diagnóstico se consultaron diversas fuentes de información tales como los Censos de Gobiernos Municipales y Delegacionales de varios años y los Censos Penitenciarios elaborados por INEGI, así como estudios de la Auditoría Superior de la Federación y bases interactivas de datos.
- En el presente estudio podemos notar que el cabildo presenta insuficiencias en sus capacidades institucionales, las cuales han limitado sus potencialidades legislativas y las atribuciones de sus integrantes.
- Este estudio contiene información relativa a aspectos básicos de los cabildos, la profesionalización de sus miembros, la reglamentación municipal; el grado de experiencias de los integrantes del Cabildo en sus cargos; y la manera con la cual son electos ellos mismos.
- Los municipios de Jalisco y Veracruz rebasaron las 4 mil comisiones anuales, otras entidades como Colima, Quintana Roo, Campeche, Baja California Sur y Baja California no llegaron ni siquiera a 200 comisiones anuales en total.
- Cerca de la mitad de presidentes municipales del país, (48.29%), dijo contar con estudios de licenciatura; en contraste con el 15.57% que solo alcanzó el nivel medio superior, entre preparatoria (11.04%) y carrera técnica (4.53%).
- En 2017, se reportaron al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales un total de 70,087 disposiciones normativas internas.
- El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, levantó información de 22,824 integrantes de los Cabildos, de los cuales 2,427 fueron presidentes municipales; 2,604 síndicos y 17,793 regidores.
- Chiapas con 341, Oaxaca con 324 y Puebla con 217 fueron las entidades que registraron un mayor número de municipios cuyos integrantes de los Cabildos Municipales no tuvieron experiencia previa en su cargo.
- En Chihuahua la elección del síndico se hará en boleta diferente a la de los demás miembros del ayuntamiento; mientras que en Nayarit los regidores, se eligen de manera individual a través de un sistema de fórmulas integradas por un candidato propietario y un suplente.

# Fuentes de consulta

ARELLANO GAULT, David, Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), Gobierno y Administración pública municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada, en Los Gobiernos Municipales a debate: Un análisis de la institución municipal, México, editorial CIDE, 2010.

Auditoría Superior de la Federación, ASF, Diagnóstico del Desarrollo Institucional Municipal, México, Cámara de Diputados, 2015, consulta interactiva en línea <https://gaia.inegi.org.mx/ASF/?m=bWVudSwyfDE=>

DE LA PEÑA, José Antonio, Diagnóstico de la Finanzas Públicas en México, Instituto Tecnológico Autónomo en México, 2003, documento recuperado de [http://www.foroconsultivo.org.mx/libros\\_editados/finanzas.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/libros_editados/finanzas.pdf)

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, Retos y perspectivas de la Administración Municipal en México, en Revista Gestión y Política Pública, México, volumen III, número 2, segundo semestre, 1999.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Resultados, México, 2015, documento recuperado en línea: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825085759>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, Diagnóstico Municipal, México, SEGOB-INA FED, 2016, documento recuperado de [http://www.adm.gob.mx/work/models/ADM/Resource/210/1/images/Guia\\_para\\_el\\_llenado\\_del\\_Diagnostico\\_Municipal\\_ADM\\_2016.pdf](http://www.adm.gob.mx/work/models/ADM/Resource/210/1/images/Guia_para_el_llenado_del_Diagnostico_Municipal_ADM_2016.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Pública, SHCP, Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales, México, Unidad de Coordinación con entidades federativas, 2014.

OROZCO BARBOSA, Jaime, Tipología en los municipios en México, en Elementos para la Elaboración de Tipologías Municipales, editorial CICSA, 2000.

PÉREZ RASGADO, Fernando, Diagnóstico Municipal a Nivel Nacional, en Seguridad Pública en el Municipio Mexicano para su desarrollo integral, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, César Augusto, Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, H. Cámara de Diputados, 2007.

ZICCARDI, Alicia, Gestión y Recursos Humanos, en Revista Gestión y Política Pública, México, volumen XII, número 2, segundo semestre, 2003, documento recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/133/13312205.pdf>



## Capítulo Cuarto

# Las Asociaciones Municipales en México y en el Mundo

---

En muchos países y regiones del mundo, el asociacionismo municipal es un elemento común que trabaja a favor de los gobiernos locales. Las asociaciones cumplen con mayor o menor éxito con diversas funciones, entre las que destacan: la capacitación, profesionalización, difusión de la información, asistencia técnica, representación y gestión.

En México como en el mundo las asociaciones municipales son instrumentos relativamente nuevos y las experiencias tienden a estar vinculadas a orígenes partidarios, en el ámbito mundial se reconoce que su fortaleza encuentra su razón de ser en el pluralismo político y el gremialismo.

Lo anterior se entiende puesto que, solo hasta 1988 es cuando empieza a conformarse un espectro amplio de pluralidad y diversidad en los municipios en México -antes de este año, existieron 68 gobiernos municipales de oposición- a partir de ahí comienza una nueva experiencia de las asociaciones.<sup>1</sup>

Hoy en día, existe en los funcionarios una concepción más clara del papel que juegan las asociaciones municipales, las cuales aportan beneficios diversos a los distintos gobiernos locales, independientemente de que éstos sean integrantes de un partido político y de que en muchos casos sean partícipes de asociaciones profesionales, sociales y cívicas en sus comunidades.

A lo largo de la historia, se han encontrado resistencias para aceptar la representatividad de una asociación civil de municipios, sin embargo, la lucha por fortalecer el gobierno municipal se mantiene más fuerte que nunca, gracias a los esfuerzos de estas asociaciones en el cumplimiento de sus funciones, metas y objetivos.

---

1. Conferencia Nacional de Municipios de México, Estudios de Casos internacionales de Asociaciones de Municipios, México, Centro de Estudios del Municipio Mexicano, 2004, pág. 24.

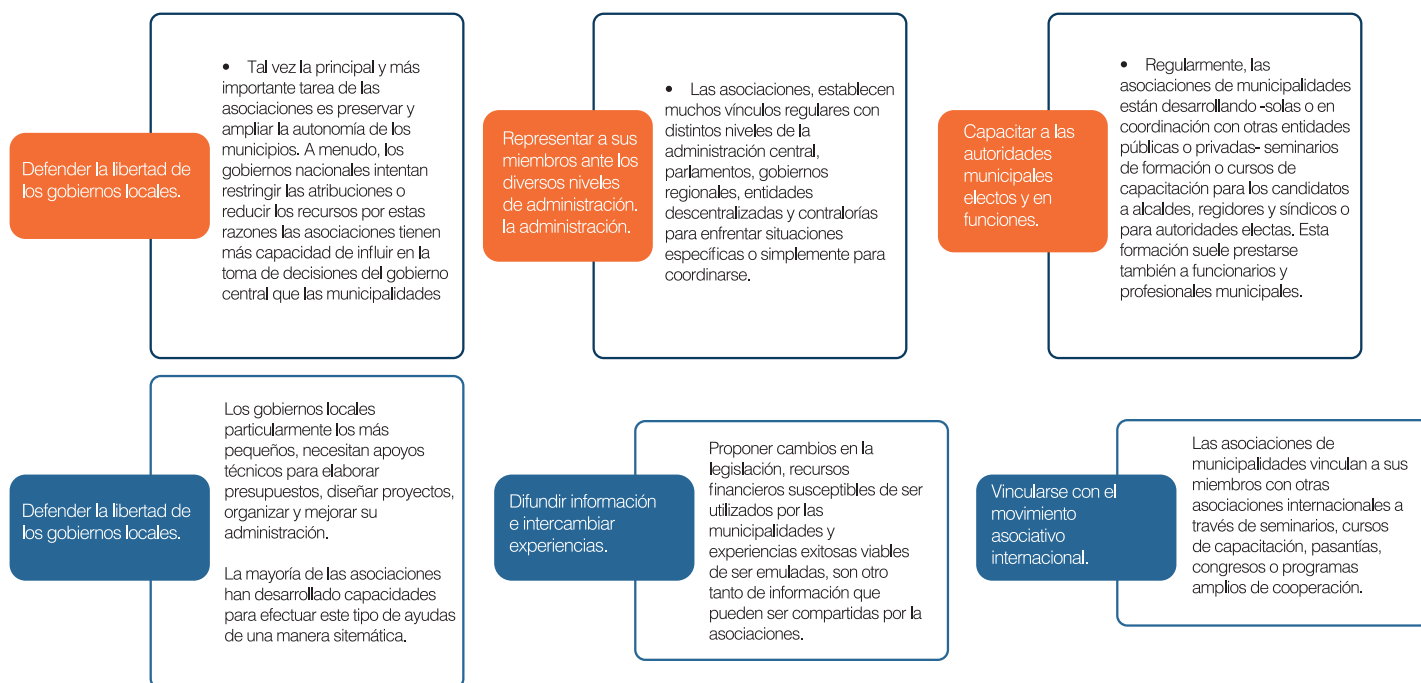
# Asociaciones Municipales en México

La cooperación entre municipios es reconocida como un instrumento estratégico para impulsar el desarrollo en sus ámbitos de responsabilidad, todas las acciones de asociacionismo municipal tienen como objetivo afectar favorablemente el desarrollo del municipio según su ámbito de acción.

De acuerdo con Rafael Quintero una asociación municipal se define como el conjunto de los asociados para un mismo fin, este conjunto forma una persona jurídica”. Por lo general, el concepto unido al municipalismo se utiliza para mencionar a una entidad sin ánimo de lucro y gestionada de manera democrática por sus asociados, con el propósito de desarrollar actividades comerciales destinadas al beneficio de una obra social.

A nivel nacional, las asociaciones de municipios tienen regularmente como propósito principal hacer un trabajo de lobbying frente al gobierno federal para lograr una mayor transferencia de competencias y recursos para modificar el marco legal que afecta a los municipios.

Aunque las funciones entre cada asociación de municipios son múltiples y variadas, podemos mencionar las más comunes:



Fuente: Elaboración propia.

2. Quintero López, Rafael, Perfiles de las Asociaciones de Gobiernos Locales de 18 Países Latinoamericanos, en Asociativismo Municipal en América Latina, ABYA-Yala/FLACMA-DFID/GTZ, 2006, documento recuperado de [http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=abya\\_yala](http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=abya_yala)

3. Acosta Arévalo, José, Asociaciones de Municipios, México, CESEM, 1996.

Las asociaciones nacionales de municipios en México se caracterizan por ser plataformas de representación de ayuntamientos que prestan servicios a sus asociados y afiliados, además de compartir intereses comunes con los municipios, ofrecen asesoría técnica, acompañamiento y gestión para el buen ejercicio de facultades.

A la fecha existe en México diversas asociaciones nacionales de municipios, por su función destacan: la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) quien representa a municipios emanados del Partido Acción Nacional (PAN), la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) integra alcaldías del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC) hasta 2016 incorporaba municipalidades emanadas del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

## La Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC)

El 22 de enero de 2004 se funda la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y a partir de 2011, con 401 municipios asociados, la ANAC vivió una nueva etapa, cuyo titular fue el Mtro. Eduardo Rivera Pérez, como Alcalde de Puebla; a partir de su nombramiento se realizó una reforma estatutaria que fortaleció la vida interna de la asociación, se creó la Asamblea Nacional, el Consejo Directivo Nacional (CDN) y el Comité Ejecutivo Nacional (CEN). En conjunto se elaboró también el plan estratégico 2020, concibiendo dos grandes proyectos: El Sistema para la Profesionalización y Capacitación Municipal (SIPROCAM) y la Unidad para la Gestión de Proyectos (UGEP).

A la fecha, la ANAC integra aproximadamente 401 municipios y su misión es ser un espacio político de coordinación, retroalimentación, intercambio de experiencias exitosas y criterios técnicos que distingan a los municipios humanistas de otros partidos.

Ante el concepto y ejercicio de la gobernanza, la ANAC visualiza que los gobiernos humanistas deben ser distintos y distinguibles de otros por sus cualidades, orientados en los principios de equidad, justicia social y ciudadanía, con el fin de construir sociedades sustentables y sostenibles. Además de cumplir con ciertas características en materia de: transparencia, innovación, cercanía ciudadana, profesionalización, evaluación de parte, descentralización, austeridad, asociacionismo y corresponsabilidad.

Dentro de sus principales objetivos se encuentran:<sup>4</sup>

Impulsar a los alcaldes de Acción Nacional en la promoción de municipios caracterizados por el ejercicio de los principios del partido.

Proyectar a todo el pueblo mexicano el proyecto de Nación y principios de la doctrina; compartir intereses a favor de la autonomía, el fortalecimiento y el desarrollo municipal;

Proveer, desarrollar e integrar la fuerza de los presidentes municipales y así como de los próximos alcaldes de la Ciudad de México, facilitar y promover la comunicación, integración y asesoría entre ellos y demás cuerpos de funcionarios públicos emanados del PAN, en conjunto con los comités directivos estatales, nacionales y municipales para lograr acciones y programas concretos que los constituyan en detonadores efectivos de la política municipal, estatal y federal, fundados en los principios de doctrina y el proyecto del estado y de nación del Partido.

Fuente: Elaboración propia.

4. Asociación Nacional de Alcaldes, Estatutos, Reglamentos y Publicaciones, México, consulta en portal web <https://anac.mx/estatutos-anac/>

Para lograr sus objetivos, la ANAC tiene las siguientes actividades y funciones:

Brindar asesoría y apoyo subsidiario a los ayuntamientos, presidentes municipales, asociados y afiliados.

Difundir información para fortalecer la capacitación continua de servidores públicos.

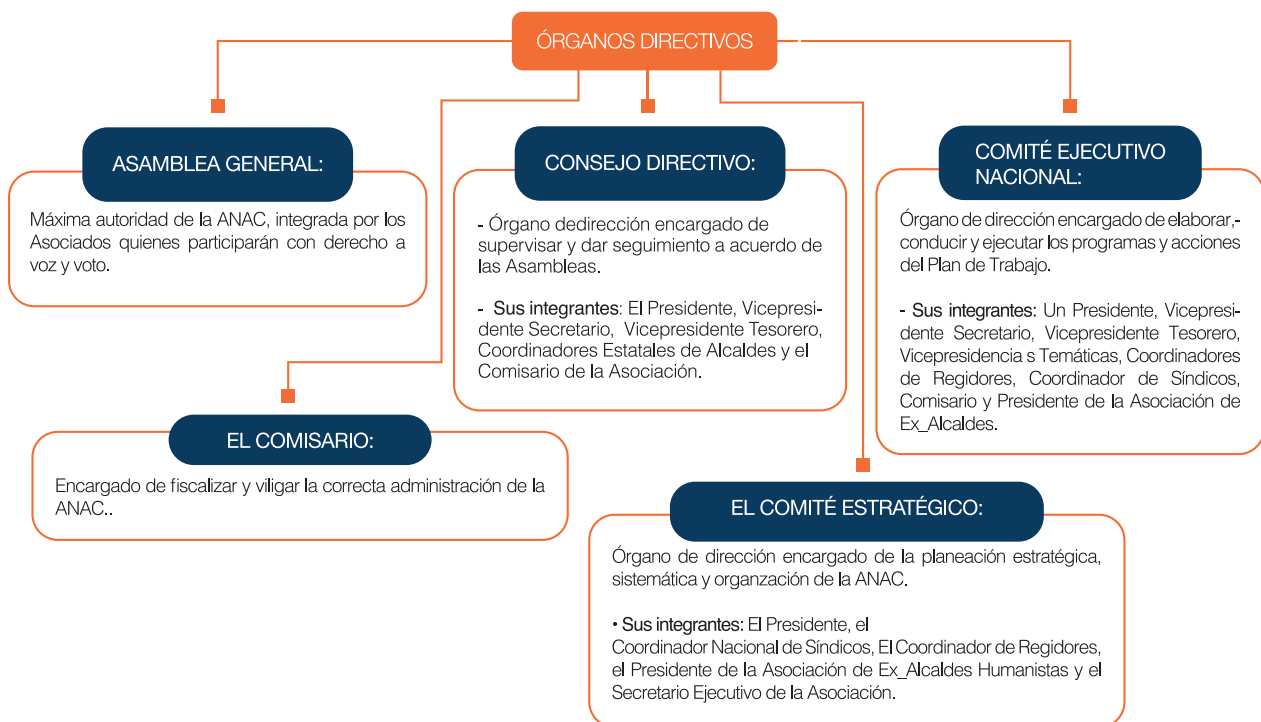
Apoyar y fortalecer las funciones, gestiones y proyectos de los municipios.

Impulsar el fortalecimiento institucional de los municipios mediante convenios de colaboración.

Promover reformas legislativas municipales con apoyo de sus organismos de enlace.

Fuente: Elaboración propia.

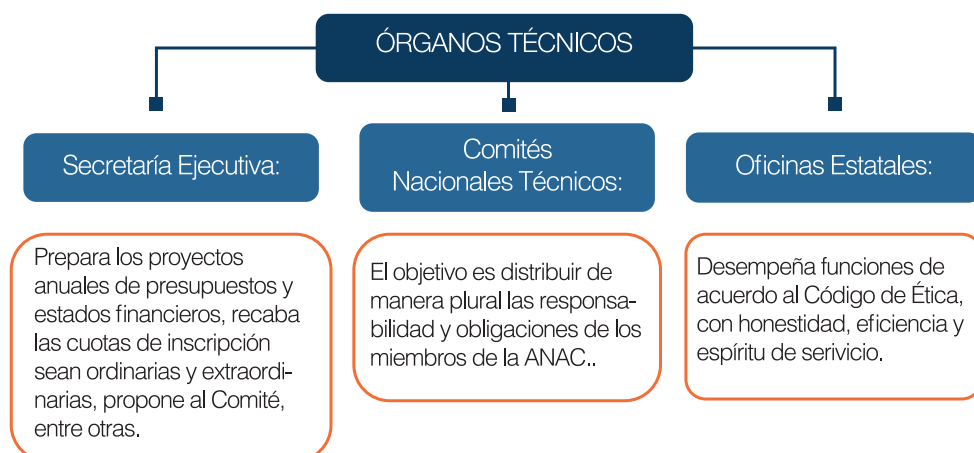
Por su parte, la estructura orgánica de la ANAC está integrada por Órganos Directivos: una Asamblea general, un Consejo Directivo, un Comité Ejecutivo Nacional, el Comisario y el Comité Estratégico. Las Coordinaciones Territoriales de la Asociación divididas en una Coordinación Regional, una Coordinación Estatal y una Coordinación Sectorial. Los órganos auxiliares son: Comisión de Elecciones, Comisiones Técnicas, Consejo Consultivo, Coordinación Nacional de Síndicos y Coordinación Nacional de Regidores. Finalmente, los Órganos Técnicos de la ANAC son: la Secretaría Ejecutiva, los Comités Técnicos y las Oficinas Estatales. A continuación se describen detallan funciones en los siguientes diagramas.



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos Generales de ANAC (2017).



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos Generales de ANAC (2017).



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos Generales de ANAC (2017).

Entre las principales actividades de la ANAC, además de las relaciones internacionales, se encarga de diseñar reformas al marco jurídico municipal; capacitación y promoción de intercambio de experiencias exitosas; convenios con proveedores de bienes y servicios en beneficio de sus socios; servicios de biblioteca, librería y acervo documental especializado en temas municipales; investigaciones sobre áreas de oportunidad financiera para los ayuntamientos (AROFIS) y orientación sobre temas de gestión de los asociados ante el Gobierno Federal y ante unidades responsables.

## La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM)

La Federación Nacional de Municipios de México, FENAMM por sus siglas, constituida en octubre de 1997, integran aproximadamente a 550 municipios, cuya misión es el fortalecimiento de las municipalidades priístas.

En 2013, se realizó la vinculación política de cabildeo de fondos municipales, incidencia de la Agenda Nacional de Reformas, capacitación municipal y actividad institucional, fortalecimiento a la estructura territorial, desarrollo institucional de la organización y la cooperación internacional municipalista.

La FENAMM es una asociación civil que trabaja de la mano con los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional, impulsa la modernización institucional, jurídica, hacendaria, política y administrativa de sus alcaldías, y promueve el desarrollo económico de sus asociados.<sup>5</sup>

La estructura de la FENAMM se encuentra organizada en cuatro niveles: el Nacional, conformada por la Asamblea General y el Consejo Directivo Nacional; el Regional, al que pertenecen tres asociaciones que actúan al norte, centro y sur del país; el Estatal, representado por 30 coordinadores estatales y municipales; y el Técnico, compuesto por el Consejo Consultivo, las asociaciones temáticas aliadas y la Dirección Ejecutiva. En los siguientes diagramas se explican en qué consisten cada uno.

5. Federación Nacional de Municipios de México, ¿Qué es la FENAMM? Antecedentes e historia, México, consulta en portal web [http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=127](http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=127)



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de FENAMM (2017).

Los servicios que ofrecen a sus afiliados se concentran entre otros, capacitación, asesoría técnica y acompañamiento de sus asociados en medios nacionales como internacionales. Los documentos y publicaciones elaboradas por la asociación: informes de actividades y presupuesto de egresos, boletines de prensa y difusión de la revista Municipium.

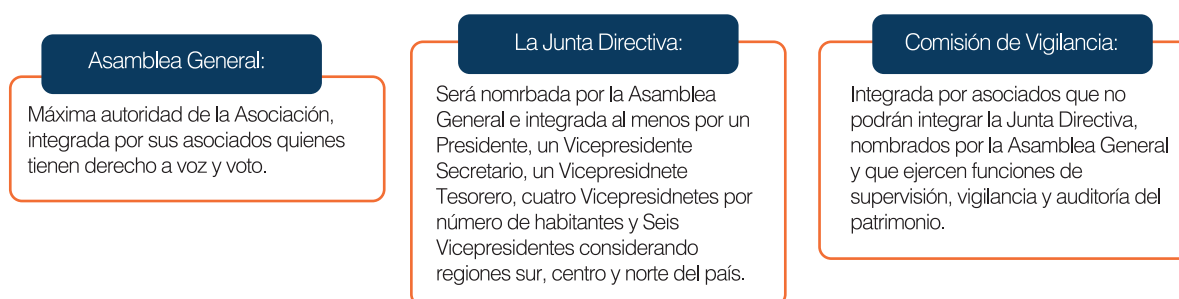
## La Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)

La AALMAC surgió inicialmente como la “Coordinación Nacional Municipalista del Partido de la Revolución Democrática” (PRD) en 1989 en la Ciudad de México, la reflexión y el fortalecimiento de la gestión de gobiernos locales, así como la defensa y representación de los intereses municipales.

La Asociación es una instancia de interlocución política entre los municipios y los diferentes actores políticos, así como un espacio técnico de capacitación y formación permanente para los gobiernos locales.

La AALMAC, se constituyó legalmente en octubre de 1997 en la Ciudad de México y se rige por las disposiciones contenidas en sus estatutos, por las decisiones de la Asamblea General y por prescripciones legales de la materia. De manera paulatina, se han incorporado gobiernos de otras identidades políticas, pero con la misma finalidad de fortalecer y acrecentar las capacidades de gobiernos democráticos, participativos y transparentes.

La asociación tiene como objetivo promover la formación y capacitación de autoridades y funcionarios, los principales servicios que presta son: cursos, talleres, asesorías, asistencia técnica y acompañamiento en programas. El organigrama se compone por una Asamblea General, la Junta Directiva y la Comisión de Vigilancia.



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de AALMAC (2016).

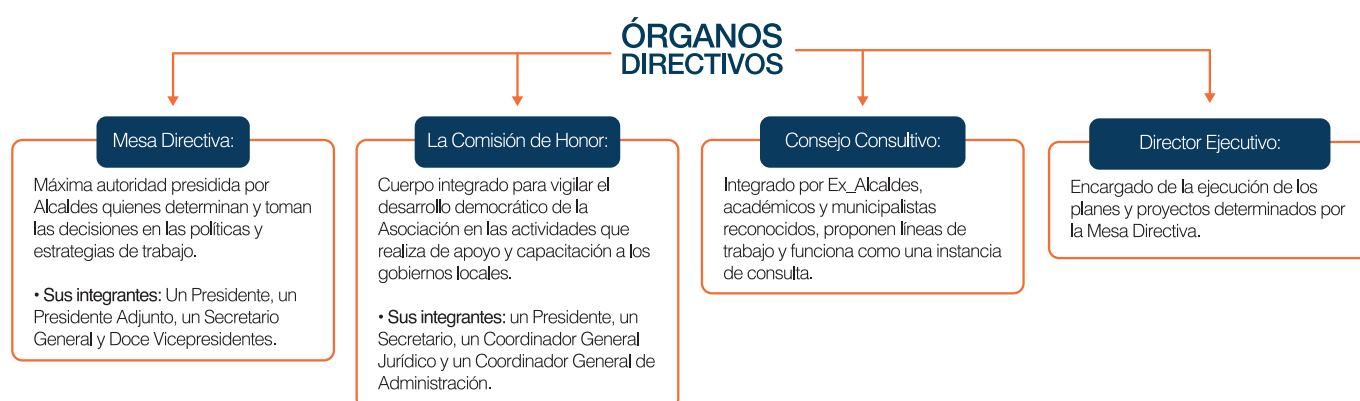
La AALMAC ha trabajado en reuniones con diferentes instancias de gobierno con la Secretarías de Gobernación, de la Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social así como las empresas paraestatales: Comisión Federal de Electricidad, Compañías de Luz y Petróleos Mexicanos; existe además en la asociación, un espacio de discusión y análisis con el Congreso de la Unión para elaborar la agenda legislativa municipal que permita consensar las reformas constitucionales necesarias que inserten a los gobiernos locales en la agenda nacional.<sup>6</sup>

6. Asociación de Autoridades Locales de México, ¿Qué es la AALMAC? Transparencia y Estatutos, México, consulta en portal web <http://www.aalmac.org/aalmac/que-es-la-aalmac.html>

## La Asociación de Municipios de México (AMMAC)

La Asociación de Municipios de México (AMMAC) fue fundada el 20 de marzo de 1994 y agrupa a municipios de manera voluntaria, la pluralidad es el pilar de su fortaleza, pues sus municipios socios, incluso los que integran la Junta Directiva, tienen gobiernos emanados de 7 partidos políticos nacionales, todos ellos unidos por el interés de resolver problemas comunes y alcanzar metas de desarrollo.

La misión de la AMMAC es fortalecer a los gobiernos municipales mediante la representación política de sus agremiados, la vinculación e interlocución institucional, la investigación, el intercambio de experiencias y la profesionalización de la administración municipal para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de la AMMAC (2015).

Con base en la información anterior, es importante mencionar que en la actualidad la asociación no se encuentra operando, por lo que la información vertida en el presente capítulo se encuentra disponible en portales de internet, así como de antecedentes de trabajo.

## La Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM)

La CONAMM tiene sus antecedentes más recientes en los años noventa, se vincula con la organización de redes de alcaldes cuya visión es atender las principales problemáticas en desarrollo local. La primera organización “Red Mexicana de Municipios Saludables”, dio servicios a integrantes con afinidad partidista, con este antecedente, en 1994 nace la AMMAC (PAN), en 1997 la FENAMM (PRI) y la AALMAC (PRD) y en 2004 la ANAC (PAN). A nivel internacional existían dos grandes organizaciones, la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) fundada en 1913 y la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) en 1957, las cuales posteriormente se fusionaron e integraron la CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos en 2004.

Con el paso de los años, surgieron varias asociaciones regionales, vinculadas a temas de interés municipales, como el fronterizo, costeros, patrimonio mundial y turismo, así como otras que responden a necesidades regionales o estatales.

La CONAMM es una iniciativa que surge en el año 2000 con varias etapas, acuerdos políticos con varios años e intentos de creación y agrupación de municipios sin afinidad política y a favor de una agenda común. El primer antecedente encuentra su razón en la Declaración del Río de Janeiro, Brasil el 4 de mayo de 2001, en el marco de los trabajos del Congreso Mundial de Alcaldes y cuyo acuerdo destaca la necesidad de unificar el movimiento municipal en México.

Gracias a la voluntad política de los alcaldes, líderes de las asociaciones municipales, se inicia una fase de negociación y de acuerdos, en la que se consensaron las diferentes aportaciones en la vida municipal. Derivado de varias reuniones se analizaron los temas diferentes relacionados con la nueva organización, aprobándose un conjunto de acuerdos generales para la conformación de la Conferencia, dichas reuniones se llevaron a cabo en Ciudades como Acapulco, Villahermosa y Hermosillo, y los puntos principales giraron en torno a construir una organización unitaria, plural, propositiva y de amplia representación política.

Estas reuniones se suscriben en un documento formal que comprende los compromisos y acuerdos para la creación de la CONAMM, participando la AMMAC, la AALMAC y la FENAMM y cuya firma participó como testigo de honor el Presidente del Organismo Mundial de Alcaldes (CGLU), acuerdo firmado el 7 de septiembre de 2007 en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo.

Los acuerdos lograron desarrollar una etapa de posicionamiento nacional de la CONAMM, se logró el reconocimiento de una organización líder en el municipalismo; se desarrolla una agenda política activa, destacan reuniones con el Presidente de la República, Diputados y Senadores, así como reuniones con la Conferencia Nacional de Gobernadores.

El libro número Mil Seiscientos Diez de fecha seis de agosto de 2009, el Lic. Marco Antonio Ruíz Aguirre, Titular de la Notaría Número Doscientos Veintinueve del Distrito Federal hace constar la Protocolización del Acta Constitutiva y de los Estatutos Sociales de la “Conferencia Nacional de Municipios de México” en la que intervienen la Asociación de Municipios de México (AMMAC), la Asociación de Autoridades Locales (AALMAC) y la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC), en dicho instrumento jurídico las asociaciones coinciden que es indispensable formalizar una organización que represente los intereses de todos los municipios mexicanos, asegurando su defensa y fortaleciendo su autonomía.

En septiembre de 2012, dentro del marco del Foro desde lo Local que convocó el Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), las asociaciones Nacionales de Municipios (ANAC, AALMAC y FENAMM) llevaron a cabo la Declaración Municipalista de San Luis Potosí, donde de manera conjunta externaron su voluntad y compromiso para avanzar en la consolidación de una Agenda Municipalista que permitiera consolidar los esfuerzos y fortalecer el municipio.

Posteriormente el 31 de enero de 2013 los líderes de las asociaciones nacionales de municipios (ANAC, AALMAC y FENAMM) dieron a conocer la Conferencia Nacional de Municipios de México, misma que impulsó una agenda mínima de 16 puntos para el desarrollo y el fortalecimiento de los municipios, sin distinción partidista y en igualdad de condiciones, en la reunión se redacta minuta de la sesión, mencionando temas como reformas políticas, fortalecimiento hacendario, seguridad ciudadana, modernización institucional y un trabajo coordinado con el Congreso de la Unión.

Como producto de los acuerdos alcanzados por parte de esta Conferencia, el 27 de enero de 2016 se aprobaron los estatutos que daban paso a la creación de la Conferencia Nacional de Regidores de México (CONAREM), la cual fue presidida por el regidor Alfonso Petersen del municipio de Guadalajara, y los Secretarios de la ANAC, FENAMM Y AALMAC. Por su parte, también se creó la Conferencia Nacional de Síndicos de México (CONASIME) el 24 de febrero de 2017 en el estado de Chihuahua.

## CONAREM (CONFERENCIA NACIONAL DE REGIDORES DE MÉXICO)

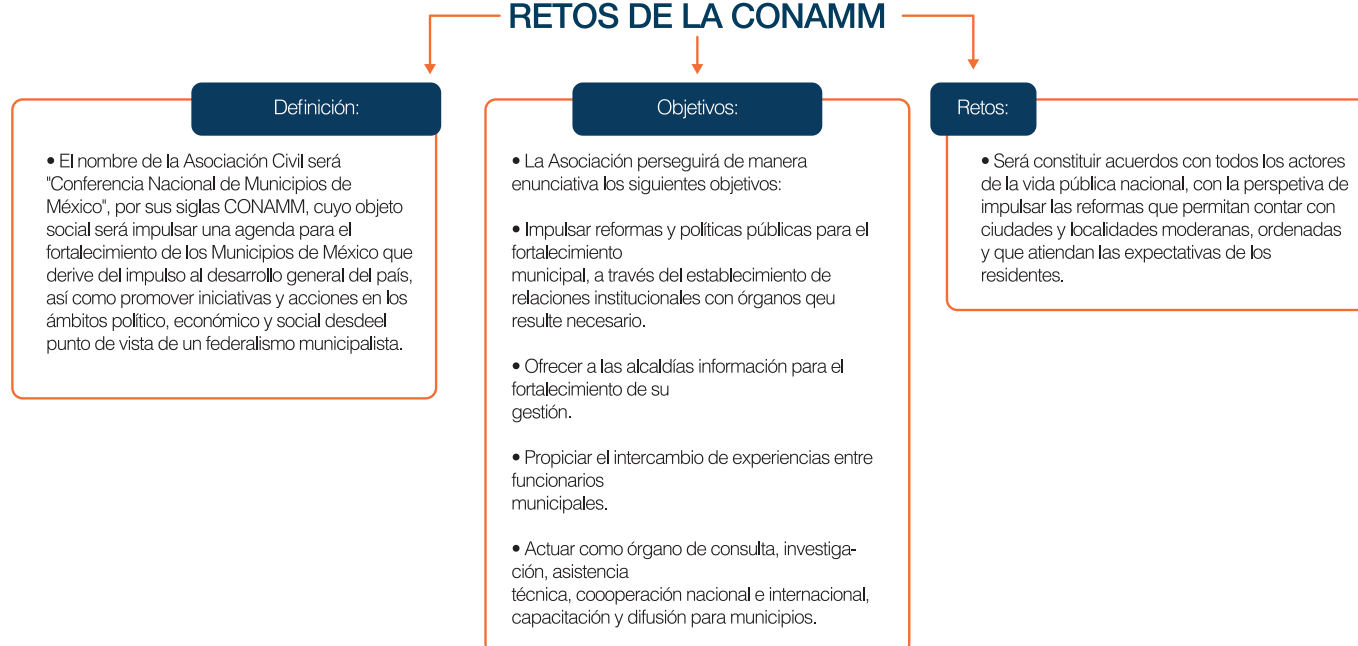
- Agrupa a 17 mil 737 regidores municipales de Querétaro, Chihuahua, Nayarit, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, Puebla, Tamaulipas, Morelos y Estado de México.
- El regidor Alfonso Petersen fue el primero en presidir la Conferencia.
- Busca impulsar la profesionalización de regidores.
- Incentiva un nuevo modelo de Cabildo en México.

## CONASIME (CONFERENCIA NACIONAL DE SÍNDICOS DE MÉXICO)

- El síndico Miguel Riggs Baeza fue el primer Presidente de la Conferencia. Buscan impulsar una reforma constitucional que le de el derecho a voto al síndico dentro de las sesiones de Cabildo.
- Busca posicionar la figura del síndico en los sistemas municipales anticorrupción.

Fuente: elaboración propia con datos de ANAC.

## DEFINICIÓN, OBJETIVOS Y RETOS DE LA CONAMM



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAMM.

El 03 de mayo de 2013 en las instalaciones del Hotel Hyatt, los presidentes de la ANAC, AALMAC y FENAMM y alcaldes asociados se reunieron para definir la agenda común municipalista que presentaría más tarde al Secretario de Gobernación, Lic. Miguel Ángel Osorio Chong, los puntos acordados que integraron la agenda fueron: impulsar una reforma integral al Artículo 115 Constitucional; revisar y modificar el periodo de reelección de los servidores populares; elección directa y reelección de síndicos y regidores; creación de un Ramo Municipalista; eliminar las exenciones en el pago de impuesto predial y cobro del derecho por uso de vía pública; revisar las fórmulas de distribución de los Ramos 28 y 33 para garantizar que cumplan con los criterios resarcitorio y compensatorios para los que fueron creados; aumentar en un 30% el Fondo General de Participaciones, 20% para estados y 10% para municipios.

El 13 de mayo de 2013, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, Ernesto Cordero Arroyo, se reunió con alcaldes integrantes de la CONAMM, presidida por Eduardo Rivera Pérez, con quien abordó una agenda de interés municipal. Dicho documento final fue entregado al Senador misma que fue elaborada por las asociaciones nacionales de municipios y presentada por el Secretario de Gobernación, Lic. Miguel Ángel Osorio Chong.

Se propone reunión de trabajo con las comisiones de Desarrollo Municipal, encabezada por el Senador Octavio Pedroza Gaitán, Comisión de Fortalecimiento al Federalismo que preside el Senador Martín Orozco Sandoval y la Comisión del Distrito Federal, encabezada por el Senador Mario Delgado Carrillo, al término se redactó la minuta de la Sesión y se emitió un boletín de prensa de la reunión.

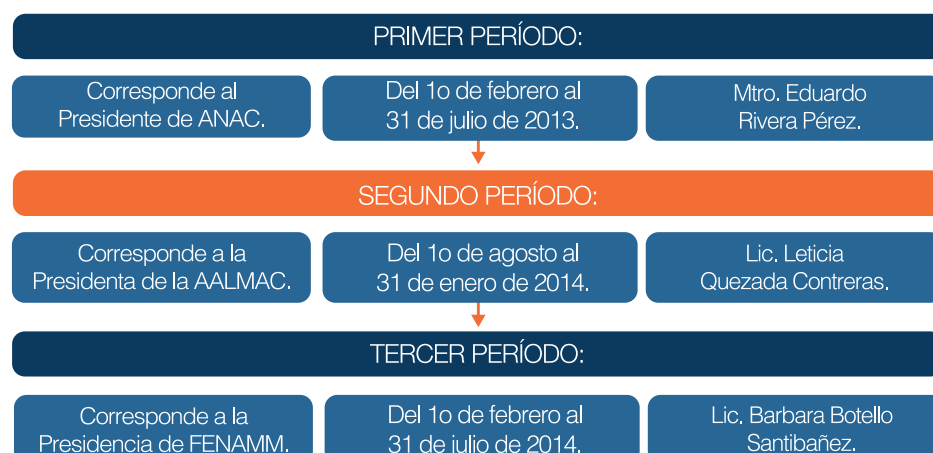
Atendiendo a la coorganización e invitación de la Conferencia, las asociaciones nacionales de municipios asistieron a las instalaciones del Polifórum León en la Ciudad de Guanajuato, donde realizaron reuniones de sus directivas y sesiones de trabajo de Comités Técnicos el 15 de mayo de 2013, al día siguiente el Presidente de la República, Lic. Enrique Peña Nieto realizó la inauguración de la Conferencia Anual de Municipios en el marco de la Conferencia tomó como protesta al Alcalde de Puebla, Mtro. Eduardo Rivera Pérez, como Presidente de la CONAMM, a la Lic. Bárbara Botello Santibáñez, Alcaldesa de León como Vicepresidenta y a la Lic. Leticia Quezada Contreras, Delegada de la Magdalena Contreras como Vicepresidenta de la Conferencia.

El 29 de mayo de 2013 en el Hotel Hyatt, se reúne la dirigencia de la CONAMM, a fin de llevar a cabo acuerdos para la reunión con el consejo rector del Pacto por México, con el tema de la agenda municipalista. En la mesa se tratan tres puntos importantes: presentar la historia de la Conferencia, se escuchan presentaciones enfocados a temas hacendario e institucional y se toman acuerdo a 16 puntos sobre los retos pendientes que tienen los municipios en México.

El 05 de junio se reúne la dirigencia de la CONAMM con el objetivo de revisar el contenido de los discursos a presentarse en la reunión con el Consejo Rector del Pacto por México, se hace una revisión de los 16 puntos de la agenda.

Los antecedentes anteriores revisten importancia en el asociacionismo municipal mexicano, el cual permitió que los dirigentes de las asociaciones de municipios en México decidieran anunciar la conformación jurídica formalmente de la Conferencia Nacional de Municipios de México en León en 2015, a través de una mesa política de diálogo de alto nivel que permitiera la constitución formal de representación política de todos los municipios de México.

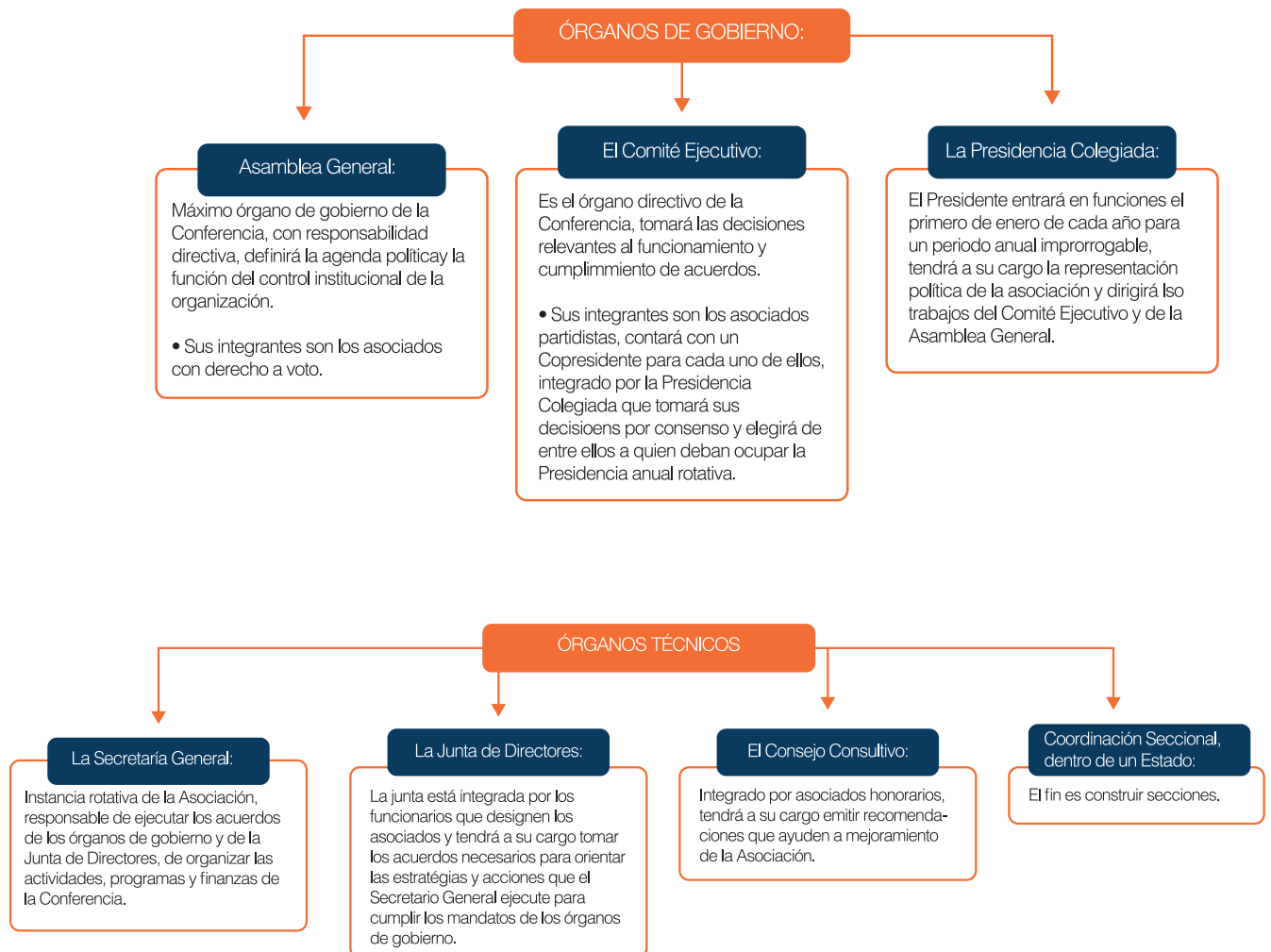
El acuerdo vigente de la CONAMM ha hecho posible que se establezcan criterios para la operatividad de la Conferencia en cada una de las etapas se ha establecido un periodo de transición de 18 meses, dividido en 3 periodos de seis meses cada uno<sup>7</sup>, con ello se tuvo un órgano de gobierno colegiado y rotativo, con tres copresidentes de acuerdo con el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAMM.

7. Conferencia Nacional de Municipios de México, ¿Quiénes somos? Historia, México, consulta en portal web <http://www.conamm.mx/>

El acuerdo por el que se constituye la CONAMM, que suscriben la ANAC, la AALMAC y la AMMAC destacan los órganos de gobierno de la Asociación La Asamblea General, el Comité Ejecutivo, la Presidencia Colegiada, la Secretaría General, la Junta de Directores y el Consejo Consultivo. En los siguientes diagramas se detalla su funcionamiento.



Fuente: Elaboración propia con Base en los Estatutos de CONAMM.

En los últimos años se ha propuesto una reforma estatutaria a la Conferencia, sin embargo, no ha logrado llegar a acuerdos y consolidarse, debido a que se han generado diversos conflictos entorno a la dirigencia y su operación desde el año 2017.

## La Asociación Nacional de Alcaldías y Municipios de México (ANAMM)

Es de reciente creación. La ceremonia solemne de toma de protesta de su directiva se llevó a cabo en el Senado de la República el pasado primero de mayo de 2019. Su intención es agrupar a los municipios cuyos gobiernos emanan del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)

# Asociaciones

## Municipales en América

---

Las asociaciones en América Latina son variadas, de acuerdo con cada nación encontramos una o hasta tres instituciones que prestan sus servicios a favor del municipalismo, algunas dependientes de los partidos políticos, y otras en casos específicos con una sola organización lidera y representa a todas las alcaldías sin importar su filiación partidista. También debe subrayarse que por su historia algunas sociedades se hayan reguladas desde la Constitución y Leyes secundarias con el fin de conferir facultades de operación, condiciones y procedimientos.

### La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA)

---

FLACMA fue fundada en el día 17 de noviembre de 1981, en Quito, Ecuador, con base en el esfuerzo y trabajo realizado por la Unión Internacional de Autoridades Locales – IULA y su Capítulo Latinoamericano, la Federación Mundial de Ciudades Unidas – FMCU, Mercociudades, la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas – UCCI, el Comité Latinoamericano de Parlamentos Municipales, y la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano – FEMICA.

FLACMA fue reestructurada en el día 28 de agosto de 2017, en el ámbito de la XI Cumbre Hemisférica de Alcaldes, en Pachuca, México, como resultado de un trabajo de renovación y reformulación que se inició en el marco de la IX Cumbre Hemisférica de Alcaldes, en 2015, y fue llevado a cabo de manera conjunta y colaborativa por las Asociaciones Nacionales, miembros de FLACMA.

En agosto de 2015, en el marco de la celebración de la Cumbre Hemisférica de Puerto Rico 2015, FLACMA adquirió un nuevo rumbo gracias a las decisiones tomadas por un conjunto de municipalistas latinoamericanos quienes decidieron impulsar una reestructuración y renovación bajo los principios de inclusión, transparencia y articulación, para consolidarla como una herramienta de apoyo a nuestros esfuerzos nacionales e internacionales en la promoción de la descentralización y el fortalecimiento municipal de América Latina y del Caribe.<sup>8</sup>

La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales – FLACMA es una asociación internacional de naturaleza civil, de derecho privado, sin fines de lucro y sin distribución de lucro entre asociados y directores, con finalidades sociales y públicas, constituida por gobiernos locales, regionales y asociaciones de gobiernos locales de América Latina y el Caribe. Representa a más de 14 mil Ciudades y Gobiernos Municipales de 23 países de América Latina y el Caribe. Con un espíritu de renovación y fortalecimiento institucional, FLACMA actúa desde sus miembros y para sus miembros.

---

8. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, Estatutos, Varias regiones, consultada en portal web <http://www.flacma.lat/>

FLACMA está constituyéndose rápidamente en un frente representativo y organizado, sustentado en las amplias membresías de ciudades, asociaciones nacionales y asociaciones subregionales procedentes de 23 países. La Federación es una organización propositiva de libre adhesión que representa a los 16,132 municipios, intendencias y prefecturas, de las ciudades y asociaciones de gobiernos locales, redes y gremios, municipalistas de América Latina y el Caribe.

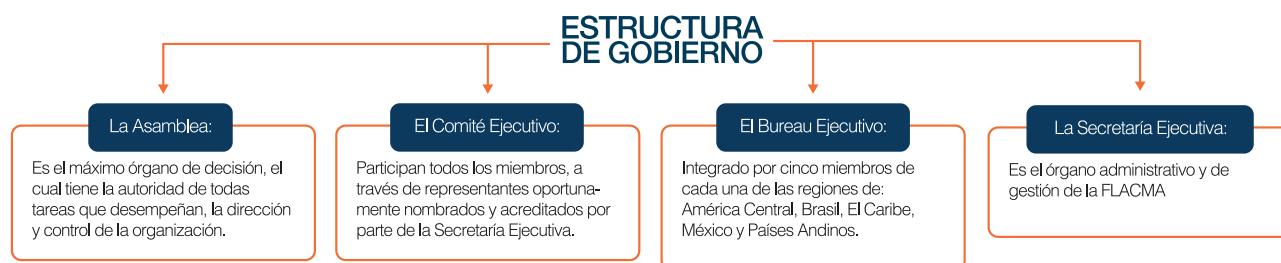
Considerando las distintas realidades urbanas y rurales en América Latina y Caribe y la necesidad de una agenda diversa que integre los diferentes niveles de gobierno para hacer frente a los problemas del desarrollo municipal, FLACMA desarrolla un intenso trabajo dirigido a representar los intereses de los gobiernos locales de la región y a establecer vínculos de cooperación con instituciones que trabajan por la promoción, el desarrollo y la democracia local.

En este sentido, FLACMA actúa como la sección latinoamericana de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y busca hacer que la posición común de los gobiernos locales de la región sea oída en todos los niveles de toma de decisión en la agenda internacional para el desarrollo.

La misión se fundamenta en el apoyo a la consolidación de las agendas de los municipios y las asociaciones de gobiernos locales de la región en los diferentes ámbitos que inciden en un mayor desarrollo local. El modo de operar es por medio del trabajo político y técnico-participativo, agregando a las diferentes regiones en una construcción conjunta.

Los objetivos principales de FLACMA son: servir como el representante de los municipios, las asociaciones e las entidades de gobiernos locales de América Latina y el Caribe; profundizar la descentralización en la región de manera responsable y sostenible con gobiernos locales autónomos, fuertes y democráticos; contribuir para el fortalecimiento de la gobernanza territorial, del desarrollo sostenible y del bienestar de los ciudadanos en la región; promover la integración latinoamericana al fomentar la unidad y la cooperación entre sus miembros y la solidaridad intermunicipal; ser una fuente de información, capacitación, inteligencia e innovación y una facilitadora de intercambio de experiencias en lo que concierne los gobiernos locales de la región; y fortalecer la articulación del movimiento municipal de América Latina y el Caribe con organizaciones regionales, internacionales y de otras regiones.

La estructura que adopta la FLACMA para organizarse en su toma de decisiones y funciones que desempeña es la siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de FLACMA (2017).

En América Latina tenemos una gran diversidad de ciudades, con formación cultural específica y una historia con similitudes y diferencias, compuesta por 48 áreas metropolitanas y donde 75.8% de la población es urbana. Aunque sea una gran región, no podemos olvidar que nuestra población vive en las ciudades, sea en las pequeñas o intermedias ciudades, las metrópolis y regiones. De esta forma, los gobiernos locales constituyen la instancia gubernamental más cercana a los ciudadanos, con un potencial natural para comprender más adecuadamente a las diferentes realidades locales y fortalecer la gobernanza local.

En el Consejo Mundial de París en 2015, los miembros acordaron la Declaración “Unidad en la Diversidad”. La Declaración hace hincapié en la necesidad de designar un Grupo Político de Alcaldes para la Unidad de América Latina y de crear un espacio para la toma de decisiones. Recalca asimismo el objetivo de construir una coordinación latinoamericana en vistas del Congreso Mundial de CGLU en Bogotá, y de asegurar la voz política de los miembros latinoamericanos en la Organización Mundial. A partir de esto, el grupo se reunió en La Paz en junio, estableciendo un nuevo grupo nombrado CORDIAL (Coordinación Latinoamericana).

En Bogotá, los representantes políticos de los miembros latinoamericanos reafirmaron los principios arriba mencionados y se comprometieron a la promoción de CORDIAL, lo cual implicará un trabajo de coordinación, en el seno de CGLU, entre la Copresidencia y la Vicepresidencia compartida para América Latina. En dicha reunión, se acordó asimismo que el mandato para 2016-2019 de la Organización serviría para consolidar la participación de los miembros latinoamericanos del Bureau Ejecutivo, conjuntamente con la copresidencia (Quito) y la vicepresidencia compartida (Sucre y Rosario) para impulsar la coordinación entre ellos, contando con el apoyo del Secretariado Mundial, la Secretaria de FLACMA, el Secretariado Técnico Permanente de Mercociudades, la Dirección General de la UCCI, y otros mecanismos activos en la región como AL-LAs.

## La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA)

---

FEMICA es una organización regional sin fines de lucro, creada en septiembre de 1991, integrada por las municipalidades, asociaciones, uniones, ligas y federaciones centroamericanas, ya sean nacionales, regionales, departamentales o provinciales.

La Federación agrupa a los gobiernos locales de Centroamérica y sus asociaciones, de carácter no partidista y sin fines de lucro, cuyo propósito principal es apoyar el desarrollo municipal de la región a través de la cooperación intermunicipal, la investigación, el análisis y el impulso de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal, la promoción de cooperación internacional y la asistencia técnica para los municipios centroamericanos; asimismo, persigue los fines de constituirse en una fuente básica de información y documentación de desarrollo regional, promueve la imagen pública de los municipios afiliados, sus avances y logros.

El objetivo estratégico de FEMICA es promover los intereses del municipio en Centroamérica, para fortalecer el municipio moderno con capacidad gerencial y poder político, impulsando procesos de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza. Además, promueve un nuevo ordenamiento político-administrativo al interior de los países, orientado a la descentralización del poder de las funciones del Estado y de la gestión de los recursos públicos<sup>9</sup>.

En cuanto a su estructura, FEMICA está integrada por una Junta Directiva por 6 miembros titulares e igual número de suplentes, representativos de cada país, en la cual la Presidencia es rotativa entre los estados miembros y una Dirección Ejecutiva.

---

9. Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, Aspectos generales de la Federación, Guatemala, consulta en portal web <http://www.eird.org/wikies/images/FEMICA.pdf>

A pesar del trabajo y de los logros alcanzados, FEMICA reconoce que todavía persisten debilidades e insuficiencias tales como: dificultades para dar seguimiento y evaluar los procesos que promueven; escasa capacidad propositiva en temas clave; falta de recursos para impulsar investigaciones específicas; y baja capacidad para sistematizar las experiencias y prácticas exitosas.

## Mercociudades

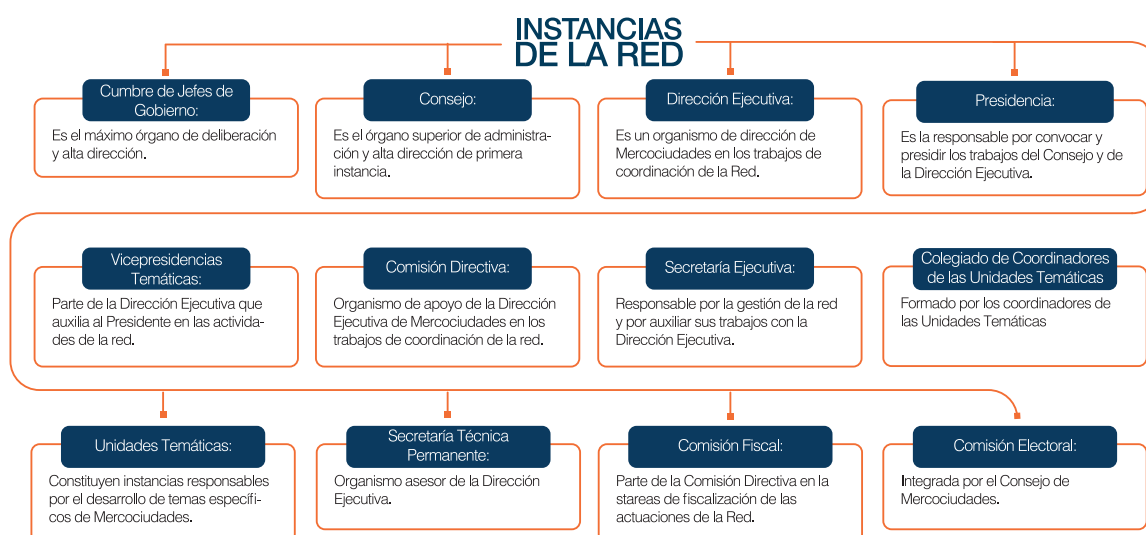
Es la red que reúne a los intendentes, alcaldes y prefectos de los grandes centros urbanos que conforman el Mercosur y cuya tarea es propender al fortalecimiento de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural de la globalización. Uno de los problemas principales que presenta Mercociudades tiene su origen en la distancia que existe entre los centros de planificación y ejecución de medidas en beneficio de los habitantes de las ciudades.

El 7 de marzo de 1995, durante el “Seminario sobre Mercosur” realizado en Asunción, las principales ciudades de este mercado común expresaron en la llamada “Declaración de Asunción” la necesidad de crear una Red que permitiera a las autoridades locales la participación en la toma de decisiones de integración a nivel regional, idea que se hace efectiva en la Primera Cumbre de Alcaldes en la mencionada Ciudad el mes de noviembre de ese mismo año<sup>10</sup>.

Luego de la reunión constitutiva en Asunción, la segunda sede de la Secretaría Ejecutiva de Mercociudades fue Porto Alegre. En 1996, en la segunda Cumbre de Alcaldes se institucionalizó el grupo. En 1997 la sede se llevó a cabo en Córdoba. En 1998, la Secretaría General pasó a Montevideo, periodo en el cual se firmó un convenio de cooperación de “Eurocities”, la red de ciudades de Europa. En 1999, la Secretaría pasó a manos de Belo Horizonte y en el 2000, a Rosario.

Los principales objetivos de Mercociudades son: impulsar el reconocimiento de las ciudades participantes a través de estructuras sólidas y estables; impulsar la creación de redes de ciudades mediante unidades temáticas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común; establecer mecanismos para la interconexión en redes de comunicación entre las ciudades; establecer e impulsar convenios y servicios recíprocos entre las municipalidades; concientizar y promover la participación ciudadana en el ámbito político, económico, social y cultural.

Mercociudades está constituida por:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de Mercociudades (2016).

10. Mercociudades, Descripción de la Red, Varias regiones, consulta en portal web <http://www.mercociudades.org/node/2250>

# La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM)

A pesar de que la ANAM fue creada a través de un Acuerdo Gubernativo de fecha 21 de noviembre de 1960, en 1955 instancias de la Universidad de San Carlos habían celebrado la Primera Convención de Municipalidades de Guatemala. Fue en esta fecha cuando realmente nace el municipalismo en el país.

En sus inicios la Presidencia de las Asambleas recaía en el alcalde de la instalación de la alcaldía capitalina. Esta actitud de complacencia hacia la Capital, creó tal dependencia que aún después de reconocida la personalidad jurídica de la Asociación en 1960, el alcalde de la capital seguía siendo el presidente de la misma, así que regulado en sus estatutos. Este nombramiento mantuvo una dependencia administrativa y financiera con respecto a la municipalidad de Guatemala, a su vez, supeditó política y financieramente a la asociación la voluntad de señor alcalde capitalino<sup>11</sup>.

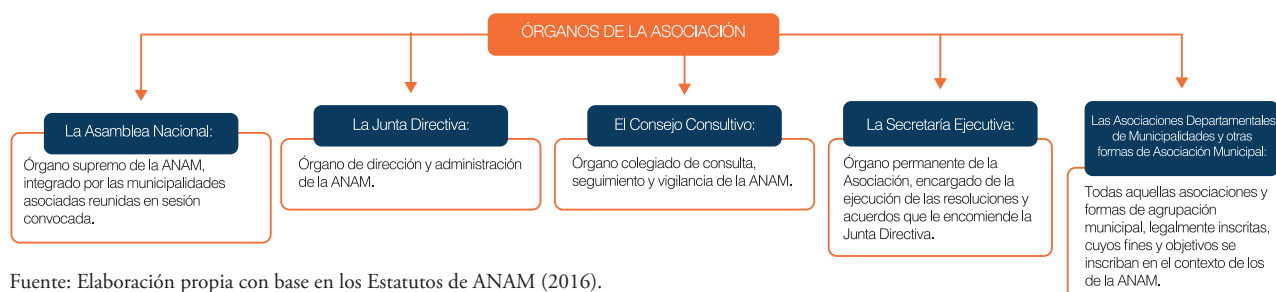
Entre 1965 y 1974, la ANAM tuvo un auge en el municipalismo, porque contó con los mecanismos necesarios para incidir directamente en el desarrollo del sector local. En estos años, aparecen a la par diversas agrupaciones municipales, regionales y subregionales, suroccidente, suroriente, nororiente, la costa occidental y las departamentales. En 1969 los estatutos fueron renovados y para 1960 se crea una estructura intermedia, conformada por una Junta de todos los alcaldes de las cabeceras departamentales.

Entre 1975 y 1985 la acción de la ANAM fue casi nula, no sólo porque se dejaron de celebrar Asambleas Nacionales y por lo mismo, se dejaron de elegir Juntas Directivas, sino porque surge un periodo que golpeó duramente las poblaciones de los municipios de los altiplanos, del sur y norte del país.

Con el establecimiento de la Nueva Constitución Política de la República de 1965, se inicia una nueva etapa para la ANAM, otorgando a los gobiernos locales mayores niveles de protagonismo a nivel nacional; sin embargo, a pesar de estos cambios positivos, fue hasta 1992, con la nueva reforma a sus estatutos, que se rompe con la tradición de elegir como presidente de la asociación al alcalde capitalino, estableciéndose una nueva tradición democrática para el país.

La ANAM tiene como misión asegurar la defensa y el fortalecimiento del régimen de autonomía municipal, proveyendo de espacios de coordinación de la acción regional y nacional a las municipalidades, a través del diseño y ejecución de políticas estratégicas y normas necesarias para la asistencia técnica y legal.

La estructura identificada por ANAM trabaja como una entidad privada, no lucrativa, apartidaria, no religiosa y eminentemente democrática, creada para otorgar servicios exclusivos a las municipalidades de la República de Guatemala. Los órganos se integran por:



11. Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, Acerca de ANAM: Misión, visión, objetivos y organigrama, Guatemala, consulta en portal web <http://anam.org.gt/site/>

## La Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC)

---

La AMUNIC es una organización gremial de carácter pluralista, sin fines de lucro. Desde su constitución el 1º de diciembre de 1993, la asociación se propuso involucrar a todas las autoridades locales, con el fin de concertar una agenda común que sirviera de guía a los esfuerzos alcanzados en favor del fortalecimiento municipal.

La primera forma de asociacionismo municipal en Nicaragua data de 1965 a 1966, con la Asociación de Municipios de Nicaragua, posteriormente surgieron las llamadas “Intermunicipalidades” consistentes como la base municipal e impulsado la comunicación, cooperación y ayuda mutua entre los municipios. Al ser incluidas dentro del sistema estatal, perdieron su carácter autónomo<sup>12</sup>.

En 1993, durante la realización del “Seminario de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano”, un grupo de alcaldes nicaragüenses percibieron la importancia y necesidad de contar con una asociación municipal para la defensa de la autonomía. En diciembre de 1993, dio paso a la fundación, con 41 miembros y posteriormente paso a 152 municipios.

La misión de la AMUNIC es proteger y promover la autonomía política, administrativa y financiera de los municipios realizando acciones que le permitan desarrollar sus capacidades y defender los intereses de sus asociados.

El objetivo de la AMUNIC, es el de llevar a cabo la promoción y defensa de la autonomía e intereses municipales. La asociación apoya a los gobiernos locales en su labor de administrar, dirigir y coordinar todas las actividades que impulsen el desarrollo local.

Los avances son los resultados que tienen de una serie de acciones encaminadas al logro de los cuatro grandes programas estratégicos expresados en el Plan Operativo y el Desarrollo económico municipal en Nicaragua, realizados con la participación de los gobiernos municipales y otros actores de diferentes sectores.

## La Asociación de Municipios de Honduras (AMHON)

---

La Asociación de Municipios de Honduras es una entidad civil representativa de carácter nacional, con fines no lucrativos y no partidistas, con plena capacidad para ejercer derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios, con patrimonio propio y libre administración, integrada por todas las municipalidades.

La AMHON es un organismo plenamente dedicado al fortalecimiento democrático y a la capacidad autogestionaria de los gobiernos locales, el 11 de abril de 1962 obtuvo personalidad jurídica y patrimonio propio según resolución de la Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras.

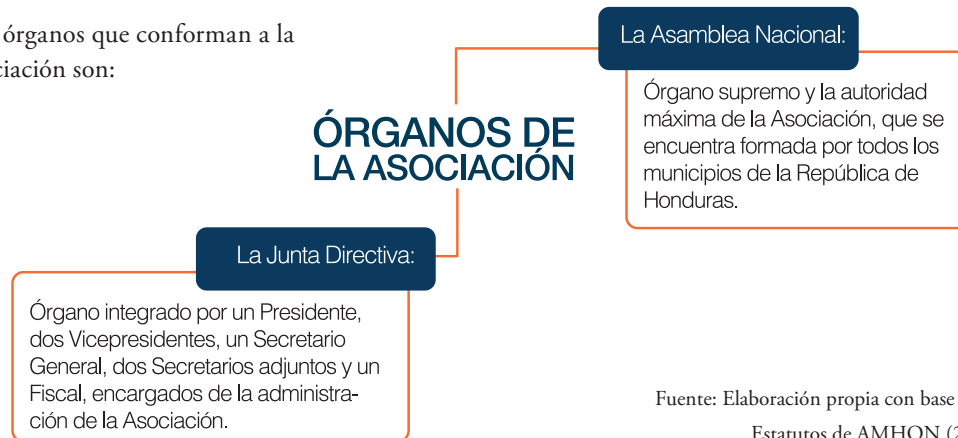
Debido a las carencias económicas y recursos humanos no tuvo gran presencia institucional hasta marzo de 1992 cuando inicia la reestructuración para convertirse en portavoz, gestora y defensora de los intereses municipales.

---

12. Asociación de Municipios de Nicaragua, Nuestros servicios, Nicaragua, consulta en portal web <http://www.amunic.org/>

Entre sus objetivos principales se encuentran: el mantenimiento del principio y realización de la autonomía municipal; propiciar el desarrollo autogestionable partiendo de la plataforma de la organización y jurisdicción local; representar en conjunto los intereses de las municipalidades ante organismos institucionales, poderes legislativos, ejecutivos y judiciales; asistir con estudios en solución de problemas técnicos, administrativos y legales; promover y mantener un intercambio permanente de experiencias exitosas<sup>13</sup>.

Los órganos que conforman a la asociación son:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de AMHON (2016).

## La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI)

Los municipios de Paraguay participan en la Conferencia de la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal del año 1950, desarrollada en La Habana, Cuba. Dicho evento despierta el interés de los municipalistas en crear una organización que agrupe a alcaldías de ese país.

Durante casi dos años a la fecha en comento, municipalistas expertos realizan reuniones de trabajo con la intención de conformar una agrupación, convocando a un Congreso de Municipalistas en la Ciudad de Asunción, Capital de la República de Paraguay, en el año de 1952, los resultados giraron en torno a modificar la Ley No. 915/27, la cual regía todo lo referente al municipio Paraguayo.

El 30 de julio de 1954 es promulgada la Ley No. 222 “Orgánica Municipal”, en su Artículo 221 expresa “la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) es el organismo oficial de los municipios paraguayos. El poder ejecutivo someterá a su informe y juicio todos los asuntos, leyes o medidas para adoptarse que afecten a los municipios”<sup>14</sup>.

Luego de casi 10 años, los municipalistas reunidos en Asamblea, crean la Primera Junta Directiva de la OPACI, siendo su primer Presidente el Señor Guillermo Ruotti, intendente Municipal de la Ciudad de Concepción. La Junta Directiva comienza sus actividades teniendo como primer punto en su agenda redactar sus Estatutos Sociales, la cual es presentada al Poder Ejecutivo y por Decreto No. 11.193 del año 1965, reconocida su Personería Jurídica, adecuada a la realidad siendo los estatutos básicos que guían a la asociación.

13. Asociación de Municipios de Honduras, ¿Quién es la AMHON? Misión, Visión, Objetivos y Estructura, consulta en portal web <http://www.amhon.org/inicio/index.php/quienes-somos/mision-vision-2>

14. Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Principales Estatutos, Paraguay, consulta en portal web <http://www.opaci.org.py/>

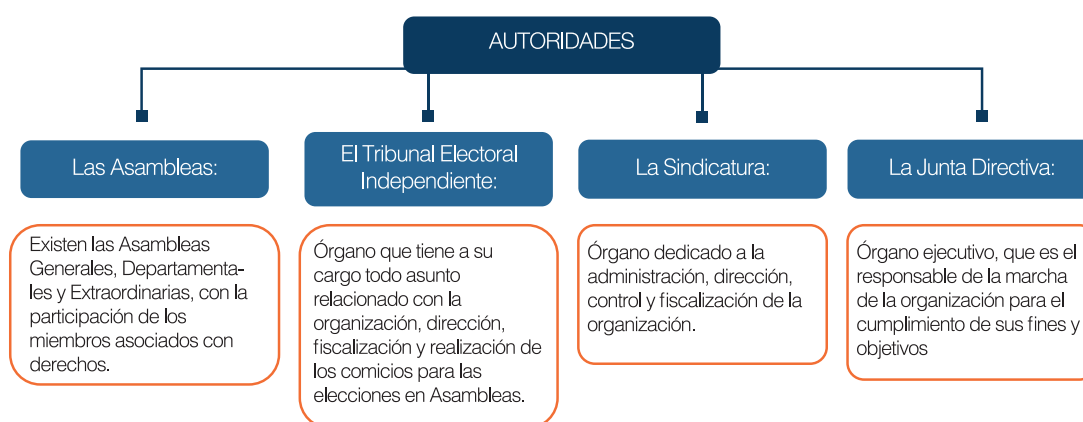
En 1987 la Ley No. 129/87 “Orgánica Municipal es derogada porque expresaba de manera obligatoria la integración de todas las municipalidades del país, posteriormente con el cambio de redacción a la Constitución, “todo municipio es libre de asociarse o agremiarse con fines ilícitos, nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación.

Para evitar la desaparición como asociación, la OPACI convoca a una Asamblea General Extraordinaria llevada a cabo el 25 de octubre de 1996, donde se trata el tema modificación de los Estatutos Sociales, todo el proyecto es aprobado en su totalidad, la Organización pasa a tener un carácter no gubernamental fundamentada el municipio libre.

La misión de la OPACI es promover la cooperación entre municipalidades del país y la coordinación de éstas con las instituciones públicas estatales y no estatales para el desarrollo orgánico y planificado de intereses comunes.

Entre sus principales objetivos se encuentran: fortalecer la vigencia plena del régimen de la autonomía municipal consagrada en la Constitución y la Ley Orgánica Municipal y promover el fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales basados en principios democráticos y participativos comunes.

Su organización recae en las siguientes autoridades:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de AMHON (2016).

## La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME)

La Constitución de la República de Ecuador faculta a los municipios asociarse transitoriamente o permanentemente para alcanzar sus objetivos comunes. Con base en estos principios, se crea la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), como una instancia pública permanente de representación, asistencia y coordinación de las municipalidades de Ecuador. La asociación tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, su domicilio sede se encuentra en la Capital y agrupa a todas las municipalidades del país.

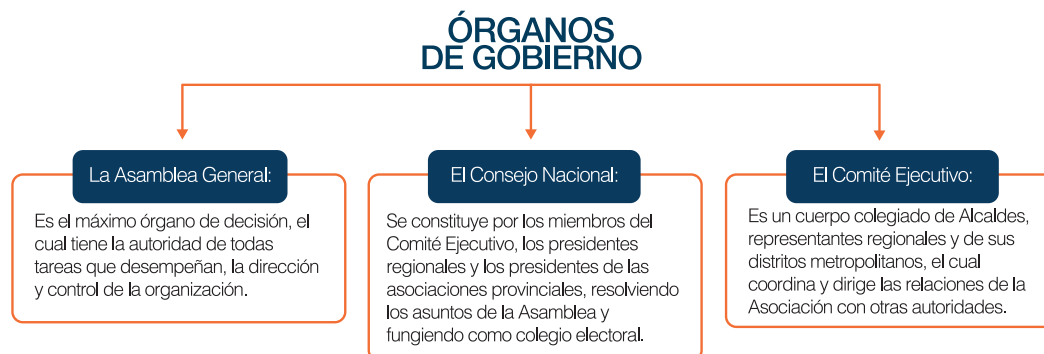
Entre sus principales objetivos se encuentran: velar por la preservación de la autonomía municipal; promover el progreso de los municipios a través de asistencia técnica y capacitación de funcionarios; representar ante cualquier autoridad los intereses comunes de las municipalidades; cooperar con el Gobierno Central en la elaboración de los planes y programas que busquen beneficio de los intereses de las alcaldías; proponer ante el Congreso Nacional proyectos de leyes y reformas legislativas; estudiar los problemas de los municipios y plantear soluciones más adecuadas para ellos<sup>15</sup>.

15. Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Institución e Historia, Ecuador, consulta en portal web <http://ame.gob.ec/ame/>

La AME se encuentra constituida por representantes de todas las municipalidades del país, no existe partido alguno que la dirija, sino que es una asociación que trabaja para todos los municipios bajo las aportaciones o cuotas.

La estructura de la AME trabaja con máximas instancias directivas, conformadas por ejecutivos municipales, independientemente de su adscripción partidaria, su filosofía es la defensa de la autonomía con el propósito de fortalecer a los gobiernos municipales ecuatorianos.

La institución pública de los municipios en Ecuador se organiza de la siguiente forma:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de AME (2016).

## La Federación Colombiana de Municipios (FCM)

El surgimiento de ideas descentralizadas logró un cambio histórico para la democracia, pues estas dieron origen a lo que hoy se conoce como la descentralización política, fiscal y administrativa en Colombia. La iniciativa nació en los sectores populares, que en los años ochenta provocaron el fortalecimiento del ámbito local mediante el mecanismo de la “Elección popular de alcaldes”.

La Reforma constitucional de 1991, consolidó este proceso con el establecimiento de la descentralización y autonomía local de las entidades territoriales del país. La tradición centralista cambió y los temas de interés comunes, así como las especificaciones de lo local y la autonomía pasaron a un primer plano, convirtiendo el desarrollo de la nación en un reto para los nuevos administradores municipales<sup>16</sup>.

Con un equipo de trabajo conformado por los alcaldes de Bogotá, Cali y Cartagena se reunieron por primera vez el 8 de agosto de 1988, la comisión gestora que surgió de allí trabajó durante cinco meses en el análisis político, económico y jurídico para dar soporte a la constitución de la Federación y además entregó como resultado la redacción de los primeros estatutos de la institución, aprobados el 17 de febrero de 1989 al instalarse el 1er Congreso Nacional de Municipios.

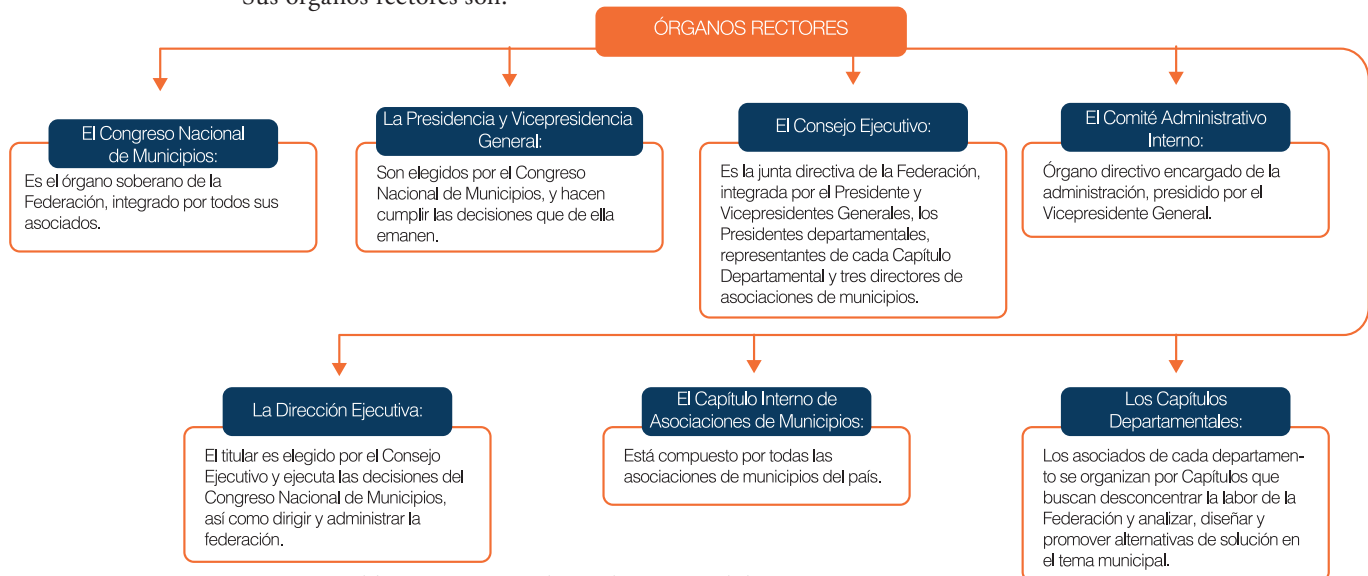
El desmonte del anacrónico modelo de desarrollo centralista que por más de cien años logró colocarse en Colombia, desde la Constitución de 1886 tuvo que soslayar los obstáculos interpuestos por sus defensores en las más altas esferas del poder, que son argumentos reaccionarios intentaron revertir el proceso de descentralización.

La Federación Colombiana representa intereses colectivos de los municipios, libera y apoya el desarrollo de la gestión municipal, defiende la autonomía y promueve la profundización de la descentralización.

16. Federación Colombiana de Municipios, ¿Quiénes somos? Antecedentes, Colombia, consulta en portal web <https://www.fcm.org.co/historia/>

La Federación es una persona jurídica sin fines de lucro, de naturaleza asociativa y de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada con base en la libertad de asociación prevista en el Artículo 38 de la Constitución de Colombia. A ella pertenecen por derecho propio todos los municipios, distritos y asociaciones de alcaldías del país y tienen como finalidad la defensa de sus intereses.

Sus órganos rectores son:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de la FCM (2016).

## La Federación Argentina de Municipios (FAM)

La Federación Argentina de Municipios (FAM) es una entidad constituida al amparo de lo establecido por la Ley Nacional No. 24.807, la integran de manera voluntaria las Municipalidades que hayan declarado expresamente su adhesión. La representación de cada Municipio dentro de la Federación será ejercida por un Intendente o por la máxima autoridad Ejecutiva del mismo.

De acuerdo con los propósitos de creación de la Federación Argentina tendrán los siguientes: contribuir al fortalecimiento de una democracia pluralista y federal, al defender la vigencia de la autonomía municipal en el marco legal; constituirse como referente de representación de los gobiernos municipales, actuando y desarrollando acciones dirigidas a fortalecer su rol y gestión institucional; representar a los municipios asociados ante los Poderes nacionales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las autoridades provinciales, organismos nacionales, agencias, entidades, organismos extranjeros y asociaciones; y facilitar la coordinación y articulación de programas y acciones que tengan por partícipes o destinatarios a los municipios, apoyándose en la colaboración permanente de los foros provinciales de municipalidades<sup>17</sup>.

Podrán formar parte de la Federación Argentina todos aquellos municipios que elijan asociarse de manera voluntaria. La estructura se integra de una Asamblea, órgano de gobierno soberano de la Federación y está formada por todos los miembros de la Federación; un Consejo Federal, compuesto por tres integrantes por provincias, dos de los cuales corresponderán y serán elegidos por la mayoría y el restante por la primera minoría; la Mesa Ejecutiva será administrada y representada en todos sus actos jurídicos por una Mesa Ejecutiva, compuesto por 24 miembros titulares y 24 suplentes, elegidos por asamblea ordinaria por simple mayoría de votos y a propuesta de cada bloque político de partido.

17. Federación Argentina de Municipios, ¿Qué es la FAM? Municipios y Actividades, Argentina, consulta en portal web <http://www.famargentina.org.ar/>

## La Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH)

La Asociación Chilena de Municipalidades nació en el marco del Congreso Constituyente llevado a cabo en la Región de Valparaíso el 7, 8 y 9 de mayo de 1993. Desde ese momento, los municipios de Chile se agruparon para trabajar de manera coordinada bajado en el marco de la participación, autonomía y la descentralización.

Los gobiernos municipales de Chile han sido representados por la AMUCH ante la Administración Central. Las labores principales se han centrado en la capacitación permanente de los alcaldes, concejales y funcionarios municipales, quienes, en forma constante, participan en seminarios, cursos, talleres y encuentros.

El primer presidente de la AMUCH, fue el ExAlcalde de Santiago, que junto a un grupo de ediles presidió los destinos del municipalismo. Desde ahí han sido presidentes de la AMUCH Gonzalo Duarte (La Florida), Hernán Pinto (Valparaíso), Pedro Sabat (Núñoa). Durante los años 2005-2009, estuvieron al frente los alcaldes Claudio Arriagada (La Granja), Rabindranath Quinteros (Puerto Montt), Ángel Bozán (Buin) y Jaime Pavez (La Pintana)<sup>18</sup>.

En el período, 2009 a 2011, la Asociación Chilena de Municipalidades fue presidida por el Alcalde de La Granja Claudio Arriagada quien fue sucedido por el Alcalde de Vitacura, Raúl Torrealba del Pedregal. A partir de 2012, la AMUCH adquiere personalidad jurídica y en abril de 2013, se produce las primeras elecciones del Directorio.

La misión de la Asociación es representar a los municipios de Chile ante organismos públicos, privados, regiones, nacionales e internacionales y apoyar política y técnicamente a sus asociados en el ejercicio de su democracia, la descentralización, el mejoramiento y la modernización de la gestión municipal.

Los órganos de dirección que lo integran son:



Entre sus principales objetivos se encuentran: representar a los municipios de Chile en los ámbitos público, privado, nacional e internacional; fortalecer las capacidades técnicas y políticas de las autoridades y estimular entre las municipalidades del país, la ejecución de estrategias de desarrollo comunal.

18. Asociación de Municipalidades de Chile, Conoce que es la AMUCH, Chile, consulta en portal web <http://www.achm.cl/>

## La Conferencia Nacional de Municipios de Brasil (CNM)

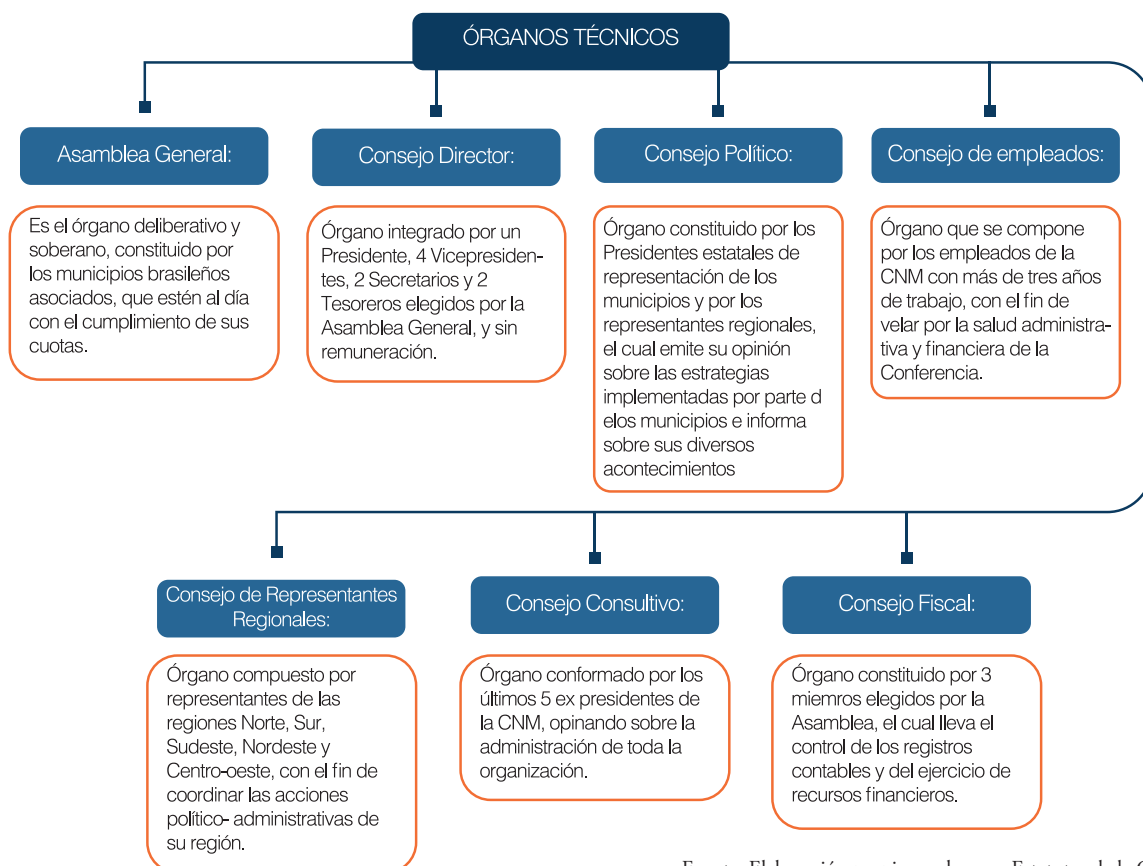
La Conferencia Nacional de Municipios de Brasil es una organización civil, no partidista que fue fundada el 8 de febrero de 1980 en Brasil, y cuya principal encomienda es la representación de los 5 mil 562 municipios frente al Gobierno Federal y su Congreso Nacional, buscando fortalecer la autonomía municipal, impulsando iniciativas que fortalezcan los sistemas de gestión local.

Esta Confederación trabaja a través de su participación en diversos espacios como consejos, comités de discusión y seguimiento del tema municipal, que forman parte del gobierno de la federación; monitoreo de todas aquellas iniciativas legislativas que afectan a la vida del municipio, con el fin de participar en foros de discusión; publicación de investigaciones, y ofrecimiento de asesoría técnica y jurídica; al igual que su colaboración con diversas organizaciones como FLACMA o CGLU.

Sus funciones de asesoría se dan a través de sus áreas técnicas en materias como: asistencia social; cultura; desarrollo rural; finanzas; educación; planificación, territorio y vivienda, entre otras, las cuales cuentan con una biblioteca virtual y la promoción de buenas prácticas en cada una de ellas. De igual manera busca incentivar la celebración de asociaciones micro-regionales para poder dar soluciones a problemas comunes entre los municipios, y desarrolla conferencias, reuniones y cursos dirigidos al análisis de los problemas que acechan a los municipios.

De entre los logros que ha conseguido la Conferencia, se encuentra la gestión de más recursos federales para los municipios, fortalecer su hacienda municipal, concediéndole nuevos ingresos, y reformas de carácter constitucional que dan mayores facultades a los gobiernos locales en diversas materias.

La organización llevó a cabo una reestructuración basada en sus estatutos el 22 de mayo de 1997, y posteriormente una reforma en 2016, dejando la siguiente estructura orgánica:



Fuente: Elaboración propia con base en Estatutos de la CNM.

# La Conferencia de Alcaldes de las Américas

## (Conference of Mayors)

En 1932, 14 millones de personas estaban desempleadas, las alcaldías no podían pagar impuestos y las ciudades del país estaban a punto de declararse en quiebra. Respondiendo a estas problemáticas, el Congreso creó un programa de asistencia federal de \$ 300 millones para las ciudades, marcando la primera vez en la historia de la nación ayudo directamente a las ciudades.

Unos meses más tarde, en vísperas de la toma de posesión del presidente Franklin D. Roosevelt, en el Hotel Mayflower, a unas pocas cuadras de la Casa Blanca, se escribió la carta de la Conferencia de Alcaldes<sup>19</sup>.

La Conferencia celebra su reunión de invierno cada enero en Washington, D.C. y una reunión anual cada junio en un país distinto a los Estados Unidos, los líderes pueden realizar reuniones y eventos adicionales según lo indiquen los líderes de la Conferencia.

Sus principales autoridades son:

### DIRECTIVA



Fuente: Elaboración propia con datos con base en Estatutos de la Conferencia (2016).

Los miembros de la conferencia hablan con una voz unida sobre las políticas y objetivos de la organización. Los alcaldes contribuyen al desarrollo de la política urbana nacional sirviendo en uno o más de los comités permanentes de la conferencia. Las políticas y los programas de la conferencia son desarrollados y guiados por un Comité Ejecutivo y un Consejo Asesor, así como también por los comités permanentes y grupos de trabajo que se forman para satisfacer las necesidades cambiantes.

Durante la Reunión Anual de la Conferencia en junio, los comités permanentes recomiendan posiciones de política que creen que deberían ser adoptadas por la organización. En este momento, cada miembro que asiste a la reunión anual tiene la oportunidad de discutir y luego votar sobre cada resolución de política. Cada ciudad, representada por su alcalde, otorga un voto.

Las posiciones de política adoptadas en la reunión anual representan colectivamente los puntos de vista de los alcaldes de la nación y se distribuyen al Presidente de los Estados Unidos y al Congreso.

Además del trabajo continuo de los comités permanentes de la Conferencia, los alcaldes se organizan en grupos de trabajo para examinar y actuar sobre cuestiones que requieren atención especial, como la innovación cívica, las exportaciones, el hambre y la falta de vivienda, y los terrenos abandonados.

### COMITÉS PERMANENTES



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de la Conferencia (2016).

19. Conferencia de Alcaldes de América, Historia de la Asociación y funciones, Estados Unidos, consulta en portal web <https://www.usmayors.org/>

## La Federación de Municipalidades Canadienses (FMC)

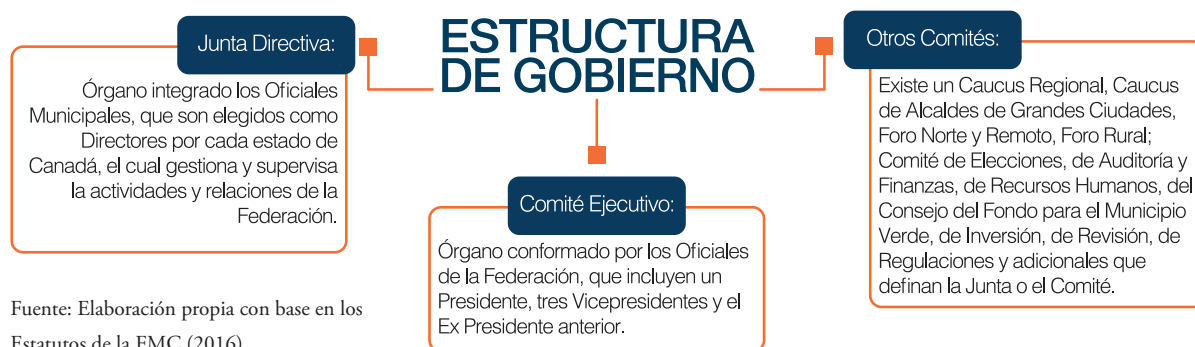
La Federación Canadiense ha sido reconocida desde 1901 como la voz nacional de los gobiernos municipales. Es la asociación encargada de representar los intereses de todos los municipios en materia de política y programa dentro de la jurisdicción federal.

A la FMC están afiliadas desde las ciudades más grandes de Canadá, hasta las más pequeñas comunidades urbanas y rurales, además de contar con las 17 principales asociaciones provinciales y municipales.

Los presidentes municipales de todas partes de Canadá se reúnen en una asamblea anual para establecer las políticas y actuaciones clave de la FMC, que son a su vez supervisadas por la “Junta Nacional de Directores”. La Federación realiza un arduo trabajo para conciliar las vastas diferencias estructurales establecidas por las provincias en la administración local<sup>20</sup>.

La primera iniciativa política de la asociación fue la Unión de Municipios Canadienses (UCM por sus siglas en inglés) y fue creada para convencer al gobierno federal de la necesidad de una legislación que diera a los gobiernos municipales un mayor control sobre sus actuaciones y alcanzara la utilidad y beneficio de las compañías que se encontraban en su territorio.

Desde entonces, los gobiernos municipales han desempeñado un papel clave para que el gobierno federal considere los asuntos municipales en las políticas de desarrollo y en la toma de decisiones nacionales. A través de su organización nacional, se han asegurado de que el gobierno federal comprenda el impacto que tienen sus decisiones en los gobiernos municipales y en sus contribuyentes.



La estructura de la FMC se compone de la Junta Nacional de Directores, la cual compromete a elegir a los representantes de las comunidades de todas las regiones, sin importar su tamaño, para conformar una base plural que apoye y provea a la asociación de todos los medios necesarios para llevar al gobierno federal el mensaje de los gobiernos municipales. Todos los cargos son cubiertos mediante elección anual, excepto aquellos designados por los Miembros Afiliados y el presidente inmediato anterior. El Presidente, los vicepresidentes primeros, segundos y terceros, y los 18 miembros de la Junta son designados por los Miembros Afiliados y 48 más para trabajos de comités electorales territoriales.

El Departamento de Servicios Corporativos de la FMC fue creado en 1992 para servir de enlace entre el sector privado y los gobiernos municipales. Los programas e iniciativas de la FMC ayudan a mantener fuertes a los gobiernos municipales, a la vez que hacen que sus mercados se mantengan sensibles en el sector privado.

20. Federación de Municipalidades Canadienses (FMC), Programas y financiamiento, Canadá, consulta en portal web <https://fcm.ca/accueil.htm>

# Asociaciones

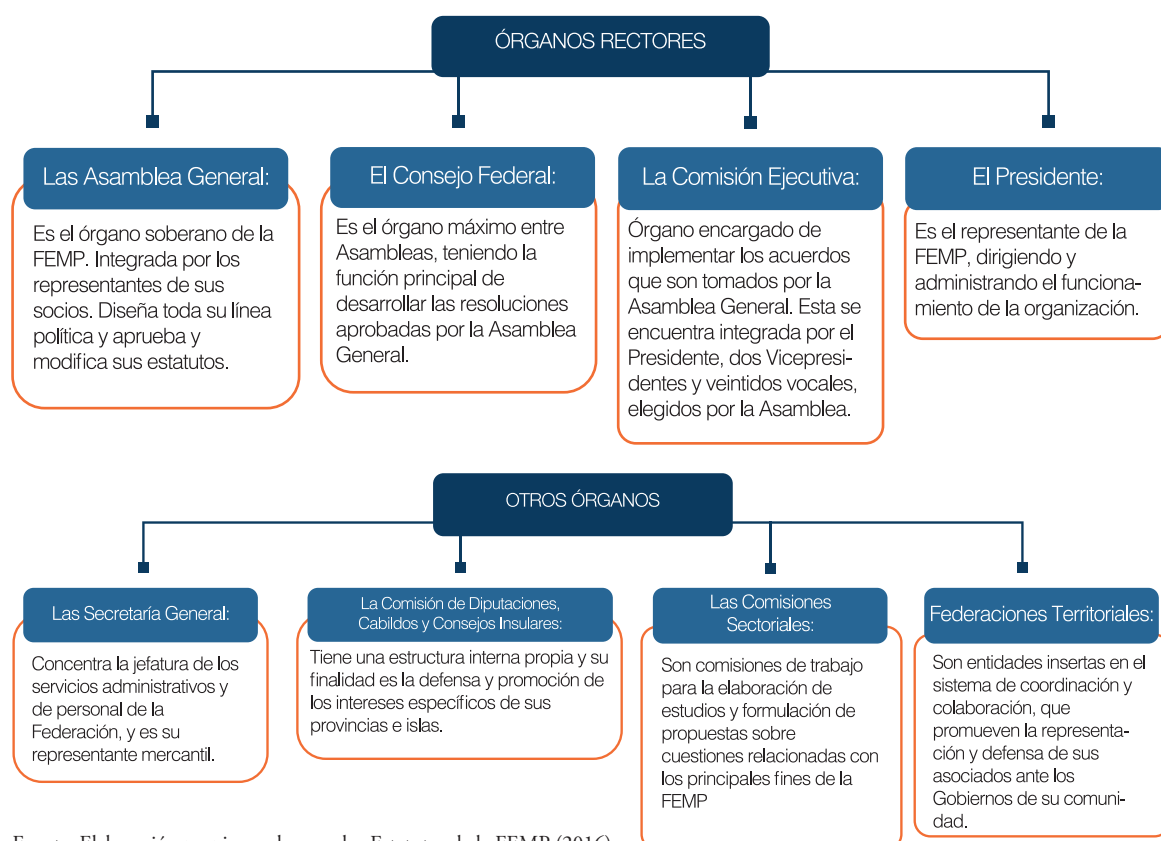
## Municipales en Europa

Las asociaciones municipalistas en Europa, vienen experimentando desde hace varios siglos de manera regulada y eficiente grandes cambios, tanto en los territorios de España, Francia y Holanda. Por lo anterior, resulta indispensable realizar un estudio comparado de las características que presentan dichas sociedades legales para el cumplimiento de determinadas tareas comunes.

### La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

La FEMP es una asociación de entidades locales que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos insulares de más de 6,900 municipios españoles. La FEMP es la Selección Española del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE), y encuentra su sede en la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI).

La FEMP está declarada, además, como la asociación de utilidad pública mediante Acuerdo de Consejo de Ministros del 26 de junio de 1985. Cuyos objetivos de trabajo se encuentran: el fomento y la defensa de la autonomía de las entidades locales; la representación de intereses generales y prestación de toda clase de servicios; el desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local basado en la autonomía; la promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación; y la gestión de programas de gobierno.



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de la FEMP (2016).

La FEMP mantiene lazos de relación con las Federaciones de Entidades Locales de ámbito regional que así lo deseen, firmando para tal efecto con cada una de ellas un protocolo que especifique esta relación.

Además de la revista electrónica “CartaLocales” la FEMP edita tres publicaciones periódicas impresas y números libros. Asimismo, el Gabinete Técnico se encarga de elaborar reseñas de artículos publicados en otros medios, así como reseñas de libros o catálogos editados en papel, y que resultan de interés para el ámbito municipal.

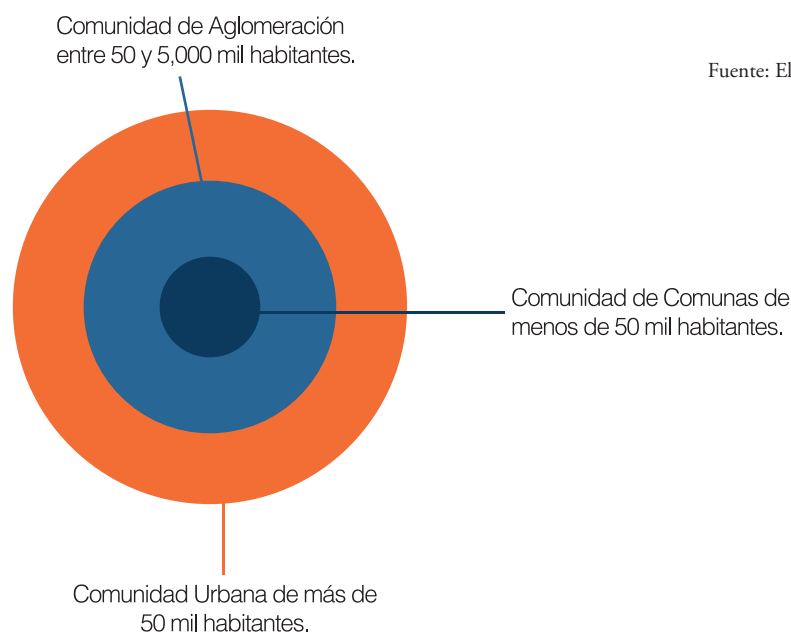
## La Cooperación Intercomunal en Francia (CIF)

Con la creación de los primeros “Sindicatos de Comunas” a finales del siglo XIX, comenzaron a aparecer diversas formas de asociacionismo con el fin de integrar el territorio y fortalecer la cooperación entre las comunas; aunque sin mucho éxito.

Francia, con 36 mil quinientas comunas se enfrentan a una difícil gestión urbana de las zonas metropolitanas y ciudades medias, debido a que su fragmentación territorial y política-administrativa da origen a conflictos y desacuerdos entre las comunas.

En 1999 con la promulgación de la “Ley relativa al fortalecimiento y a la simplificación de la cooperación intercomunal” (Ley Chevenement) se intentó unificar criterios, dándoles racionalidad funcional y de legitimidad política a las fórmulas existentes de cooperación intercomunal; además de promover la reducción de las desigualdades sociales y fiscales entre las comunas integrantes de las áreas metropolitanas<sup>21</sup>.

Todas las estructuras de cooperación intermunicipal tienen la obligación, a partir de la publicación de esta ley, de transformarse en una de las siguientes estructuras:



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de la CIF (2016).

21. Cooperación Intercomunal en Francia, Instituciones y competencias, Francia, consulta en portal web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/histoire-cooperation-intercommunale>

Las tres categorías intermunicipales tienen facultades obligatorias en materia de desarrollo económico y social de interés intercomunal; así como facultades en materia de servicios de agua potable, saneamiento, construcción, lucha contra la contaminación y otras áreas de interés intercomunal.

Se creó un Fondo de Solidaridad Intercomunal financiado por el impuesto profesional, que recientemente se transfirió de las comunas hacia un organismo intercomunal. El fin de dicho fondo consiste en disminuir las disparidades entre las comunas que forman parte de la aglomeración, para atraer inversión las comunas tenían capacidad de reducir su tasa impositiva. Ahora se contempla manejar una tasa promedio intercomunal, contando así con un impuesto profesional único para la aglomeración.

Este impuesto ha llegado a representar más de la mitad de sus recursos, pero no es la única fuente de financiación, ya que el Estado francés apoya esta labor intercomunal con la aportación anual del 38.16 euros por habitante garantizada hasta el 2007.

A raíz de la Ley Chevenement se han constituido 14 comunidades urbanas y 143 comunidades de aglomeración, lo que representa 2,360 agrupaciones intercomunales compuestas por 29,740 comunas que concentran 48,814,256 habitantes, aproximadamente el 80% de la población francesa.

El modelo francés con la creación de estas comunidades de comunas apuesta por la igualdad social y la solidaridad, más que por la libertad individual y la competencia entre colectividades locales, que en la mayoría de las ocasiones sólo dan origen a una administración compleja, costosa y en donde se duplican funciones.

En cuanto a la estructura, la asociación, esta se integra de un órgano intercomunal, administrado por un Consejo Deliberativo cuyos miembros son elegidos por mayoría absoluta por los consejos municipales de cada comuna. Esto garantiza una representatividad política de cada una de las comunas. Dicho consejo elige al Presidente de la Entidad intercomunal quien a su vez será el órgano ejecutivo responsable de la preparación y ejecución de las decisiones del consejo deliberativo.

## La Asociación de Municipios Holandeses (VHG)

---

La Asociación Municipal de Holanda (VNG) es un ente privado e independiente de autoridades locales que actúa bajo interés de los municipios de Holanda. Fue creada por 28 ciudades en 1912, en un momento en que los gobiernos municipales tenían que asumir más responsabilidad y atribuciones.

Desde la década de los años 50's todos los municipios del país de Holanda son miembros de la asociación sin importar sus intereses partidarios, esto juega un papel importante para los objetivos a alcanzar dentro del municipalismo.

Los objetivos de la asociación son: representar los intereses de sus miembros; ofrecer foros de intercambios de experiencias exitosas a fin de ser aplicadas en otras municipalidades; y proporcionar información a sus asociados para el buen desarrollo de sus funciones<sup>22</sup>.

La estructura de VHG está integrada por el director general, miembros de comisiones, miembros de alcaldes, ejecutivos y empleados municipales. Durante el congreso anual se reúne la Asamblea General, quien a través de los miembros presentes aprueban cualquier enmienda o cambio a sus Estatutos y a la Constitución, cada año se renueva los dirigentes y sus respectivos directorios.

---

22. Asociación de Municipios Holandeses, Proyecto y comunicación, Holanda, consulta en portal web <http://www.vng-international.nl/espanol/>

# Otros Organismos

## Municipales Mundiales

Por último y no menos importante revisaremos los organismos mundiales, los cuales a diferencia de las asociaciones o en muchos casos asociaciones civiles tienen como fin agrupar y trabajar en favor de todos los municipios de los cinco continentes, sin distinción partidaria o económica y bajo un solo objetivo apoyar a los gobiernos locales al logro de sus cometidos. Adicionalmente se desprenden otros órganos los cuales se suman a conseguir objetivos comunes y de los cuales tiene fuerte presencia política, social y económica en el mundo.

### Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)

El organismo Ciudades y Gobiernos Locales Unidos es una nueva organización mundial dedicada a fomentar los valores, objetivos e intereses de las ciudades y los gobiernos locales de todo el planeta. Es la organización de gobiernos locales más grande e integra a tantas ciudades, municipios como asociaciones nacionales de cada país.

CGLU es la voz local de las ciudades y el principal interlocutor de los gobiernos locales ante las Naciones Unidas. El objetivo principal centra su atención en difundir las políticas y experiencias de los gobiernos locales en áreas clave, tales como el alivio a la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social.

CGLU apoya la cooperación internacional entre ciudades y asociaciones, además facilita programas, coordina redes y construye alianzas estratégicas que desarrollan la capacidad institucional de los gobiernos locales. Al mismo tiempo fomenta el aumento de la participación de la mujer en la toma de decisiones locales y construye una fuente vital para el acceso a la información relativa a los gobiernos locales del planeta.

La institución agrupa a todos los gobiernos locales sean grandes, pequeños y rurales de los cinco continentes, representa la voz mundial y los objetivos comunes.

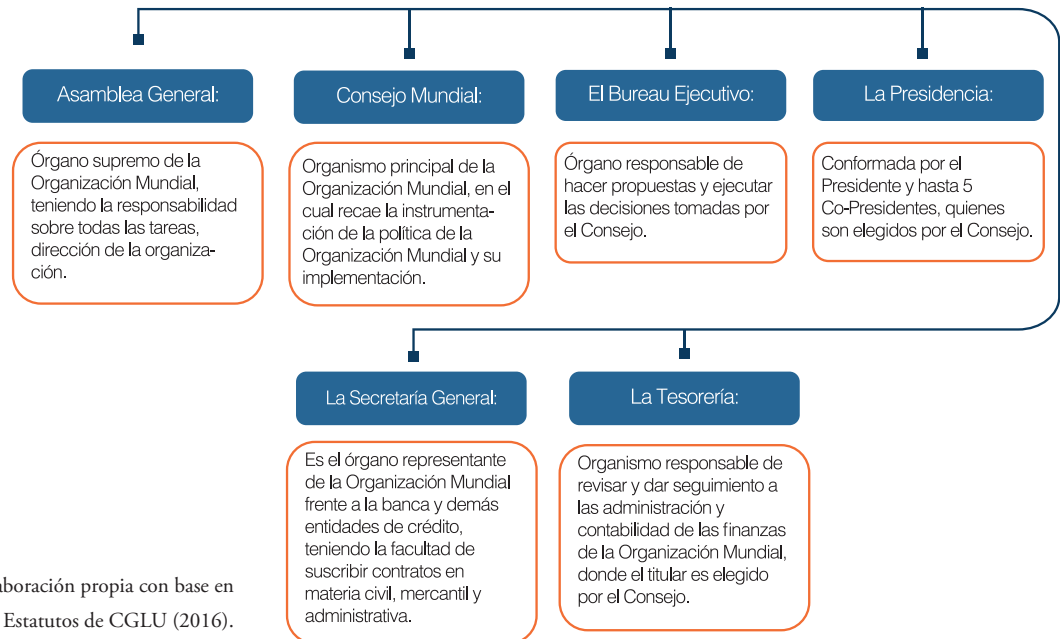


Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de CGLU (2016).

Asimismo entre sus objetivos principales destacan: fomentar la cooperación, el intercambio y la unidad entre los miembros; asegurar la representación política eficaz de las administraciones ante la comunidad internacional y especialmente ante las naciones unidas y sus agencias; se la principal fuente mundial de información sobre gobierno local; capacitar a los municipios; apoyar en el establecimiento y fortalecimiento de alcaldías libres y de sus asociaciones nacionales; fomentar el desarrollo económico y cultura medioambiental basado en principios de buen gobierno; promover la igualdad entre las razas y los géneros combatiendo la discriminación; desarrollar programas e iniciativas de interés<sup>23</sup>.

La estructura de CGLU dispone de:

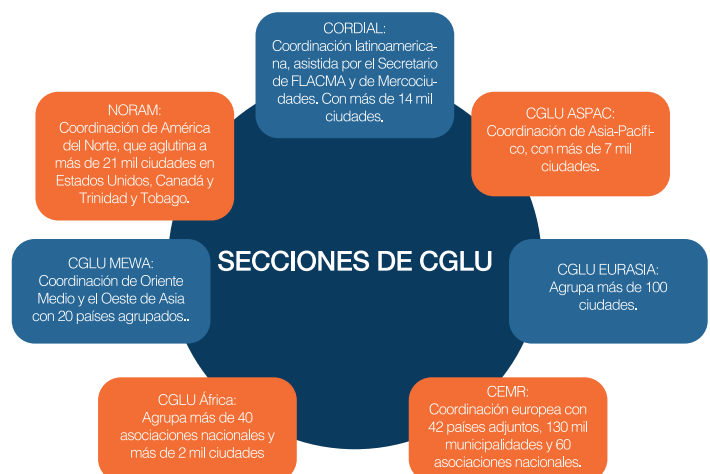
## ESTRUCTURA DE GOBIERNO



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de CGLU (2016).

El Consejo Mundial consta de 318 representantes locales electos en cada región; el Bureau Ejecutivo que comprende 106 de los representantes del Consejo y las Elecciones para el Consejo Mundial y el Comité Ejecutivo que tienen lugar regional para asegurar un equilibrio geográfico.

La red de CGLU cuenta también con una estructura descentralizada compuesta por 7 secciones regionales, 1 metropolitana y 1 sección de gobierno regional. CGLU nace de la unificación de tres organizaciones: La Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA) y Metrópolis, las cuales revisaremos sus características a continuación.



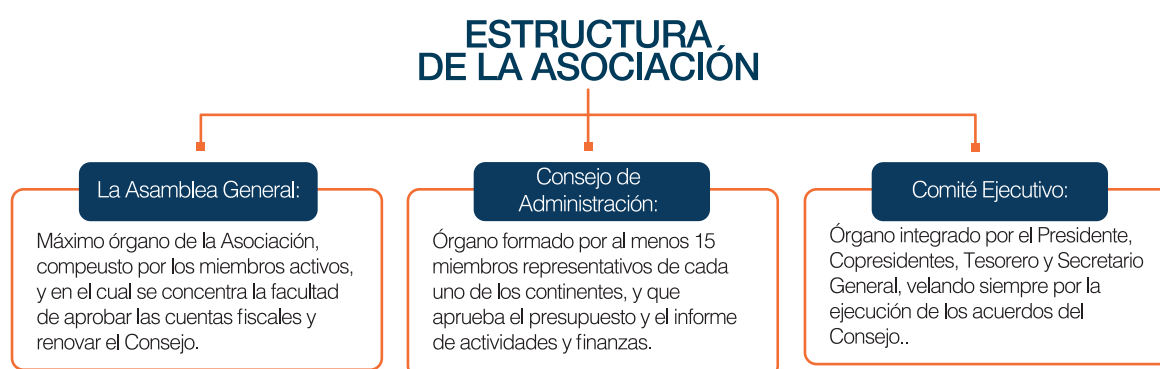
Fuente: Elaboración propia con base en CGLU (2017).

23. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Estructura, Barcelona, consulta en portal web <https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>

# La Asociación Mundial de Grandes Ciudades Metrópolis

Metrópolis es considerada una asociación internacional que agrupa a ochenta ciudades con población superior al millón de habitantes. Desde 1984, Metrópolis ha dado prioridad al intercambio de experiencias para resolver concretamente a los problemas de las grandes ciudades en áreas como planeación urbana, desarrollo económico, medio ambiente y transporte.

Metrópolis est  dirigida por un Consejo de Administración, formado por 21 miembros que se reúnen una vez al año. Este Consejo vota el presupuesto y decide las actividades de la Asociación, cada continente está representado por un Vicepresidente. La Asamblea General la convoca el Presidente del Consejo de Administración en cada congreso trienal de Metrópolis. En este momento se elige un nuevo Comité Ejecutivo un nuevo Consejo de Administración.



Fuente: Elaboración propia con base en los Estatutos de Metrópolis (2016).

Desde su creación, Metrópolis se ha convertido en el principal foro internacional para cuestiones urbanas, reconocido por las Naciones Unidas y con un estatus de observador en el Grupo de Asuntos Urbanos de la OCDE. Su misión es fortalecer la cooperación internacional y los intercambios entre sus miembros: gobiernos locales y metropolitanos. Su objetivo principal es controlar el proceso de desarrollo en las megalópolis, mejorando el bienestar de los ciudadanos.

# Resumen

Las asociaciones de municipios nacionales e internacionales son plataformas de representación de ayuntamientos y de los titulares, caracterizadas por representar también los intereses de los municipios frente a Estados, la Federación y el mundo, en muchas ocasiones funcionan como consultoras y prestan servicios de gestión, acompañando a través de un cuerpo técnico a las municipalidades.

- La ANAC es una sociedad civil cuya misión es ser un espacio político partidista de coordinación, retroalimentación, intercambio de experiencias, definición de criterios gubernamentales para que municipios emanados del Partido Acción Nacional sean distintos y distinguibles.
- Desde el año 2011, la ANAC cuenta con 511 municipios asociados, donde diez Alcaldes la han presidido, y actualmente el Lic. Enrique Vargas del Villar, ocupar la Presidencia de la Asociación.
- Las principales funciones que desempeña la ANAC son brindar asesoría técnica, fortalecer la capacitación de servidores públicos de los ayuntamientos, Apoyar en la gestión de proyectos municipales y promover la agenda de la asociación que busca impulsar el desarrollo local.
- La ANAC sostiene su organización en cuatro órganos principales como lo son los órganos Directivos, las Coordinaciones Territoriales, Órganos Auxiliares y Órganos Técnicos.
- Como resultado de las actividades de la ANAC, se ha capacitado a 7 mil 585 servidores públicos en todo el territorio nacional, se han llevado a cabo 3 Seminarios Internacionales de Transparencia Municipal, se han publicado 3 ediciones de la Guía AROFIS, se han realizado artículos de investigación en revistas como Bien Común, La Nación y Central Municipal, y se han organizado 5 congresos de la Asociación en diferentes partes del país.
- La FENAMM es la organización civil que agrupa a más de 1,625 municipios emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con cuya principal misión es impulsar el fortalecimiento y modernización de las finanzas locales a través de iniciativas que impulsen reformas estructurales de vanguardia.
- La AALMAC es una organización representativa de los gobiernos locales comprometidos con la democracia y la participación ciudadana que trabaja a favor del intercambio de experiencias y el fortalecimiento de gestión de gobiernos locales y representación de los intereses municipales.
- En conjunto con las tres instituciones antes mencionadas conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), la cual constituye un frente común de gobiernos locales sin distinción partidista para impulsar acciones eficaces a favor del Desarrollo Municipal de México.
- Adicionalmente se presenta un estudio comparado en otros países, en Europa y América Latina se cuentan con asociaciones que apoyan y dan asesoría técnica y acompañamiento a los gobiernos municipales.
- La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA), representa a más de 14 mil Ciudades y Gobiernos Municipales provenientes de 23 países de América Latina y el Caribe, la cual busca construir una agenda compartida para estos municipios, bajo el entendimiento de la complejidad y distintas realidades que vive cada una de las naciones, y también es la sección representante de Latinoamérica ante la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- La Federación de Municipios del Istmo Centroamericano agrupa a los gobiernos locales, asociaciones, uniones y ligas de Centroamérica, teniendo el principal propósito de generar el desarrollo en la región.

- Merco ciudades es la red que reúne a intendentes, alcaldes y prefectos de las grandes ciudades urbanas que conforman el Mercosur cuya principal misión es proponer el fortalecimiento de las administraciones locales como contrapartida de la globalización y el mercado.
- La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM), fue creada mediante un decreto presidencial, estableciendo en un principio que el Presidente de la Asociación sería el Alcalde de la capital de su país, sin embargo, dicho mandato cambió en 1992.
- En Nicaragua, surge la Asociación de Municipios de Nicaragua como una idea surgida del Seminario de la Federación del Istmo Centroamericano, percibiendo la importancia y necesidad de construir una asociación municipal para la defensa de la autonomía de este régimen de gobierno.
- Como entidad civil y no partidista, la Asociación de Municipios de Honduras, se creó con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo la portavoz, gestora y defensora de los intereses municipales en su país.
- En 1954, se consolida la creación de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), con la publicación de la Ley Orgánica Municipal en este país, y se deja a su libre determinación pertenecer o no a la asociación.
- Ecuador, a partir de su Constitución, faculta a su municipios para poder asociarse, en donde nació la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), que es una instancia pública que busca dar representatividad y asistencia a los municipios.
- La Federación Argentina de Municipios es una entidad civil cuyo fin es fortalecer la democracia pluralista y federal, defender la vigencia de la autonomía en el marco de la Constitución Nacional de Argentina.
- Los gobiernos municipales de Chile son representados por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) ante la administración central, llevando a cabo labores de asistencia técnica y capacitación permanente a las autoridades locales.
- Consecuencia de diversos movimientos por parte de las autoridades municipales en Brasil, surge la Asociación Brasileña de Municipios con el objetivo de dar respuesta a las necesidades de los municipios en materia de seguridad, salud, educación y calidad de vida.
- La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una asociación de entidades locales que agrupa ayuntamientos, diputaciones, consejos y cabildos de más de 6,900 gobiernos españoles, impulsa la realización de hermanamientos de todo el mundo y proyectos de cooperación para el desarrollo de pueblos.
- La Cooperación Intercomunal de Francia, apuesta por la igualdad social y la solidaridad, tiene como fin desarrollo en materia económico y social de interés intercomunal y atención de servicios de agua potable, saneamiento, construcción, contaminación y otras áreas de interés intercomunal.
- La asociación de municipios holandeses es un ente de carácter privado independiente, que representa a los municipios y presta servicios a los alcaldes, a través de servicios especiales para resolver algún problema administrativo de las municipalidades.
- La Asociación internacional de administración de ciudades y condados es una organización profesional y educativa para prestar servicios a las ciudades, municipios y entidades regionales de todo el mundo, dando asistencia técnica y administración, capacitación y recursos de información de excelencia.

- La Conferencia de Alcaldes de América (Conference of Mayors) congrega a los condados de Estados Unidos, con el fin de contribuir al desarrollo local, mediante la instrumentación de políticas y estrategias guiadas por el Comité Ejecutivo que es asistido por Comités permanentes que son especialistas en diversas materias.
- La Federación Canadiense de Municipios representa los intereses de todos los municipios sin partido político se dedica a mejorar la calidad de vida de todos los gobiernos locales fuertes, eficientes y con capacidad de rendición de cuentas.
- Por su parte, Ciudades y Gobierno Locales Unidos es una organización que agrupa gobiernos municipales de diversas asociaciones, cuyo objetivo es difundir las políticas y experiencias de sus alcaldías representantes en el combate a la pobreza, el desarrollo sostenible y la inclusión social.
- Metrópolis es la asociación mundial más grande que agrupa a todas las grandes ciudades, representa más de 80 localidades a través de foros internacionales a fin de explorar inquietudes de ciudadanos y mejorar sus condiciones de vida.

# Fuentes de consulta

Conferencia Nacional de Municipios de México, Estudios de Casos internacionales de Asociaciones de Municipios, México, Centro de Estudios del Municipio Mexicano, 2004.

ACOSTA ARÉVALO, José, Asociaciones de Municipios, México, CESEM, 1996.

QUINTERO LÓPEZ, Rafael, Perfiles de las Asociaciones de Gobiernos Locales de 18 Países Latinoamericanos, en Asociativismo Municipal en América Latina, ABya-Yala/FLACMA-DFID/GTZ, 2006, documento recuperado de [http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=abya\\_yala](http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1011&context=abya_yala)

Asociación de Autoridades Locales de México, ¿Qué es al AALMAC? Transparencia y Estatutos, México, consulta en portal web <http://www.aalmac.org/aalmac/que-es-la-aalmac.html>

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Institución e Historia, Ecuador, consulta en portal web <http://ame.gob.ec/ame/>

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, Estatuto de la AME, Ecuador, consulta en portal web <https://ame.gob.ec/ame/index.php/component/phocadownload/category/1-ley-de-transparencia?download=6:estatuto-reformado-ame-2012>

Asociación de Municipios de Honduras, ¿Quién es la AMHON? Misión, Visión, Objetivos y Estructura, consulta en portal web <http://www.amhon.org/inicio/index.php/quienes-somos/mision-vision-2>

Asociación de Municipios de Honduras, Reforma de Estatutos de la AMHON, La Gaceta de la República de Honduras, consulta en portal web [http://www.tsc.gob.hn/leyes/Reformas\\_estatuto\\_Amhon\\_2014.pdf](http://www.tsc.gob.hn/leyes/Reformas_estatuto_Amhon_2014.pdf)

Asociación de Municipios de México, Antecedentes e historia, México, consulta en portal web <http://www.ammac.org.mx/>

Asociación de Municipios de Nicaragua, Nuestros servicios, Nicaragua, consulta en portal web <http://www.amunic.org/>

Asociación de Municipios Holandeses, Proyecto y comunicación, Holanda, consulta en portal web <http://www.vng-international.nl/espanol/>

Asociación Mundial de Grandes Ciudades Metrópolis, ¿Qué es Metrópoli? Publicaciones y Estatutos, Barcelona, consulta en portal web <https://www.metropolis.org/es>

Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, Acerca de ANAM: Misión, visión, objetivos y organigrama, Guatemala, consulta en portal web <http://anam.org.gt/site/>

Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, Estatutos, consulta en portal web <http://www.patzun.gob.gt/portal/images/imweb/docspdf/Tu%20Municipalidad/Lsgislacion/Estatutos%20de%20ANAM.pdf>

Asociación de Municipalidades de Chile, Conoce que es la AMUCH, Chile, consulta en portal web <http://www.achm.cl/>

Asociación de Municipalidades de Chile, Estatutos Asociación de Municipalidades de Chile, Chile, consulta en portal web <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/10/estatutos-amuch.pdf>

Asociación Brasileña de Municipios, Historia de la Asociación, Brasil, consulta en portal web <http://www.abm.org.br/a-abm-municipios-fortes-pais-desenvolvido/>

Asociación Brasileña de Municipios, Estatuto de Asociación Brasileña de Municipios, Brasil, consulta en portal web <http://www.abm.org.br/wp-content/uploads/2013/10/Estatuto.pdf>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Estructura, Barcelona, consulta en portal web <https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Estatutos de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Mundiales, España, consulta en portal web [https://www.uclg.org/sites/default/files/sp\\_constitution\\_2013\\_.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/sp_constitution_2013_.pdf)

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, Secciones CGLU, consulta en portal web <https://www.uclg.org/en/organisation/structure/uclg-sections>

Conferencia de Alcaldes de América, Historia de la Asociación y funciones, Estados Unidos, consulta en portal web <https://www.usmayors.org>

Conferencia Nacional de Municipios de México, ¿Quiénes somos? Historia, México, consulta en portal web <http://www.conamm.mx/>

Conferencia Nacional de Municipios de Brasil, Estatutos de la CNM, consulta en portal web [http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estatuto\\_CNM\\_2016\\_09-12\\_Registrado.pdf](http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Estatuto_CNM_2016_09-12_Registrado.pdf)

Cooperación Intercomunal en Francia, Instituciones y competencias, Francia, consulta en portal web <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/histoire-cooperation-intercommunale>

Federación Argentina de Municipios, ¿Qué es la FAM? Municipios y Actividades, Argentina, consulta en portal web <http://www.famargentina.org.ar/>

Federación de Municipalidades Canadienses, Programas y financiamiento, Canadá, consulta en portal web <https://fcm.ca/accueil.html>

Federación de Municipalidades Canadienses, Estatutos de la FMC, Canadá, consulta en portal web [https://fcm.ca/Documents/corporate-resources/Bylaw\\_FCM\\_EN.pdf](https://fcm.ca/Documents/corporate-resources/Bylaw_FCM_EN.pdf)

Federación Colombiana de Municipios, ¿Quiénes somos? Antecedentes, Colombia, consulta en portal web <https://www.fcm.org.co/historia/>

Federación de Municipios del Istmo Centro Centroamericano, Aspectos generales de la Federación, Guatemala, consulta en portal web <http://www.eird.org/wikies/images/FEMICA.pdf>

Federación Española de Municipios y Provincias, Misión y objetivos, España, consulta en portal web <http://www.femp.es/quienes-somos>

Federación Española de Municipios y Provincias, Estatutos de la FEMP, España, consulta en portal web <http://femp.femp.es/files/11-336-fichero/ESTATUTOS.pdf>

Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones, Estatutos, Varias regiones, consulta en portal web <http://www.flacma.lat/>

Federación Mundial de Ciudades Unidas, Antecedentes de creación, Francia, consulta en portal web <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=1302&entidad=Agentes&html=1>

Federación Nacional de Municipios de México, ¿Qué es la FENAMM? Antecedentes e historia, México, consulta en portal web [http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=127](http://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=127)

MERCOCIUDADES, Descripción de la Red, Varias regiones, consulta en portal web <http://www.mercociudades.org/node/2250>

MERCOCIUDADES, Estatuto y Reglamento de Mercociudades, consulta en portal web <http://www.mercociudades.org/node/2273>

Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal, Principales Estatutos, Paraguay, consulta en portal web <http://www.opaci.org.py/>

Unión Internacional de Autoridades Locales, Organización y estructura, Holanda, consulta portal web <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=3717&entidad=Agentes>

SE ANAC CONAR CONASIN A

**II FORO:  
NUEVO PARADIGMA DE  
CABILDO MEXICANO**

26 DE SEPTIEMBRE 2019 | AGUASCALIENTES, AGS.



## Capítulo Quinto

# Propuesta del Nuevo Paradigma del Cabildo

---

**P**ara responder a los retos de la realidad actual a que se enfrentan los municipios en México se requiere, en primera instancia, de servidores públicos con los conocimientos, actitudes, aptitudes y experiencia que les permitan desarrollar de manera eficiente sus funciones.

El Cabildo, al ser un órgano de carácter deliberativo, trasciende como institución del municipalismo mexicano ya que es a partir de esta instancia en donde se toman las decisiones en materia de política pública, asignación de recursos, aprobación de proyectos, convenios, reglamentos municipales, así como demás acuerdos que tienen alcance directo sobre la vida de los ciudadanos.

En el marco de la Gobernanza Municipal 2030 la proposición de acuerdos, su análisis, discusión y demás trabajos que se lleven a cabo en las sesiones de Cabildo, deberán asumir como propias las características de transparencia y rendición de cuentas, apertura y cercanía con la ciudadanía, innovación, planeación de largo plazo, profesionalización, evaluación de tercera parte, descentralización, austeridad, asociacionismo y corresponsabilidad en el ejercicio cotidiano de gobierno.

Partiendo de lo anterior, en la ANAC nos pronunciamos por un Nuevo Paradigma de Cabildo que permita a los gobiernos locales lograr resultados tangibles en corto y mediano plazo e impulsar la participación ciudadana colocando en el centro de sus decisiones a la ciudadanía.

El presente capítulo describirá la propuesta que ha formulado la ANAC a fin de realizarse los cambios legales e institucionales que desde nuestra lógica son necesarios para propiciar un mejor funcionamiento de los cabildos del país.

# La Integración de los Cabildos Mexicanos

---

El Cabildo, al igual que los órganos legislativos de los estados y de la federación, se integra por autoridades que resultaron electas del voto popular de la ciudadanía y por autoridades que surgen vía representación proporcional de acuerdo con lo que determinen las leyes electorales de cada uno de los estados de la república.

De tal forma que este órgano colegiado se compone de un presidente municipal, quien generalmente encabeza las sesiones del cabildo, y el número síndicos y regidores que determine la legislación orgánica municipal de cada estado.

El Cabildo, en su conjunto, es la instancia que tiene a su cargo la función de representación política del municipio, así como la generación de medidas que coadyuven al buen funcionamiento de la administración pública municipal y al desarrollo de políticas y programas públicos, dando seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que en su seno fueron aprobados.

El Nuevo Paradigma de Cabildo que se propone determina a la filosofía del Cabildo como aquella que emana directamente de los principios de la buena gobernanza, del profesionalismo y de la calidad política, es decir, de aquel conjunto de acciones que se dirigen a construir una nueva forma de gobierno en donde se generen resultados distintos y distinguibles.

Desde el Cabildo, sus integrantes contribuyen a fortalecer el régimen democrático mediante la recomposición de los vínculos existentes entre las instituciones públicas que son parte de los gobiernos locales con el ciudadano basándose en los principios de eficiencia y eficacia en su desempeño como un todo.

La esencia del Cabildo es la de tener representada a la población y que esta última pueda acercarse tanto al presidente municipal, como a los síndicos y regidores y darles a conocer sus necesidades, demandas y opiniones respecto de una acción pública que se esté llevando a cabo desde el gobierno local; de esta manera, los ediles podrán recolectar todo aquello que la población les exprese, de carácter general, y darlo a conocer en las sesiones de cabildo o transformarlo en una política pública, en un plan, programa o proyecto para el bien de todo el municipio.

La misión del Cabildo es la de conducir los asuntos correspondientes al ámbito local mediante el ejercicio eficaz, eficiente y transparente del servicio público, y la representación democrática de toda la ciudadanía, con el fin de traducir este conjunto de acciones, facultades y responsabilidades en oportunidades de desarrollo, en capacidades y en la institucionalización de estas para todos los habitantes del municipio, de manera cercana, austera y corresponsable.

Por su parte, la visión del Cabildo es la de fungir como institución más aceptada, eficaz, eficiente y legítima de los tres órdenes de gobierno por su cercanía entre la ciudadanía y las autoridades locales. Esto último solo será posible mediante la inclusión de la población en los procesos de gobierno y en la toma de decisiones, donde presidentes municipales, alcaldes, síndicos, regidores y concejales asuman el liderazgo y la responsabilidad de abonar a la solución de las principales problemáticas de manera inmediata y oportuna.

## EL CABILDO DESDE LA ÓPTICA DEL HUMANISMO POLÍTICO.

# CABILDO MEXICANO:

**Filosofía:** Se desprende de los principios de la buena gobernanza, del **profesionalismo y de la calidad política**, es decir aquel conjunto de acciones que se dirigen a construir una nueva forma de gobierno donde se den resultados distinguibles y constructivos.

**Esencia:** Representar a la población en las sesiones del cabildo y proponer ante las mismas ajustes a la normatividad municipal, programas y política públicas de impacto regional.

**Misión:** Traducir las acciones, facultades y responsabilidades que les confieren las leyes en **oportunidades de desarrollo, en capacidades y en la institucionalización de éstas** para todos los habitantes del municipio.

**Visión:** **Ser la institución más aceptada, eficaz, eficiente y legítima de los tres órdenes de gobierno** así como llevar sus necesidades y posicionamientos ante las dependencias de la administración pública local para darles solución.

Fuente: elaboración propia.

Estamos convencidos de que la gobernanza municipal es un medio necesario para conformar el Nuevo Paradigma de Cabildo en México, pero también se requiere de voluntad política por parte de las autoridades. En todo momento los actores políticos encargados de la gestión de los asuntos públicos en el municipio deben buscar los medios, mecanismos e instrumentos que favorezcan el desarrollo humano sustentable y que sea inclusivo para todos los miembros de su comunidad.

De la misma manera, el desempeño de la función pública desde el Cabildo debe conducirse de acuerdo con ciertos valores, lo cual quiere decir que su forma de ver, comprender y actuar en la vida cotidiana implica una transformación en la actitud de los individuos y la adopción de un determinado sistema de valores.

La conducta de los miembros del Cabildo debe guiarse bajo los valores de honestidad, responsabilidad y vocación de servicio, dando certeza al marco de la legalidad, justicia y paz social como los detonantes del desarrollo económico y social de los municipios.

La mejora en el desempeño de los gobiernos locales es posible únicamente mediante el esfuerzo de todos los servidores públicos que integran a los ayuntamientos, siendo que su formación ética y de servicio juegan un papel preponderante en la eficiente definición de los asuntos públicos que administra el municipio.

# La Gobernanza Municipal 2030 en los Cabildos

---

El presente subtema ha sido adoptado de nuestro modelo de Gobernanza Municipal 2030, para abordarlo, cabe señalar en primer término que desde la Asociación Nacional de Alcaldes hemos concebido el termino humanismo político como un elemento que caracteriza a nuestros gobiernos locales, tanto a los presidentes municipales, síndicos y regidores como a los titulares de las dependencias de la administración pública municipal y a todo aquel que labore en la esfera de este orden de gobierno.

Engloba varios principios tales como la subsidiariedad, bien común, solidaridad y dignidad humana. Su objetivo es el de la realización material, espiritual y social de los individuos que habitan un espacio común por medio de la participación de todos en los asuntos públicos.

Cuando movemos el humanismo hacia lo político, se conjuga entonces el humanismo político como el impulso de los ámbitos económicos y sociales de manera sustentable con el objetivo de incentivar la inclusión de la ciudadanía en la esfera gubernamental a través de instituciones democráticas.

Ahora bien, la gobernanza municipal surge de la unión de dos términos de vital importancia para el municipalismo humanista, uno de ellos es el desarrollo humano sustentable y el otro es la gobernanza en sí.

## DIAGRAMA: GOBERNANZA MUNICIPAL HUMANISTA



Fuente: Elaboración propia.

## El Desarrollo Humano Sustentable

---

El Programa de Acción Política del Partido Acción Nacional presenta al Desarrollo Humano Sustentable como un elemento fundamental para que todos los ciudadanos podamos lograr una vida digna; de modo que nuestras necesidades presentes se vean cubiertas sin afectar los recursos que serán utilizados por las generaciones futuras para cubrir con necesidades.

El término no solo se refiere a ampliar las posibilidades de desarrollo de las personas y terminar con la pobreza en toda la expresión de la palabra, sino a generar posibilidades reales y adecuadas de desarrollo para la población.

# La Gobernanza

Uno de los medios que permite el acercamiento de la población hacia la ciudadanía es precisamente la gobernanza, que en términos del Aguilar Villanueva la podemos definir en primer lugar, como aquella nueva forma de gobernar en la cual es indispensable la escucha de todas las opiniones, tanto las que surgen de la ciudadanía como de sus autoridades, y en segundo lugar como la presentación de iniciativas de diálogo, negociación y compromiso entre los agentes y actores políticos.

## LA GOBERNANZA EN EL CABILDO HUMANISTA

### GOBERNANZA

Fuente: Elaboración propia con base en  
(Aguilar Villanueva, 2010)

Es el paso de un centro a un sistema de gobierno en el que se activan los recursos del poder público.

Cambio de un estilo jerárquico, centralizado y vertical de gobernar a uno interdependiente.

Gobernar haciendo uso de la coordinación como imperativo sobre la subordinación.

## Gobernanza Municipal Humanista

De acuerdo con Adán Larracilla Márquez, Secretario Ejecutivo de la ANAC, son 10 características las que permiten identificar a un Gobierno Municipal Humanista, tal y como se señalan en el siguiente gráfico:

### CARACTERÍSTICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES HUMANISTAS

**Transparencia y Rendición de Cuentas:** Permiten acceder libremente a la información de la cual disponen sus instancias, cuentan además, con una oficina especializadas para brindar un fácil acceso y comprensión de la información.

**Cercanía Ciudadana:** Cuentan con medios e instancias encargadas de entablar el diálogo y escuchar las demandas de la ciudadanía.

**Innovación:** Hacen uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación herramientas para atender los problemas de sus demarcaciones.

**Planeación de Largo Plazo:** Proyectan los planes y programas municipales a largo plazo con el objeto de obtener beneficios que se extiendan en el futuro.

**Profesionalización:** Fomentan los medios para que los miembros de la administración pública local tengan los conocimientos necesarios y suficientes para desarrollar de manera eficiente sus funciones.

**Evaluación de Tercera Parte:** Permiten a los integrantes de las organizaciones de la Sociedad Civil y de las instancias no pertenecientes al gobierno evaluar la actividad gubernamental y sus resultados.

**Descentralización:** Procuran la atención y resolución de las demandas ciudadanas en la mayor parte de las comunidades del municipio, distribuyendo equitativamente las funciones entre las diversas instancias del gobierno.

**Austeridad:** Gobierno que administra y ejerce los recursos públicos de manera responsable, racional, y a partir del presupuesto programado.

**Asociacionismo:** Gobierno que impulsa la participación ciudadana de manera activa para la resolución de esos problemas públicos.

**Corresponsabilidad:** Que fomente la responsabilidad compartida de los ciudadanos en la acción pública.

Fuente: Elaboración propia con base  
en Larracilla M. 2012 tomado de  
ANAC 2018, Pág. 44

Ahora bien, una vez que han sido definidas las características de los gobiernos municipales humanistas, y de todos sus miembros incluidos los integrantes del Cabildo, es preciso señalar que la Agenda para un Buen Gobierno: Gobernanza Municipal Humanista define por medio de 5 ejes las líneas transversales de todo lo que desde nuestra ideología debe llevarse a la práctica en aras del gobierno local.

#### EJES DE LA GOBERNANZA MUNICIPAL

Municipio Incluyente	Municipio Democrático	Municipio Competitivo	Municipio Seguro	Municipio Sustentable
Es aquel que garantiza a todos sus individuos las condiciones para ser protagonistas de su propio desarrollo en todos los ámbitos de la vida social, bajo los principios de libertad, responsabilidad y cooperación.	Aquel que permite la participación activa de sus miembros en la toma de decisiones de las autoridades; además respeta la opinión de todos y se toman en cuenta las opiniones y las sugerencias de todos.	Engloba aquellos indicadores que se refieren a la generación de gobiernos capaces de hacer frente eficazmente a las dificultades de su entorno, que sus resultados sean prósperos para bien de la comunidad y superen los de otros municipios.	Están contenidos los indicadores que se refieren al grado de eficiencia y eficacia policiaca, al fomento de la cultura de la legalidad, la denuncia, la prevención del delito, el combate a los actos ilegales y la protección y salvaguarda de la integridad social.	Aquel que permite la participación activa de sus miembros en la toma de decisiones de las autoridades; además respeta la opinión de todos y se toman en cuenta las opiniones y las sugerencias de todos.

Fuente: Elaboración propia.

De los 5 ejes se desprenden 30 indicadores y de éstos a su vez surgen 179 subindicadores que son las buenas prácticas que han llevado a cabo los municipios asociados a la ANAC; prácticas en las cuales están inmersos también los integrantes del cabildo como tomadores de decisiones.

## Paso de la Gobernanza Municipal Humanista a la Gobernanza Municipal 2030

Con el pasar de tiempo, la gobernanza municipal humanista evoluciona y se complementa con el objetivo de formar municipios distintos y distinguibles de entre todos los que existen no solo dentro del país, sino a nivel internacional.

De esta manera se tomó la iniciativa de alinear los ejes de la Agenda para un Buen Gobierno: Gobernanza Municipal Humanista a los 18 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas y a la Norma ISO 18091: Calidad en los Gobiernos Locales. Es así como las buenas prácticas de nuestros asociados ahora están acordes con estándares de carácter internacional.

# Métodos de elección de Síndicos y Regidores

---

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los municipios tienen un órgano de gobierno denominado ayuntamiento, su integración se da luego de la celebración de elecciones populares de manera directa, definiendo así a sus representantes populares: presidente municipal, síndicos y regidores.

Vale la pena decir que la reforma político-electoral del año 2013 tuvo un gran impacto en la configuración de los gobiernos locales, en tanto implementó el mecanismo de reelección consecutiva para los cargos del ayuntamiento, legisladores locales y diputados federales, abriendo la posibilidad de que estos sean sometidos a una especie de evaluación en la cual los ciudadanos deciden su continuidad en el cargo de acuerdo con los resultados logrados.

No obstante, aún quedan cambios trascendentales en la elección de estos servidores públicos ya que conseguir la democratización de los gobiernos locales, exige en un primer momento el fortalecimiento de nuestro régimen político.

Los principios de pluralidad, representatividad, eficiencia y contrapesos son necesarios para la funcionalidad de los gobiernos municipales. La apertura democrática en México ha permitido mayor participación de fuerzas políticas y segmentos de la sociedad distintos.

Un municipio inclusivo y democrático debe generar oportunidades a toda la sociedad para competir en las contiendas, creando los mecanismos legales necesarios, poniendo énfasis en la representación de los grupos más vulnerables de la población y haciéndolos participar también de estos procesos.

El sistema electoral municipal podría considerarse como ese conjunto de normas y reglas que definen los procesos por los cuales se determina a los miembros del Cabildo. De la misma manera, este compendio de disposiciones regula la forma en que son electos, cuántos espacios de presentación existen y la duración de su cargo.

En el sistema electoral mexicano municipal, al igual que en el nivel estatal y federal se presenta la coexistencia de sistemas de mayoría relativa y de representación proporcional, es decir, existen un conjunto de elementos que los caracterizan o catalogan como mixtos.

Los sistemas electorales mixtos, combinan los principios de proporcionalidad y de mayoría, intentando incorporar las principales ventajas que provee cada uno de ellos. Es así como se permite que tanto los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos obtengan un lugar en el Cabildo, y también obtengan un lugar aquellos integrantes de las planillas que no consiguieron la mayoría de los votos, pero tuvieron los suficientes de acuerdo con la Ley Electoral para alcanzar un asiento.

En los ayuntamientos, este último mecanismo es aplicado únicamente a los regidores y síndicos. El número de escaños habilitados para ello varía de acuerdo con la legislación orgánica municipal expedida por cada uno de los congresos de los estados, de manera que hay municipios en el país con mayor cantidad de síndicos y regidores que otros, tal y como se analizó en el capítulo 3.

Cabe mencionar que de acuerdo con nuestra Carta Magna la elección debe ser popular y directa, lo cual quiere decir que los integrantes del Cabildo deben su cargo al sufragio libre y efectivo ejercido por los vecinos que habitan el municipio en cuestión. Asimismo, la elección de manera directa implica que los votantes puedan votar entre una variedad de candidatos, pero sin la intervención o intermediación de ninguna otra persona u órgano, teniendo en sus manos la elección de sus autoridades.

Una de las particularidades de la elección de los miembros del Cabildo es que los candidatos a ocupar estos cargos se presentan en una planilla, de manera que el presidente municipal es propuesto como candidato en primer lugar de una lista seguido de los candidatos a síndicos y regidores.

Lo anterior conlleva a que, si el elector desea emitir su voto en favor del candidato a presidente municipal, o de un síndico o regidor puede hacerlo, pero automáticamente lo hace también por los demás integrantes de la planilla aún si no fueren de su agrado.

Con la vigencia de este método de elección, en la mayoría de los casos los electores desconocen a los demás candidatos a conformar el ayuntamiento, puesto que el candidato a presidente municipal es el mayormente posicionado en la campaña. Además de que en muchas ocasiones la integración de estas planillas depende exclusivamente de acuerdos partidistas sin dejar la oportunidad de que síndicos y regidores emanen de la deliberación ciudadana.

Actualmente en México, y desde la publicación de la reforma en materia electoral del 2007 se permitió la incorporación de este método de elección a la legislación del estado de Nayarit. En el artículo 26, fracción IV de la Ley Electoral de Nayarit se establece que “la elección de regidores de mayoría relativa integrantes de los ayuntamientos se llevará a cabo de manera individual mediante el sistema de fórmulas integradas por un candidato propietario y un suplente, por demarcaciones territoriales”.

En el estado de Chihuahua su marco normativo en materia electoral permite la elección de síndicos por medio de una boleta, diferente al método tradicional de planilla en donde los miembros del ayuntamiento son postulados y acompañan al candidato a presidente municipal. En este caso, el síndico puede realizar su propia campaña y se postula en fórmula con su respectivo suplente.

Debido a esto, la propuesta de ANAC en materia político-electoral para impulsar el Nuevo Paradigma del Cabildo tiene dos vertientes que se complementan la una de la otra:

- I. La primera busca que la elección de regidores y síndicos en México se mantenga por el sistema mixto y de forma directa de manera que un porcentaje de ellos acompañen al presidente municipal en planilla, otra parte sea electa de manera separa y la restante se obtenga vía representación proporcional.
- II. La segunda parte y que se considera un estadio posterior a la primera propone que todos los integrantes del cabildo sean electos de manera separada.

Propuesta I

Es importante señalar que se propone la modificación y no la eliminación del sistema de planilla, ya que se considera que este debe ser mantenido para la elección del 40 por ciento de los miembros del Cabildo que son candidatos por el principio de mayoría relativa, con el fin de dar un margen de maniobra y gobernabilidad al ayuntamiento.

Este último punto es de suma relevancia ya que la capacidad de respuesta por parte de la administración pública que encabeza el presidente municipal no puede estar completamente sometida a los acuerdos que se construyan con los regidores y síndicos bajo este tipo de elección, por ello la necesidad de que exista un número mínimo de miembros de Cabildo que lo acompañen en sus decisiones.

Por otro lado, es menester señalar que, un 30 por ciento de los síndicos y regidores restantes deben ser electos por demarcaciones territoriales electorales de acuerdo con la cartografía electoral definida por la legislación local en concordancia con el número de autoridades a elegir, en otras palabras, es la forma en que se divide el territorio municipal para fines electorales.

De forma tal que, si se diera la elección de síndicos y regidores por demarcaciones territoriales, estos tendrán que acudir de manera natural a hacer campaña política en las comunidades a presentar su plan de trabajo y sus propuestas ante el electorado y a responderles en caso de buscar la reelección.

El restante 30% de ediles deberán acceder a su cargo por medio del sistema de representación proporcional de acuerdo con los procedimientos señalados en las Leyes Electorales Estatales.

A continuación, una tabla con la primera parte de la propuesta del Nuevo Paradigma de Cabildo en la cual se define el porcentaje de composición del cabildo de acuerdo con las tres formas de elección antes planteadas y el porcentaje de decisión o peso de estos respecto a las determinaciones producto de las votaciones en sesión de cabildo.

ELECCIÓN DE EDILES EN EL NUEVO PARADIGMA DE CABILDO Y PORCENTAJE DE DECISIÓN EN LAS DETERMINACIONES DEL ÓRGANO COLEGIADO. \*

DECISIÓN	COMPOSICIÓN	FORMA DE ELECCIÓN
33.3%	40%	Electo bajo el principio de mayoría relativa teniendo en cuenta que el presidente municipal requiere de un número mínimo de miembros del cabildo que acompañen sus decisiones y éstas puedan ser discutidas con los demás integrantes.
33.3%	40%	Mediante una elección en boleta separada. Se propone para ello que haya una segmentación del territorio municipal de acuerdo a la cartografía electoral definida por la legislación local, en concordancia con el número de autoridades a elegir y al tamaño de la población de cada municipio.
33.3%	30%	Bajo el principio de representación proporcional de manera que aquellos que ingresen vía proporcional representen a los ciudadanos que votaron por candidaturas que no lograron la mayoría relativa.

Fuente: Elaboración propia.

\*Tener presente que el presidente municipal tiene que ser electo mediante el principio de mayoría relativa.

## Propuesta II

Dado que los ediles han sido electos para representar a los vecinos del municipio, lo ideal sería que en un segundo momento estos accedieran a su cargo por medio de un sistema de boleta separada eliminando por completo el sistema de planilla. De esta manera se asegura la mayor representatividad de todos los ciudadanos entre quienes integran al cabildo.

Conviene dejar claro que el presidencialismo municipal -entendido como la predominancia del presidente municipal por sobre los demás integrantes del cabildo- aún es una constante en los municipios del país, de manera que los síndicos y regidores subordinan sus decisiones a lo que defina quien encabeza el gobierno municipal ya sea por el grado de empoderamiento de este y porque, previamente en diversas ocasiones son los candidatos a presidentes municipales quienes, como producto de acuerdos políticos, definen las candidaturas de síndicos y regidores. Si se opta por el sistema de boletas separadas, entonces los síndicos y regidores contarán con mayor libertad para dar a conocer sus planeamientos.

Es evidente que mediante este método de elección se podría fortalecer la vida democrática del país y acercaría las autoridades a la sociedad civil, teniendo la oportunidad de conocer y recoger las demandas y diferentes problemáticas que están afectando a los habitantes de su municipio.

La elección individual de los integrantes del Cabildo también permitiría generar mayores oportunidades de participación a los ciudadanos en procesos electorales como candidatos a puestos de elección popular, no solamente dejando esta posibilidad a los partidos políticos de manera que surjan estos candidatos de la ciudadanía a pie por la simpatía que guardan estos con la propia comunidad y su popularidad termine impulsándolos hacia los cargos de elección.

Una medida de tal envergadura traería consigo un mayor espacio de decisión, sin compromisos para los síndicos y regidores ya que, regularmente los candidatos que integran la planilla con el presidente municipal son personas cercanas a este mismo funcionario público, por lo que, en su mayoría, aprueban sin análisis y debate los acuerdos propuestos en las sesiones de cabildo.

En este mismo sentido, cabe reflexionar que los municipios son diversos en cuanto a sus características, tan solo el 20% del total se rigen por usos y costumbres, por tanto, debemos pensar con profundidad en la ruptura del paradigma de uniformidad de un modelo de gobierno<sup>1</sup>.



1. Fernández Aceves, R. 2019. Foro Nuevo paradigma de cabildo mexicano. ANAC

# Profesionalización de las Autoridades Municipales

En el escenario político y económico actual es indispensable que tanto presidentes municipales, como síndicos y regidores cumplan con un determinado perfil para ejercer su cargo y corresponder a las circunstancias que acontezcan en el municipio y que necesiten de la atención puntual de las autoridades locales.

Uno de los principales retos que enfrenta cualquier gobierno es el de diseñar políticas que coadyuven a la profesionalización de los servidores públicos municipales con el fin de que puedan adquirir las capacidades necesarias para responder ante problemáticas de diversa índole que viven los municipios.

Ahora bien, el cumplimiento de un determinado perfil profesional exige a los servidores públicos cumplir con determinados requisitos, cualidades y aptitudes personales, tales como las que está sujeto a cumplir cualquier otro trabajador en el escenario laboral.

Es importante recalcar que la profesionalización no solo engloba, como generalmente se piensa, un proceso de capacitación académica y de experiencia laboral, sino que va más allá de términos educativos y lectivos.

Cuando se habla de profesionalización de los funcionarios públicos locales, debe entenderse a un conjunto de elementos que, al momento de interactuar entre sí, generan una capacidad de reacción más eficiente ante las diversas problemáticas que se puedan llegar a suscitar en los municipios.

Es decir, la profesionalización es un mecanismo de mejora personal en diversas materias y conlleva el análisis crítico de lo que se hace, de cómo se hace y de la planeación a futuro con innovación y capacidad de respuesta.

En ese sentido, los integrantes del Cabildo deben dejar atrás el modelo de funcionalidad en la que solamente se generan planes y estrategias por compromiso político y deben trasladarse a un nuevo paradigma en el cual racionalicen, participen, propongan, innoven y se involucren en los temas relevantes dentro del Cabildo con el objetivo de mejorar los procesos en la esfera municipal y se busque el bien común.

El diagrama siguiente muestra las particularidades con las cuales deben contar los miembros del nuevo paradigma de cabildo.



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, con el objetivo de dejar atrás las prácticas arraigadas de un modelo ortodoxo sustentado en conformismo político (el cual se traduce en descontento y hartazgo social) para trasladarse a un nuevo campo de acción que sea caracterizado por la eficacia, la optimización y la ciudadanización; se debe recuperar el espíritu humanista y la confianza comunitaria, se debe generar gobernabilidad y consolidar la legitimidad de los gobiernos.

En virtud de lo señalado, desde la ANAC, creemos con firmeza que los integrantes de un Nuevo Paradigma de Cabildo, caracterizado por la profesionalización de sus miembros, deben adquirir y reforzar sus habilidades en ocho factores. Que comprenden diversos procesos como se ilustra en el siguiente esquema.

FUNCIONES DEL CABILDO Y SUS INTEGRANTES													
IDENTIDAD PARTIDARIA		IDENTIDAD PARTIDISTA		DOCUMENTOS BÁSICOS		PROGRAMA DE ACCIÓN POLÍTICA							
CIUDANIZACIÓN													
FOROS	OBSERVATORIOS CIUDANANOS			COMITÉS	CIUDANANIZACIÓN		CONSEJOS CIUDANANOS						
<b>PLANEACIÓN:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Demandas ciudadanas.</li><li>• Foros ciudadanos.</li><li>• Diagnóstico.</li><li>• Planes, programas y proyectos.</li></ul>	<b>GESTIÓN</b>	<b>TRABAJO TÉCNICO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisiones</li><li>• Análisis</li><li>• Votaciones</li><li>• Dictámenes</li></ul>	<b>CABILDO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dictámenes.</li><li>• Posicionamientos.</li><li>• Discusión.</li><li>• Votaciones.</li><li>• Acuerdos.</li></ul>	<b>REGLEMENTACIÓN</b>	<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Obras.</li><li>• Compras.</li><li>• Licitaciones.</li><li>• Proyectos y programas.</li><li>• Finanzas.</li><li>• Recurso humano.</li><li>• Recurso material.</li><li>• Sistemas</li></ul>	<b>FISCALIZACIÓN</b>	<b>TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>						
				<b>PRESUPUESTACIÓN</b>									
				<b>PLANES Y PROGRAMAS</b>									
				<b>VARIOS</b>									
PERIÓDICOS MURALES		RADIO Y TV		REDES SOCIALES		COMUNICACIÓN							
						BOLETINES							
						GACETA							
						INFORMES							
COMUNICACIÓN													
NEGOCIACIÓN													

Fuente: Elaboración propia.

\*No son parte del cabildo, pero forman parte de la administración pública del municipio.

## Habilidad de negociación

Los integrantes del Cabildo deben trabajar y generar sus líneas de acción con un enfoque optimizador, es decir, deben guiarse por el camino de “ganar-ganar”. Para ello, es relevante estar informado sobre los temas coyunturales del país, del municipio, del cabildo, de las propuestas, de las problemáticas sociales, de la normatividad, etc. Asimismo, se debe contar con una capacidad discursiva que sustente toda esa información adquirida para poder dialogar y llegar a acuerdos con las diferentes fuerzas políticas dentro del Cabildo, siempre viendo por el bienestar de la comunidad.

## Posicionamiento político

Los integrantes del Cabildo sean del partido que sean, deben defender sus ideales políticos y aprender a posicionarlos ante las demás estructuras partidarias. En ese sentido, se deben compartir y debatir desde diferentes enfoques las posibles formas de atención a las problemáticas sociales, procurando la escucha de las minorías.

## Técnica reglamentaria

---

Actualmente los cabildos arrojan normatividad meramente punitiva en los municipios sin contemplar el impacto que eso conlleva en la vida cotidiana. El Cabildo debe ser una institución responsable con y para los integrantes del municipio, por lo que debe estar atento de la generación de reglamentos, bandos y jurisdicciones que armonicen la relación social y comunal, más no imponer solamente castigos irracionales con fines lucrativos. El proceso reglamentario se encuentra páginas más adelante.

## Capacidad de gestión

---

Los integrantes del Cabildo tienen que trabajar con cercanía ciudadana, dejando atrás el modelo de “Cabildo becado” y empezar a salir a las calles, verificando qué espacios requieren atención inmediata. Así, con ayuda de los vecinos del municipio se empezará a trabajar en la administración de los espacios públicos, solicitando de manera directa lo que se requiere para cada problemática comunal. Es importante mencionar que todo lo que se realice debe ser transparente, es decir, se debe brindando plena información acerca del fin y destino del presupuesto público a los ciudadanos.

## Comunicación

---

Un factor de vital importancia para los miembros del Cabildo es la difusión de sus buenas prácticas que impactan positivamente en los municipios. El objetivo de lo anterior es generar un posicionamiento político que se traduzca en legitimidad. Asimismo, debe transmitirse un mensaje de compromiso a la ciudadanía. La difusión de toda la información gubernamental debe darse en términos coloquiales, con datos y estadísticas que los vecinos puedan analizar e interpretar de manera objetiva.

## Fiscalización

---

Es de vital importancia empezar a inculcar en los Cabildos la cultura de transparencia y rendición de cuentas. Continúa operando un viejo modelo estampa, es decir, la ciudadanía percibe a los Cabildos como un ente que opera los recursos municipales sin brindar la información oportuna a la comunidad, lo cual se traduce en desconfianza e ingobernabilidad. El Nuevo Paradigma de Cabildo utiliza la transparencia como un contrapeso y castiga de manera imparcial a quienes hagan mal uso del poder con el fin de obtener beneficios particulares.

## Visión a largo plazo

---

Uno de los principales problemas actuales de los Cabildos es que operan bajo la “política de botín”, es decir, cada de que tiene lugar una transición política y administrativa reestructuran, limitan o, en su caso, eliminan los proyectos y programas trabajados anteriormente por otras administraciones. El Nuevo Paradigma de Cabildo propone una planeación con visión a futuro, sustentada en el análisis crítico y la capacidad de colaboración entre las diferentes fuerzas políticas.

## Ciudadanización

---

Integrar a la población en la toma de decisiones es un factor determinante para generar gobernanza y gobernabilidad. Actualmente la legitimidad política se consigue a través de los programas y políticas sociales que no consideran las necesidades de cada colonia, sino más bien, en muchas ocasiones, son llevados a la práctica como meros ejercicios de clientelismo político. Por lo mismo, un Cabildo que escuche la opinión de todos, en donde se pueda dialogar y debatir, pero, sobre todo trabajar de la mano con la gente es un factor importante para cortar de tajo el modelo anterior de Cabildo y así trasladarnos a un Nuevo Paradigma.

## Capacitación de los Miembros del Cabildo

---

Impacta de manera significativa el nivel educativo que poseen las autoridades del Cabildo y la capacitación que éstas reciban para el desempeño de sus cargos, en tanto se acredita la posesión de conocimientos técnicos, administrativos, financieros, políticos y jurídicos adquiridos a través del sistema educativo o cursos y talleres alternos, ya que no solamente la obtención de un título universitario sostiene dichas características.

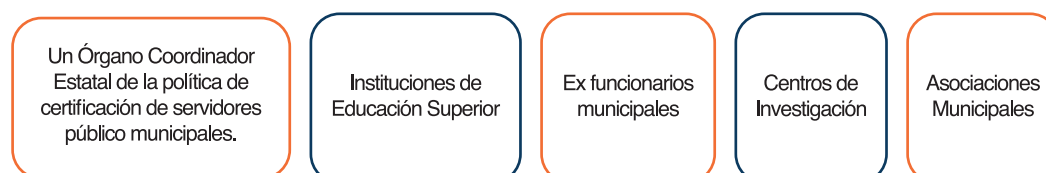
Una mayor preparación académica puede dar certeza a la ciudadanía de que se está bien formado para encarar las adversidades y otros asuntos que se presenten en el gobierno local.

Pensamos que el Nuevo Paradigma de Cabildo requiere de la voluntad de las propias autoridades para prepararse mejor en concordancia con las necesidades de su comunidad, siempre previendo los mecanismos necesarios para que puedan ser insertos en un sistema de capacitación y profesionalización como servidores públicos electos.

En ese sentido, dado el grado de importancia que conlleva el tema de capacitación, es necesario la instrumentación de un sistema a nivel nacional que pueda implementar una política permanente de capacitación y profesionalización de los miembros del Cabildo, con la posibilidad de que sean emitidos documentos oficiales que les acrediten poseen los conocimientos técnicos, legislativos, administrativos y sobre políticas públicas que permitan el cumplimiento cabal de sus funciones.

Capacitarse les permitiría, al igual que cualquier otro profesionista, demostrar que los servidores públicos tienen competencias suficientes para el desempeño de su cargo y renovarlas como un proceso de actualización durante su mandato, lo cual contribuiría a responder ante las expectativas que tienen los ciudadanos de su función, dando garantía del cumplimiento de sus promesas de campaña, conservando la confianza de los ciudadanos en los servidores e instituciones públicas.

### POLÍTICA DE CAPACITACIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL CABILDO



Fuente: Elaboración propia.

La finalidad principal de que exista un órgano coordinador en la materia es que este pueda contar con las herramientas e infraestructura necesarias para que ellos mismos puedan capacitar a los funcionarios, o en su defecto crear y tener el control de un padrón de instituciones que puedan llevar a cabo esa tarea. Para que ello pueda ocurrir, las instituciones deben contar con reconocimiento de validez oficial; presentar su solicitud de incorporación a dicho registro; contar con una plantilla docente con preparación académica y trayectoria reconocida; tener instalaciones físicas o espacios virtuales para impartir los cursos; y haber firmado un convenio con la dependencia estatal.

La capacitación de todos los integrantes del Cabildo puede obtenerse por medio de la asistencia a cursos, talleres, seminarios o diplomados que avalen los conocimientos mínimos necesarios de estos funcionarios para ejercer su cargo dentro del ayuntamiento, los cuales deben cumplir con la descripción y perfil del puesto al cual fueron encomendados. Entre el contenido que deberían tener éstos, destacan las siguientes materias:

#### ASIGNATURAS A CURSAR POR LOS INTEGRANTES DE LOS CABILDOS



Fuente: Elaboración propia de ANAC.

La viabilidad del proceso de capacitación en todos los ayuntamientos del país depende del grado de desarrollo institucional que tienen los gobiernos locales, como de los esquemas de coordinación entre estos y los gobiernos estatales.

Por otro lado, la precariedad de recursos financieros, causada por el ineficiente sistema de transferencias federales y las limitadas potestades de los municipios para generar ingresos propios es otro factor que impide a los ayuntamientos ser candidatos para cumplir a cabalidad con estos procesos, por lo que sería necesario configurar un fondo para la profesionalización municipal.



El CEN capacita a más de 160 Alcaldes, Regidores y Síndicos electos y reelectos en 2019

# Planeación de largo plazo

La planeación es una etapa de gran relevancia para la generación de políticas públicas, pues es ahí donde se plasman las ideas e innovación de los servidores públicos y su compromiso se ve reflejado al momento de priorizar las necesidades que más afectan a la población. Es en este punto donde se construye una visión que oriente las acciones que impacten de manera positiva en los municipios.

LA PLANEACIÓN Y FACTORES TRANSVERSALES PARA LLEVARLA A CABO



Fuente: Elaboración propia.

Por tradición, los cabildos están acostumbrados a realizar políticas de manera abundante; las transiciones de gobierno partidario municipal son un factor que ha permeado la ideología de que lo importante es solamente llevar a cabo obras de manera desesperada para legitimar a sus gobiernos. Sin embargo, en tiempos actuales se requiere de servidores públicos comprometidos con su papel; que vean en un conjunto de acciones una estrategia para beneficio de la ciudadanía.

## DEFINICIÓN DE PLANEACIÓN

Planeación

Es el conjunto de planteamientos que precisan una ruta a seguir con objetivos claros de actuación. Es decir, es el camino que se construye en la teoría para que se plasme en lo pragmático.

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario que los integrantes de los Cabildos se conviertan en actores y promotores del desarrollo social y económico de sus localidades. Este nuevo esquema implica responsabilidad social e institucional compartidas claramente especificadas. Se requiere impulsar políticas participativas en el proceso de planificación estratégica.

## Marco jurídico de la planeación

---

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En su artículo 25 otorga al Estado la rectoría del desarrollo integral de la Nación, atribuyéndole la responsabilidad de fomentar el crecimiento económico y el empleo y una distribución del ingreso y la riqueza más justa, mediante la planeación, conducción coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

En el artículo 26 se fijan las bases para la organización y funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

#### LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

En el artículo 115, fracción V se faculta a los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Fuente: Elaboración propia.

### Ley de Planeación

El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, obligatoria para la Administración Pública Federal. Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo a los municipios. La concertación e introducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social para la planeación.

### Ley Estatal de Planeación

En esta ley se establecen los principios de la planeación en el ámbito estatal y municipal; así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación de los sectores sociales en las tareas de planeación.

### Ley Orgánica Municipal

En ella se determina la facultad del Cabildo para participar en la planeación a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicio público.

## Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

### FUNCIONES DEL COPLADE

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación;
- Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo;
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios;

Fuente: Elaboración propia.

## Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM)

Es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio creado por decreto del ejecutivo estatal y por ley del congreso local quien es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo.

## Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

## Plan Municipal de Desarrollo

El Plan Municipal de Desarrollo es el resultado inicial y principal de la aplicación de un esquema de planeación. En él se presenta el programa de gobierno del Cabildo y se conjuga la acción coordinada de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, así como la participación de los sectores social y privado del municipio.

En este plan se definen los propósitos y estrategias para el desarrollo del municipio y se establecen las principales políticas y líneas de acción que el gobierno municipal deberá tomar en cuenta para elaborar sus programas operativos anuales y que son aquellos programas que el Cabildo elaborará para el período de un año de administración municipal.

### PAPEL DEL CABILDO EN LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

El Cabildo como órgano *colegiado encargado de la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo* debe tener presente para su elaboración, formulación y votación que este cuente con los elementos que se señalan más adelante.

Fuente: Elaboración propia.

El Plan de Desarrollo Municipal es un documento que refleja el acuerdo de voluntades de los diferentes grupos y sectores del municipio. Debe elaborarse o actualizarse al inicio de cada período constitucional de la administración municipal y las adecuaciones o modificaciones que sea necesario introducir, se referirán a acciones y programas de corto y mediano plazo.

#### LA ESTRUCTURA DEL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

##### *Plan Municipal de Desarrollo*

- Diagnóstico
- Objetivos
- Políticas
- Estrategias
- Lineamientos estratégicos sectoriales
- Programas y metas
- Programas coordinados de inversión pública
- Programación- presupuestación
- Instrumentación, seguimiento y evaluación
- Formulación y aprobación

Fuente: Elaboración propia.

**Diagnóstico:** Es el estudio de la situación real del municipio, que sirve para conocer las condiciones de su territorio e identificar las necesidades, problemas y recursos potenciales de desarrollo, esto permitirá obtener información básica del municipio, en diversos aspectos como se observa en el recuadro.

#### ELEMENTOS DEL DIAGNÓSTICO

- MEDIO FÍSICO.
- LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA MUNICIPAL.
- DIVISIÓN POLÍTICA MUNICIPAL.
- RECURSOS NATURALES.
- POBLACIÓN.
- ACTIVIDADES ECONÓMICAS.
- INFRAESTRUCTURA URBANA Y DE SERVICIOS PÚBLICOS.
- DESARROLLO SOCIAL Y ECOLOGÍA.
- ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.
- ASPECTOS JURÍDICOS.
- ASPECTOS HACENDARIOS Y PRESUPUESTALES.
- DEMANDAS SOCIALES. SON LAS PETICIONES Y SUGERENCIAS DE LA POBLACIÓN RECABADAS EN CAMPAÑA, FOROS, CONSULTAS Y AUDIENCIAS.

Fuente: Elaboración propia.

**Objetivos:** Son aquellas situaciones o condiciones que se quieren lograr o alcanzar con la instrumentación del plan. Los objetivos se establecen con base en las necesidades detectadas.

**Políticas:** Se refiere a las directrices generales conforme a las cuales se desarrollarán las acciones del plan y constituyen los ordenamientos elementales que garantizan su éxito. Por ejemplo: desarrollo urbano planificado, desarrollo rural integral, etc.

**Estrategias:** Conjunto de acciones que se llevarán a cabo para instrumentar una política. Por ejemplo: orientación del crecimiento de las poblaciones, promoción de industrias rurales, etc.

**Lineamientos estratégicos sectoriales:** Consisten en aquellas actividades que se realizarán de conformidad con el sector de actividad de que se trate, ya sea agropecuario, turismo, pesca, salud, educación, comunicaciones, comercio, desarrollo urbano, etc.

**Programas y metas:** Son las acciones y/o obras cuantificables, que se desprenden del plan.

**Programas coordinados de inversión pública:** Se refiere a los programas que se realizarán conjuntamente entre el gobierno municipal y el estatal, y en su caso, federal, así como los proyectos que con los recursos financieros del municipio no se puedan ejecutar. Generalmente, se refieren a aquellos programas que se desarrollan por la vía del Convenio Único de Desarrollo o por el Convenio Estado-Municipio, en donde se establece la transferencia de recursos a este último.

**Programación-Presupuestación:** Son las actividades que se señalan a realizar cada año, tomando en cuenta los recursos estimados con base a los presupuestos de egresos de años anteriores y son canalizados a obras.

**Instrumentación, seguimiento y evaluación:** En esta parte del plan se definirán los responsables para la instrumentación, el seguimiento y la evaluación, de manera que se garantice su buen cumplimiento.

**Anexos Estadísticos y Cartografía Municipal:** Son los documentos, como su nombre lo indica, que se anexan para complementar y ejemplificar el contenido del Plan Municipal de Desarrollo.

**Formulación y Aprobación:** La formulación del Plan de Desarrollo Municipal es competencia del comité de planeación municipal; y su aprobación compete al Cabildo.

# Trabajo Técnico

El trabajo en las sesiones de Cabildo conlleva la responsabilidad de analizar con detenimiento el conjunto de iniciativas y propuestas de acuerdos que se presentan en el desarrollo cotidiano de las actividades de los gobiernos locales, por lo que el estudio de las diferentes problemáticas que se suscitan, así como las maneras de poder resolverlos de manera óptima e inmediata es la principal función de este órgano colegiado.

EL TRABAJO TÉCNICO Y FACTORES TRANSVERSALES PARA LLEVARLO A CABO

IDENTIDAD PARTIDARIA						
DOCTRINAS	IDENTIDAD PARTIDISTA		DOCUMENTOS BÁSICOS		PROGRAMA DE ACCIÓN POLÍTICA	
CIUDADANIZACIÓN						
OBSEVATORIOS CIUDADANOS			COMITÉS			
TRABAJO TÉCNICO: <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisiones</li><li>• Análisis</li><li>• Votaciones</li><li>• Dictámenes</li></ul>						
PERIÓDICOS MURALES	RADIO Y TV	REDES SOCIALES	COMUNICACIÓN	BOLETINES	GACETA	INFORMES
COMUNICACIÓN						
NEGOCIACIÓN						

Fuente: Elaboración propia.

Los sesionantes en esta asamblea deliberativa tienen como instancias auxiliares a las comisiones, que pueden clasificarse generalmente en ordinarias, especiales y extraordinarias, de acuerdo con las Leyes Orgánicas Municipales de cada entidad federativa y con los Reglamentos Internos de Cabildo de cada municipalidad.

Estos procedimientos debieran ser un medio para dar respuesta especializada a ciertas materias concernientes a los distintos sectores o ramos que componen a la administración pública municipal y que, en consecuencia, requieren de instrumentos y mecanismos que coadyuven a generar respuestas del gobierno local en diversos temas.

Las comisiones son órganos de vigilancia sobre el cumplimiento y ejecución de los acuerdos tomados al interior del Cabildo y el desempeño en términos de eficiencia y eficacia que tiene el aparato administrativo local. De la misma manera es una instancia encargada de dictaminar las iniciativas que le son turnadas para que sean analizadas y discutidas con el fin de que se conviertan en iniciativas presentadas en la orden del día.

A diferencia de los demás órganos que componen al ayuntamiento, como las unidades administrativas conformadas en dependencias y entidades públicas, las comisiones no son instituciones con facultades ejecutivas, ya que éstas se encuentran bajo la dirigencia del presidente municipal, sin embargo, resultan de suma importancia para crear contrapesos a las decisiones de este que puedan considerarse erróneas, innecesarias o inviables, por lo que a partir de estos órganos pueden proponer alternativas de solución óptimas y factibles.

La determinación del tipo de comisiones municipales que deben instalarse se encuentra en las leyes o códigos orgánicos municipales, disponiendo al menos de las más importantes para que todos los Cabildos cumplan con su implementación de manera obligatoria.

En la ANAC compartimos esta reglamentación, no obstante, consideramos que la conformación de estas comisiones debe ser en todo momento acorde a las necesidades y diversas realidades que viven los municipios, por lo que proponemos que exista de igual manera un número mínimo de comisiones con un contenido en específico, pero que estas empaten con las características específicas del tipo de municipio.

Variables como el tamaño poblacional; actividades y crecimiento económico, geografía, historia; cultura; y capacidades institucionales de los gobiernos locales determinan en gran medida las exigencias de cada uno de los municipios del país, contando con condiciones similares, pero también con características únicas.

#### COMISIONES GENERALES A INSTALARSE POR LOS MIEMBROS DEL CABILDO



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, proponemos que los gobiernos locales que encuadren en una tipología específica y que por lo tanto deban atender oportunamente asuntos especiales o particulares de su territorio, cuenten con las siguientes comisiones ordinarias:

#### COMISIONES ORDINARIAS POR TIPOLOGÍA DE MUNICIPIOS

METROPOLITANOS	URBANOS	RURALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- DESARROLLO REGIONAL</li> <li>- VIALIDAD Y TRANSPORTE</li> <li>- INFRAESTRUCTURA</li> <li>- INTERMUNICIPALIDADES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PLANEACIÓN URBANA</li> <li>- PROTECCIÓN CIVIL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DESARROLLO AGROPECUARIO</li> <li>- VIVIENDA</li> <li>- ASISTENCIA SOCIAL</li> <li>- INFRAESTRUCTURA</li> </ul>
TURÍSTICOS	FRONTERIZOS	INDÍGENAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- TURISMO</li> <li>- MEDIO AMBIENTE</li> <li>- ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS</li> <li>- ÁREAS ARQUEOLÓGICAS PROTEGIDAS</li> <li>- EMPRENDIMIENTO</li> <li>- VERIFICACIÓN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MIGRACIÓN</li> <li>- DESARROLLO ECONÓMICO</li> <li>- COMPETITIVIDAD Y COMERCIO EXTERIOR</li> <li>- DERECHOS HUMANOS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DERECHOS HUMANOS</li> <li>- EQUIDAD DE GÉNERO</li> <li>- ASUNTOS INDÍGENAS</li> <li>- EDUCACIÓN PÚBLICA</li> <li>- CULTURA</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la integración de comisiones especiales, su instalación dependerá de casos controvertidos o coyunturales que requieran de puntual atención por parte del Cabildo poniendo énfasis en un asunto en específico. Estas comisiones pueden estar dirigidas al estudio e investigación de casos de corrupción o garantizar el acto de entrega recepción, por ejemplo.

Las comisiones deben determinarse por todos los miembros del Cabildo, y no debe ser una decisión que resida únicamente en el poder unipersonal de los presidentes municipales. Resulta entonces fundamental que se tome en cuenta la paridad de género al momento de repartir las presidencias e integración de éstas.

De acuerdo con la naturaleza de las funciones de los presidentes municipales, ellos deben presidir forzosamente la comisión de gobernación, mientras que los síndicos deben encabezar la comisión de hacienda pública municipal, y en las demás comisiones debe dársele la oportunidad de presidir a los regidores.

Cabe la posibilidad de que para la conformación de cada una de las comisiones se tome en consideración el perfil de cada uno de sus miembros, en tanto una evaluación de sus conocimientos, profesión y experiencia que aporten a determinados temas.

Las comisiones deben consolidarse efectivamente como órganos de estudio y análisis que abran paso al debate sobre temas específicos con el fin de ahondar en lo particular y general sobre los asuntos que les han sido turnados para su dictamen, pero también de ellas deben preceder iniciativas de políticas y proyectos que mejoren los servicios públicos o den solución óptima a los problemas que acontecen en su sector encomendado.

Al interior de las comisiones deben construirse consensos en torno a las resoluciones que deban emitirse para ser presentadas en Sesión de Cabildo, teniendo la finalidad de presentar iniciativas de acuerdos que generen consensos y cuenten con la información suficiente para el debate.

La apertura y cercanía del Cabildo con las personas se lleva a cabo mediante diversas instancias y medios, sin embargo, los miembros de estas tienen que organizar foros de consulta y visitas a las comunidades con el fin de recabar la opinión y sugerencias de la ciudadanía sobre los asuntos que lleva.

Adicionalmente, el trabajo en comisiones por parte de síndicos, regidores y de presidentes municipales es vinculante para el eficiente desarrollo de las funciones del Cabildo, por lo que en este sentido los miembros de las comisiones deben de rendir obligatoriamente informes en tiempo y forma sobre las actividades que han realizado, así como los resultados que estas les han generado, transparentando el desarrollo de sus funciones.

Para el cumplimiento y desarrollo de todas estas disposiciones que contribuyen a la consolidación del Nuevo Paradigma del Cabildo es menester que se integren como parte de la legislación estatal, reglamentos internos del cabildo, y que estos a su vez determinen la agenda mínima de trabajo de los presidentes municipales, síndicos y regidores en su actuar cotidiano.

# Cabildo

---

La sociedad vive en una realidad cambiante y, por lo mismo, experimenta transformaciones constantes. En ese sentido, es necesario adecuar y ajustar los marcos jurídicos a esa realidad en los que se contemplen las particularidades que afectan directamente a las comunidades.

Es en los municipios donde más se recientes estos cambios y, consecuentemente, donde impacta con mayor determinación dada la cercanía entre el gobierno y los ciudadanos.

En la actualidad, ante el pluralismo político y social, las demandas sociales crecen y se multiplican paulatinamente, exigiendo un manejo transparente, honesto y de una mejor aplicación de los recursos públicos, así como un mayor grado de cobertura y calidad en los servicios públicos para los municipios.

Tengamos presente que los municipios no solo son instancias administrativas sino órdenes de gobierno y dada esta condición tienen mayor oportunidad de brindar beneficios no solo a la ciudadanía, sino a los vecinos, tomando en cuenta que este término se refiere a todos aquellos que habitan dentro de la demarcación territorial, no solo a quienes sean mayores de edad y la constitución los reconozca como ciudadanos sino también a los niños que deben ser representados por sus autoridades en las sesiones de cabildo ya que también son sujetos de derechos y obligaciones reconocidas por nuestra Norma Suprema.

En virtud de lo señalado, generar una adecuada reglamentación municipal cobra un peso relevante para los Cabildos, pues es en este marco jurídico donde se regulan y especifican de manera clara y concisa los procedimientos, funciones y atribuciones de cada gobierno local. Es decir, es el conjunto de normas administrativas con el cual se logra equilibrar el funcionamiento de su administración pública y sus relaciones con la comunidad, este es el principal instrumento jurídico en que se sustenta el gobierno municipal.

Muchos municipios se someten a lo que marcan los ordenamientos estatales debido a que no cuentan con reglamentación municipal; en este sentido debe quedar claro que no hay restricción a la facultad reglamentaria de los municipios. La parte fuerte de lo municipal está en la facultad reglamentaria del ayuntamiento<sup>2</sup>.

La facultad reglamentaria de los Cabildos está consagrada en el artículo 115 constitucional, fracción II el cual especifica que 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.

---

2. Fernández Aceves, R. 2019. Foro Nuevo paradigma de cabildo mexicano. ANAC

## IDENTIDAD PARTIDARIA

DOCTRINAS	IDENTIDAD PARTIDISTA	DOCUMENTOS BÁSICOS	PROGRAMA DE ACCIÓN POLÍTICA
		CIUDADANIZACIÓN	
FOROS	OBSERVATORIOS CIUDADANOS	COMITÉS	CONSEJOS CIUDADANOS
		<b>CABILDO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictámenes.</li> <li>• Posicionamientos.</li> <li>• Discusión.</li> <li>• Votaciones.</li> <li>• Acuerdos.</li> </ul>	
PERIÓDICOS MURALES	RADIO Y TV	REDES SOCIALES	COMUNICACIÓN
			BOLETINES
			GACETA
			INFORMES
		COMUNICACIÓN	
		NEGOCIACIÓN	

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, es importante recalcar que los reglamentos deben contemplar las especificidades de cada municipio, es decir, deben ser diseñados conforme a sus necesidades y, asimismo, estar adecuados acorde a la realidad municipal.

El reglamento municipal es de carácter general y abstracto, es de interés público y observancia obligatoria, pueden ser de orden gubernativo o administrativo y su expedición cumple con requisitos similares al proceso legislativo, es decir, su implementación debe estar fundamentado con un proceso de análisis y debate.

Cabe mencionar que existen diferentes tipos de reglamentos, entre los cuales se distinguen los siguientes:

- **El bando de policía y buen gobierno:** Señala el número oficial de pobladores, el número y denominación de las diferentes localidades, los límites territoriales, etc.
- **Los que regulan la vida interna de los ayuntamientos:** Se refieren a aquellas normas para el funcionamiento de los cabildos y sus comisiones.
- **Los que regulan la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo:** Señalan las responsabilidades, atribuciones y obligaciones de las dependencias municipales.
- **Los que regulan la prestación de servicios públicos:** Aquellos que regulan la gestión de los servicios a la comunidad y a los particulares (agua potable, alcantarillado, limpia, mercados, rastros, etc.).
- **Los que establecen y regulan la relación del ayuntamiento con la población y con los particulares:** Contienen disposiciones administrativas (horarios de servicio, condiciones de operación de establecimientos comerciales, etc.).

Como se mencionó en párrafos anteriores, la generación de un reglamento conlleva una metodología, la cual tiene como objetivo el análisis crítico y responsable por parte de los miembros del Cabildo acerca de algún tema de coyuntura en el municipio para que este marco jurídico impacte de manera positiva y con eficiencia en su comunidad.

Actualmente en México, en muchas ocasiones, la aprobación de reglamentos se da en sesiones con previo arreglo entre las fuerzas políticas, en las que no se estudia la realidad municipal y se vota ya en momentos de cansancio o desesperación.

Solamente algunos estados han plasmado en sus leyes orgánicas municipales un apartado dedicado al tema de las iniciativas y sus procesos de aprobación. Tal es el caso del estado de Guanajuato, el cual en el art. 238 de su Ley Orgánica Municipal establece cuál es su proceso reglamentario para la presentación de iniciativas en el Cabildo.

En ese sentido, las circunstancias y el contexto actual que vive el país, los estados y sobre todo, los municipios, requieren de procesos que sustenten de manera oportuna, clara y transparente la toma de decisiones, en la que se incluya a los ciudadanos y en las que se busque el bien común.

## Pasos del proceso parlamentario

En virtud de lo señalado, en la ANAC estamos convencidos de que se requiere de un adecuado procedimiento para la aprobación de acuerdos en el Cabildo y, consecuentemente, que se fomenten verdaderos debates, discusiones, estudios y disecciones. Por lo anterior, se propone el siguiente proceso reglamentario para los Cabildos en México.

### Presentación del proyecto

Cualquier integrante del Cabildo podrá presentar durante las sesiones su proyecto ante dicho órgano colegiado, previo a su registro en la orden del día por parte del secretario del ayuntamiento.

### Envío a comisión correspondiente

El jefe de sesión turna a la Comisión Correspondiente el asunto para ser analizado y dictaminado.

### Análisis y discusión del proyecto

Los integrantes de la comisión edilicia realizan un debate del tema contemplando todos los factores posibles de viabilidad, las fortalezas, oportunidades, así como debilidades y amenazas. El proceso reglamentario abarca diversos factores transversales, tal y como se visualiza en el siguiente esquema.

EL PROCESO PARLAMENTARIO Y LOS FACTORES QUE INTERVIENEN EN SU ACCIONAR

IDENTIDAD PARTIDARIA						
DOCTRINAS		IDENTIDAD PARTIDISTA		DOCUMENTOS BASICOS		PROGRAMA DE ACCIÓN POLÍTICA
CIUDANIZACIÓN						
FOROS	OBSEVATORIOS CIUDADANOS		COMITÉS	CIUDANIZACIÓN	CONSEJOS CIUDADANOS	
TRABAJO TÉCNICO: <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisiones</li><li>• Análisis</li><li>• Votaciones</li><li>• Dictámenes</li></ul>			CABILDO: <ul style="list-style-type: none"><li>• Dictámenes.</li><li>• Posicionamientos.</li><li>• Discusión.</li><li>• Votaciones.</li><li>• Acuerdos.</li></ul>		REGLAMENTACIÓN	
					PRESUPUESTACIÓN	
					PLANES Y PROGRAMAS	
					VARIOS	
PERIODICOS MURALES	RADIO Y TV	REDES SOCIALES	COMUNICACIÓN	BOLETINES	GACETA	INFORMES
COMUNICACIÓN						
NEGOCIACIÓN						

Fuente: Elaboración propia.

### Presentación del dictamen

Se incluye en el orden del día la discusión del dictamen previa presentación de este a todos los integrantes del Cabildo.

### Discusión y, en su caso, aprobación del dictamen

Los miembros del Cabildo discuten y analizan en sesión el dictamen emitido por la comisión y emiten su voto al respecto.

- De aprobarse se turna al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el órgano de oficial de comunicación del ayuntamiento.
- De no aprobarse se turna a la Comisión para sus modificaciones correspondientes y un debate posterior.

## Publicación en el órgano de comunicación oficial

Una vez aprobado el proyecto en sesión, se turna al presidente municipal para que la promulgue y se publique en el Periódico o Gaceta del Municipio e inicie su vigencia.

## Contenido de los reglamentos municipales

---

El contenido básico de los reglamentos municipales que se propongan es el siguiente:

- a. Exposición de motivos:** Se plantean las causas y necesidades que originan la iniciativa.
- b. Fundamentación legal:** Se expone la razón y sustento jurídico, señalando con claridad los artículos, fracciones, párrafos e incisos de las leyes que fundamentan los reglamentos municipales.
- c. Disposiciones generales:** Se plasman los principios básicos y la naturaleza de la propuesta.
- d. Organización y estructura del servicio o unidad que se regula:** Se refiere a todo el sistema que estructura al reglamento o disposición legal.
- e. Integración y funcionamiento:** Se señala la distribución de atribuciones y competencias, así como las formas y procedimientos.
- f. Obligaciones y derechos:** Especifica quiénes quedan sujetos a responsabilidades, en este caso, gobierno y ciudadanía.
- g. Infracciones y sanciones:** Es la imputación y medida punitiva de la desobediencia normativa.

Asimismo, los reglamentos y demás disposiciones reglamentarias municipales deberán ajustarse a ciertos criterios, los mínimos requeridos son:

- a. Flexibilidad y adaptabilidad al contexto municipal,**
- b. Claridad,**
- c. Simplificación.**

También, es necesario que los Cabildos sesionen de manera ordinaria una vez al mes y, por lo menos en sesión abierta una vez cada tres meses. Asimismo, el orden del día (que incluirá la propuesta reglamentaria) deberá ser difundido antes de la sesión en la que será discutida con el objetivo de que los demás integrantes tengan tiempo suficiente para analizar y, en su caso, corregir o retroalimentar el proyecto.

Los ediles deben tener presente que ellos forman parte del cabildo y sus decisiones, opiniones y propuestas deben romper con el predominio de las agendas partidistas que se presenta muchas veces en el quehacer cotidiano para dar prioridad a la agenda conformada por los problemas de los vecinos del municipio; sobre todo teniendo presente que la voluntad política es lo más importante incluso antes que gestionar mayores recursos o contar con mayor presupuesto.

# Fiscalización

El proceso de fiscalización en términos gubernamentales se define como aquel acto por medio del cual se examinan las actividades que lleva a cabo la autoridad para analizar si cumple con la normatividad.

UBICACIÓN DE LA FISCALIZACIÓN

IDENTIDAD PARTIDARIA							
DOCTRINAS		IDENTIDAD PARTIDISTA		DOCUMENTOS BÁSICOS		PROGRAMA DE ACCIÓN POLÍTICA	
CIUDANIZACIÓN							
FOROS		OBSERVATORIOS CIUDADANOS		COMITÉS	CIUDANIZACIÓN	CONSEJOS CIUDADANOS	
<b>PLANEACIÓN:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Demandas ciudadanas.</li><li>• Foros ciudadanos.</li><li>• Diagnóstico.</li><li>• Planes, programas y proyectos.</li></ul>	<b>GESTIÓN</b>	<b>TRABAJO TÉCNICO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisiones</li><li>• Análisis</li><li>• Votaciones</li><li>• Dictámenes</li></ul>	<b>CABILDO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dictámenes.</li><li>• Posicionamientos.</li><li>• Discusión.</li><li>• Votaciones.</li><li>• Acuerdos.</li></ul>	<b>REGLEMENTACIÓN</b>	<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Obras.</li><li>• Compras.</li><li>• Licitaciones.</li><li>• Proyectos y programas.</li><li>• Finanzas.</li><li>• Recurso humano.</li><li>• Recurso material.</li><li>• Sistemas</li></ul>	<b>FISCALIZACIÓN</b>	<b>TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>
				<b>PRESUPUESTACIÓN</b>			
				<b>PLANES Y PROGRAMAS</b>			
				<b>VARJOS</b>			
PERIÓDICOS MURALES		RADIO Y TV		REDES SOCIALES	COMUNICACIÓN	BOLETINES	GACETA
INFORMES							
COMUNICACIÓN							
NEGOCIACIÓN							

Fuente: Elaboración propia.

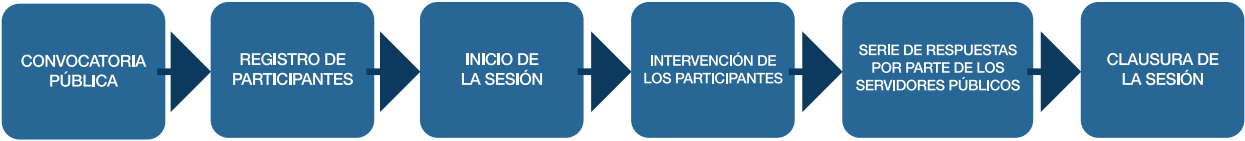
## Cabildo abierto

El cabildo abierto se conforma cuando además de estar presentes los integrantes del ayuntamiento, presidente municipal, síndicos y regidores lo están también los titulares de las instancias de la administración pública municipal. Con anterioridad se realiza una convocatoria pública en donde se invita a la ciudadanía, indicando el lugar y la hora de la sesión.

Llegado el día y hora indicados, el presidente municipal, que es quien debe presidir esta sesión da la palabra a los ciudadanos que previamente se registraron para participar en este acto público. Esto con el fin de que las autoridades del municipio puedan escuchar de viva voz de la población sus inquietudes y sus necesidades.

El cabildo abierto supone que los ediles y titulares de las dependencias locales den una respuesta directa a las peticiones de sus gobernados momentos después de que estos les planteen sus posicionamientos y necesidades o lo hagan de manera personal en el menor tiempo posible.

SESIÓN DE CABILDO ABIERTO



Fuente: Elaboración propia.

Las siguientes son una serie de recomendaciones a seguirse para la realización de estas sesiones:

- Para que un ciudadano intervenga, es necesario que aquello que va a comentar sea de interés común, de manera que los fenómenos que se traten tengan a bien mejorar la calidad de vida de todos los vecinos del municipio.
- La instancia encargada de comunicación en el municipio deberá procurar los medios necesarios a fin de que esta reunión se transmita a la mayor cantidad de habitantes de la demarcación, haciendo uso de las tecnologías actuales que estén a su disposición.
- Se sugiere que se utilicen las redes sociales como instrumentos para difundir aquello que se esté tratando en la sesión.
- Que se encuentren presentes todos los integrantes del ayuntamiento: el presidente municipal, síndicos, regidores, titulares de las instancias de la administración pública municipal centralizada, descentralizada y desconcentrada.
- Que la convocatoria se emita con más de una semana de anticipación haciendo uso tanto de medios impresos, como digitales y electrónicos.
- Que el lugar donde se realice la sesión este acondicionado de manera que los participantes en ello, tanto autoridades como ciudadanía, puedan prestar atención a lo que se está tratando.
- Se definan de manera anticipada las reglas de operación, los tiempos y formas de participación en la sesión.
- Que este tipo de ejercicios se den cuando menos una vez cada dos meses.

Realizar sesiones de cabildo abierto implica tratar diversos temas de interés general y cuando menos mínimamente tienen que ser atendidas las siguientes temáticas.

#### TEMÁTICAS MÍNIMAS PARA ABORDAR EN LOS CABILDOS ABIERTOS

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA VIAL
SERVICIOS PÚBLICOS
CULTURA CÍMICA
SEGURIDAD PÚBLICA
DESARROLLO ECONÓMICO
COMPETITIVIDAD
DESARROLLO SOCIAL Y CONVIVENCIA
POLÍTICAS DE IGUALDAD
ESPACIOS PARA RECREACIÓN Y ESPARCIMIENTO

Fuente: Elaboración propia.

## Observatorios ciudadanos

Son instrumentos que permiten acercar a la ciudadanía con las acciones y resultados de sus autoridades. Por medio de estos se da seguimiento al cumplimiento de las metas, programas, políticas públicas y toda acción que genere el gobierno local.

Para fines de nuestro capítulo, los observatorios pueden ser una instancia clave que analice y reflexione el proceder de los miembros del Cabildo; que indague los resultados que estos dan a la población, que analice sus cuentas, el alcance de sus propuestas en las sesiones de Cabildo, sus informes anuales de actividades, los recursos que han sido asignados al municipio como consecuencia de su labor como gestores, entre otros aspectos.

### PROPÓSITO DE LOS OBSERVATORIOS CIUDADANOS



Una de sus cualidades de esta herramienta es el: “uso y generación de información y conocimiento, a partir de diversas herramientas y métodos de análisis, con el fin de contrastar los objetivos y resultados de gobiernos y otras instituciones con la realidad”<sup>3</sup>.

La generación de un observatorio ciudadano implica:

- La reunión de un grupo de individuos en espacios determinados con el fin de monitorear, vigilar, evaluar e incidir en las políticas o procesos de las instancias públicas.
- Que éstos se conciban como entidades autónomas e independientes de los recursos y del que hacer gubernamental.
- Que las dependencias de la administración pública local transparenten las acciones de lo que están realizando.

Evidentemente que una vez contando con la información disponible para ser compartida y entregada a las personas, los observatorios deben hacer uso de diversos medios de difusión, tanto de aquellos que son impresos como de los electrónicos, o bien ruedas de prensa para difundir la información en programas de radio y video.

Como ejemplo de este modelo de apertura y cercanía ciudadana, tenemos el caso del Observatorio Nacional Ciudadano: “Este es una organización de la sociedad civil que fomenta el entendimiento de las condiciones de seguridad, justicia y legalidad del país, buscando incidir en la eficacia de las políticas y acciones de la autoridad”<sup>4</sup>.

3. Este País. Fundación Este País. 2010. Documento recuperado de [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/217/20\\_indicadores\\_fundacion.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/217/20_indicadores_fundacion.pdf)

4. ONC. Observatorio Nacional Ciudadano. 2013 documento recuperado de: <http://onc.org.mx/quienes-somos/>

El objetivo de este es que la ciudadanía observe y analice el trabajo de las instancias gubernamentales, a fin de transformar las condiciones de seguridad, justicia y legalidad en México. El ONC se apoya de diversas instancias como la Red Nacional de Observatorios y México Evalúa para apoyar el proceso de certificación asegurando que los observatorios cuenten con las capacidades técnicas de observación.

Ahora bien, si se trata del ámbito local, el Observatorio Ciudadano de León (OCL) constituido por iniciativa de Carlos Medina Placencia, se ha instituido como una asociación civil con fines lucrativos, apartidista, autónoma financieramente y plural con el objeto de generar acciones que constituyan a León como una ciudad humana, integral, en la cual es un imperativo de vital importancia la participación ciudadana.

El Observatorio de León está enfocado al análisis de 3 temáticas: seguridad, gobierno profesional y desarrollo social de proyectos, todo ello con el propósito de generar un gobierno transparente y rendidor de cuentas, con ello se busca tener una sociedad participativa e incluyente.

#### TEMÁTICAS QUE ATIENDE EL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LEÓN



Fuente: Elaboración propia con base en OCL (2019).

Los logros del Observatorio de León son diversos, entre estos se encuentran la creación de una Mesa Ciudadana de Seguridad y Justicia en conjunto con la COPARMEX y con CCEL con el objetivo de conseguir una mayor vigilancia en zonas delictivas de la ciudad y que la población tuviera información acerca del índice delictivo de la demarcación en la que vive.

Otro más fue la formalización de un estudio sobre la Cuenta Pública durante las últimas 6 administraciones municipales, mismo que se llevó a cabo con el propósito de identificar tendencias de gasto y deuda.

## Presupuestos participativos

La aprobación del presupuesto municipal se da en sesión de Cabildo, los integrantes de este tienen la obligación de abonar a la creación de un presupuesto que vaya acorde con las necesidades de la población y que se distinga por ser equitativo y transparente.

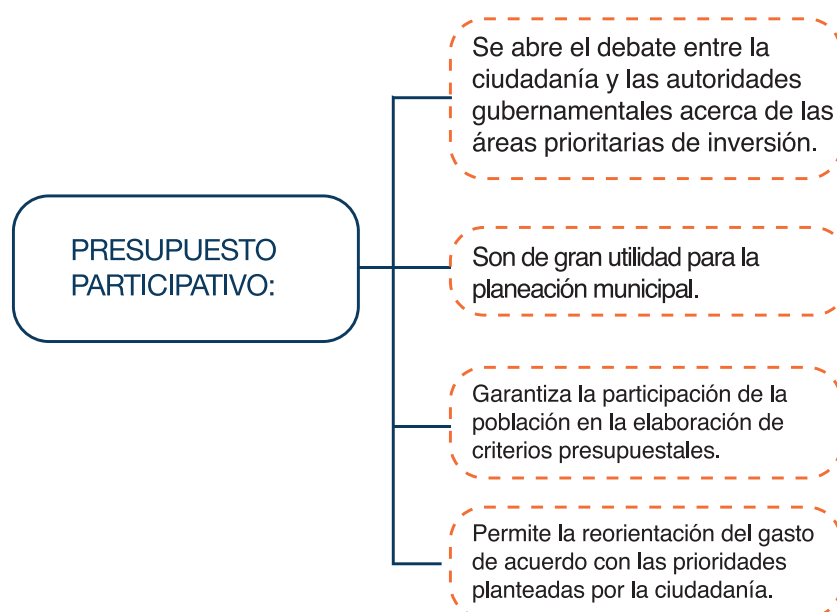
La puesta en práctica de este instrumento, básicamente se da siguiendo los pasos que a continuación están enumerados:

- I. Se reúne a la población y los ediles preguntan cuáles son sus necesidades.
- II. Con base en la opinión ciudadana se determinan las áreas prioritarias para invertir en el presupuesto anual.
- III. Durante la discusión del presupuesto en la sesión, los ediles emiten sus posturas argumentándolas con la opinión que han recibido de la ciudadanía.

Las ventajas del presupuesto participativo son diversas. Consultar a la población para la repartición de los recursos del municipio permite conocer de primera mano las necesidades de quienes requieren de los recursos:

El presupuesto participativo es una herramienta de democracia participativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos, generalmente acerca del presupuesto municipal. Es un proceso de consulta y diálogo entre la comunidad y las autoridades sobre cuáles son las prioridades de inversión de un municipio.<sup>5</sup>

En el siguiente diagrama se presenta de manera sintetizada las ventajas de los presupuestos participativos en los municipios.



Fuente: Elaboración propia.

5. Serrano Rodríguez, A. Scielo, Estudios Políticos México. 2015, documento recuperado de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005)

# Transparencia y Sistema de Rendición de Cuentas

La transparencia y rendición de cuentas son dos elementos que consideramos clave para el proceder de los ediles dentro de los cabildos. Es evidente que uno de los pasos para configurar la legitimidad necesaria en el ejercicio de los órganos gubernamentales es la rendición de cuentas, ya que por medio de ella la población conoce lo que están realizando sus autoridades.

LOCALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

IDENTIDAD PARTIDARIA								
DOCTRINAS		IDENTIDAD PARTIDISTA		DOCUMENTOS BÁSICOS		PROGRAMA DE ACCIÓN POLÍTICA		
CIUDANIZACIÓN								
FOROS		OBSERVATORIOS CIUDADANOS		COMITÉS		CONSEJOS CIUDADANOS		
<b>PLANEACIÓN:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Demandas ciudadanas.</li><li>• Foros ciudadanos.</li><li>• Diagnóstico.</li><li>• Planes, programas y proyectos.</li></ul>	<b>GESTIÓN</b>	<b>TRABAJO TÉCNICO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Comisiones</li><li>• Análisis</li><li>• Votaciones</li><li>• Dictámenes</li></ul>	<b>CABILDO:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Dictámenes.</li><li>• Posicionamientos.</li><li>• Discusión.</li><li>• Votaciones.</li><li>• Acuerdos.</li></ul>	<b>REGLAMENTACIÓN</b>	<b>ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Obras.</li><li>• Compras.</li><li>• Licitaciones.</li><li>• Proyectos y programas.</li><li>• Finanzas.</li><li>• Recurso humano.</li><li>• Recurso material.</li><li>• Sistemas</li></ul>	<b>FISCALIZACIÓN</b>	<b>TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	
				<b>PRESUPUESTACIÓN</b>				
				<b>PLANES Y PROGRAMAS</b>				
				<b>VARIOS</b>				
PERIÓDICOS MURALES      RADIO Y TV      REDES SOCIALES      COMUNICACIÓN      BOLETINES      GACETA      INFORMES								
COMUNICACIÓN								
NEGOCIACIÓN								

Fuente: Elaboración propia.

La transparencia es elemental cuando se requiere acercar a la población al ejercicio del gobierno, como lo analizamos antes, los observatorios ciudadanos, por ejemplo, tienen como un elemento fundamental de su quehacer dar a conocer con la mayor transparencia y profundidad todo aquello que estén realizando las autoridades.

## Control municipal

La petición y rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de pedir y dar información acerca de las acciones y resultados del plan municipal que posibilita concretar en la práctica el proceso de control municipal.

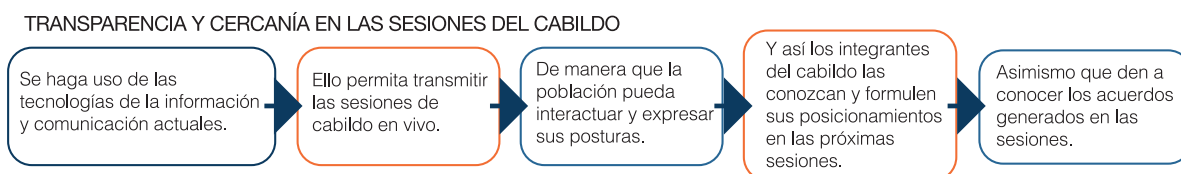
A través de ella es posible verificar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el plan, así como reorientarlos o redefinirlos en función de sus resultados.

## Requisitos que deben cumplirse en el proceso de petición y rendición de cuentas:

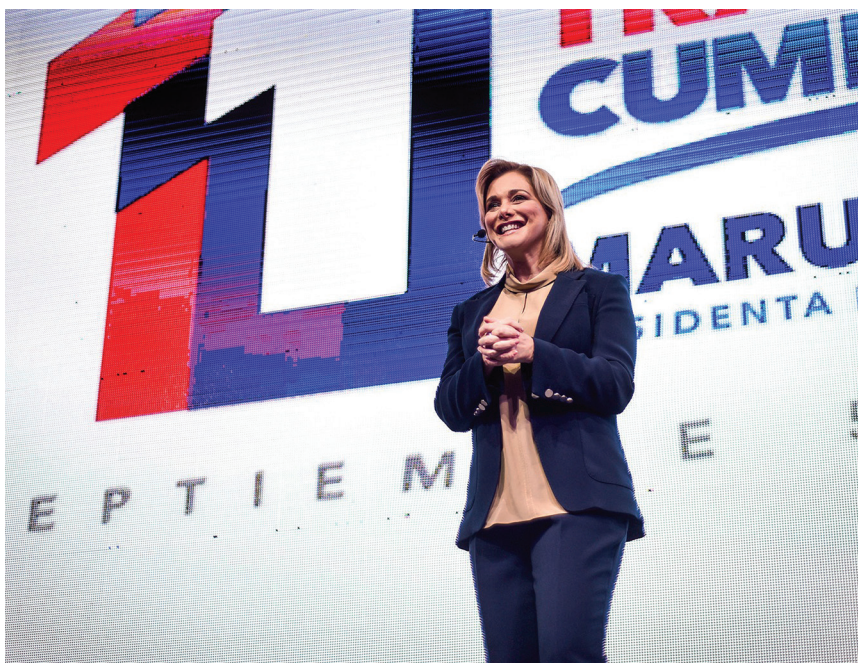
- 1. Debe constituir una práctica institucionalizada:** El proceso de petición y rendición de cuentas debe formar parte de las normas y procedimientos de la organización. De esta manera se garantiza que todo funcionario municipal está obligado a rendir cuentas sobre sus responsabilidades y a pedir cuentas sobre las responsabilidades de sus subordinados.
- 2. Debe estar presente en todos los niveles de la organización municipal:** Todo funcionario que pide cuentas está también sujeto a rendirlas, todo personal sujeto a la administración pública municipal debe tener presente la rendición de cuentas como parte de sus responsabilidades.
- 3. La evaluación de resultados (de las cuentas) debe dar lugar a premios o sanciones:** Aun cuando la finalidad última y más importante de la petición y rendición de cuentas es controlar la acción gubernamental, también posibilita la evaluación del personal sobre la base de criterios objetivos.
- 4. Debe estar sustentada fundamentalmente en la información generada por las evaluaciones de eficacia, ejecución presupuestaria y eficiencia de las acciones correspondientes al plan municipal:** En este sentido, el mismo plan municipal establece los criterios para evaluar las cuentas, por otro lado, las decisiones tomadas en cada rendición de cuentas son incorporadas directa o indirectamente en el plan municipal garantizándose así la puesta en práctica de control.
- 5. Debe ser pública:** El gobierno municipal a través del presidente municipal, está obligado a rendir cuentas ante la comunidad sobre los compromisos asumidos a través del plan, brindándole la oportunidad de evaluar su gestión.

## Transparencia en el Cabildo

Los Cabildos deben ser transparentes en su actuar, ya que ello permite generar cercanía con la ciudadanía y legitimidad que derivan en bienestar ciudadano. Para ello es indispensable que las actividades del cabildo se resuman y se den a conocer a la población de manera cotidiana, el siguiente grafico expresa algunas recomendaciones como parte del Nuevo Paradigma de Cabildo.



Fuente: Elaboración propia.



Rendición de cuentas: Pilar de los gobiernos Municipales Huumanistas.

# Resumen

El Nuevo Paradigma de Cabildo Mexicano que planteamos desde la Asociación Nacional de Alcaldes tiene como objetivo mejorar las condiciones que imperan en el accionar actual de los Cabildos Mexicanos.

- Los integrantes de los Cabildos son electos por medio de un sistema de planillas, ello obliga a que el ciudadano al sufragar en favor de una opción partidaria tenga que hacerlo automáticamente por todos los integrantes de esta planilla, aún si no son todos de su preferencia.
- El Nuevo Paradigma de Cabildo propone que se elija al 30% de los integrantes del Cabildo por medio del sistema de planilla, 40% en boleta separada y el restante 30% vía representación proporcional.
- La gobernanza municipal humanista es un concepto que surge de la unión de dos términos: el Desarrollo Humano Sustentable y la Gobernanza; el objetivo es acercar los asuntos del gobierno a la ciudadanía y que esta contribuya en la generación del bien común.
- El Nuevo Paradigma de Cabildo toma en cuenta como uno de los elementos fundamentales para conseguir funcionarios públicos eficaces en el desempeño de sus funciones a la profesionalización.
- Son ocho las cualidades con las cuales deben contar los integrantes del Cabildo en la búsqueda de un Nuevo Paradigma: Capacidad de negociación, posicionamiento político, técnica parlamentaria, gestión, comunicación, fiscalización, planeación a largo plazo y ciudadanización.
- La certificación permite a los funcionarios públicos avalar los conocimientos que posean respecto a la temática en la cual se están desarrollando.
- Es importante que durante la creación de comisiones de los Cabildos se tomen en cuenta algunas variables como el tamaño poblacional, actividades económicas, geografía, historia, cultura y capacidades institucionales de los gobiernos locales.
- Se sugiere una tipología mínima de municipios clasificándolos en: metropolitanos, urbanos, rurales, turísticos, fronterizos e indígenas.
- Hay diferentes tipos de reglamentos que norman el quehacer en los municipios, entre ellos se encuentran el bando de policía y buen gobierno, los que regulan la vida interna de los ayuntamientos, los que regulan la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo, los que regulan la prestación de servicios públicos, los que establecen y regulan la relación del ayuntamiento con la población y con los particulares.
- El Nuevo Paradigma de Cabildo contempla un proceso reglamentario mínimo para la expedición de estos cuerpos normativos: presentación del proyecto, envío a la comisión correspondiente, análisis y discusión del proyecto, presentación del dictamen, discusión y en su caso aprobación del dictamen, publicación en el órgano oficial de comunicación.
- La Planeación para el Desarrollo Municipal es un elemento fundamental en el Nuevo Paradigma de Cabildo, plasma una ruta a seguir con objetivos claros de actuación y es el camino que se construye en la teoría para que se plasme en lo pragmático.
- El Plan Municipal de Desarrollo debe ser aprobado por el Cabildo y por tanto los integrantes de este último deben tomar en cuenta la estructura mínima de dicho Plan cuyos elementos son: diagnóstico, objetivos, políticas, estratégicas, lineamientos estratégicos, programas y metas, programas coordinados, programación, presupuestación, instrumentación, seguimiento, y evaluación, formulación y aprobación.

- La apertura de los asuntos del gobierno es fundamental en la Gobernanza Municipal Humanista y se convierte en uno de los elementos garantes de buenos gobiernos, cercanos y que atienden las problemáticas ciudadanas.
- Hay diversas herramientas que permiten la participación ciudadana y el acercamiento entre los miembros del cabildo, presidentes municipales, síndicos y regidores con la población; entre ellas se encuentran el Cabildo Abierto, los Observatorios Ciudadanos, los Presupuestos Participativos, el Sistema de Rendición de Cuentas y el Control Municipal.

# Fuentes de consulta

AGUILAR VILLANUEVA, L. Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. México: Fundación Friedrich Naumman, 2010.

ESTE PAÍS. Fundación Este País. Observatorios Ciudadanos, Ejercer la Ciudadanía en la Práctica, documento recuperado de: [http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/217/20\\_indicadores\\_fundacion.pdf](http://archivo.estepais.com/inicio/historicos/217/20_indicadores_fundacion.pdf) 2009.

FERNÁNDEZ ACEVES, R. Foro Nuevo paradigma de cabildo mexicano. ANAC, 2019.

ONC. Observatorio Nacional Ciudadano, documento recuperado de <http://onc.org.mx/quienes-somos/>, 2013.

SERRANO RODRÍGUEZ, A. Scielo, Estudios Políticos México. La participación ciudadana en México, documento recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S018516162015000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018516162015000100005)

CEJUDO, G., & RÍOS, A. La rendición de cuentas del gobierno municipal en México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)., 2009.

INAFED, I. Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal, Secretaría de Gobernación, 2008.

INAFED, La Planeación del Desarrollo Municipal, documento recuperado de: [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04\\_la\\_planeacion\\_del\\_desarrollo\\_municipal.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf)

UGALDE, L. C. La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, Auditoría Superior de la Federación, 2002.

SECRETARÍA DE SALUD, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), disponible en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/fondo-de-aportaciones-para-la-infraestructura-social-fais-185069?state=published> 2018.

# Legislación consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación. última reforma 27 de enero de 2016, documento recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, última reforma 16 de febrero de 2018, documento recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59\\_160218.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf) 1983



## Conclusiones Generales

---

A lo largo de estos cinco capítulos, se ha documentado como, desde la Gobernanza Municipal Humanista, es elemental conseguir mejoras en el accionar de los cabildos mexicanos. El Nuevo Paradigma de Cabildo Mexicano, básicamente conlleva cuatro objetivos en su capitulado, el primero de ellos es analizar históricamente el proceder de este cuerpo colegiado desde 1519; el segundo, describir las condiciones actuales de estos; el tercero, denotar la importancia del asociacionismo en la búsqueda de mejores cabildos y municipios, y el cuarto describir en sí en que consiste el cambio de Paradigma propuesto.

Se pensó como imperativo, antes del hacer el análisis de la situación histórica y de la realidad actual de los cabildos mexicanos, describir algunas de las teorías de origen y evolución del municipio. Teniendo siempre presente que los cabildos son, por mandato constitucional, los cuerpos de gobierno de éstos.

Resultó también importante señalar que el cabildo mexicano recibió influencia de algunos países alrededor del mundo, principalmente de España evidentemente porque este fue el país que nos colonizó y del cual obtuvimos nuestra independencia. De esta manera, señalada la génesis de cabildo mexicano, se procedió a la redacción de los momentos de nuestra historia nacional: la Conquista, la Colonia y la época independentista.

Cabe señalar que las Leyes Supremas promulgadas luego de la Independencia nacional, han marcado diferencias sustanciales en cuanto a la importancia del Cabildo dentro de cada una de ellas. La Constitución de Cádiz, por ejemplo, contempla en sus ordinales 312 y 316 lo relativo al nombramiento de Alcaldes, Síndicos y Regidores; contrario a la de 1814 y al Reglamento Provisional del Imperio de Iturbide de 1822 que no tienen un artículo para ello.

La Carta Magna de 1824, a pesar de considerarse la primera federalista, determina como facultad de los estados su organización interna y fue hasta después de su promulgación que surgieron las primeras disposiciones en materia de Cabildos.

Por su parte, la Ley Suprema de 1857 tampoco estableció ordenanzas específicas para el funcionamiento de los municipios; cosa que no ocurrió con nuestra actual constitución, la de 1917, que destina todo un ordinal -el 115-, para definir el proceder de los municipios y señala expresamente que estos serán administrados por un ayuntamiento de elección popular directa.

Ante tales circunstancias, se determinó como elemental analizar todas las reformas del 115 constitucional en un capítulo del libro; en total han sido 9 reformas que han incidido en el comportamiento de los Cabildos, de un total de 16 que ha tenido este artículo.

Ahora bien, el sustento del Nuevo Paradigma de Cabildo Mexicano, no se concibe sin un análisis y reflexión de las condiciones actuales de estos órganos deliberativos. De dicho diagnóstico se observan diversas problemáticas en el proceder cotidiano de éstos, muchos de sus integrantes, por ejemplo, tienen un grado de estudios que ni siquiera alcanza una carrera universitaria. Por otro lado, las Comisiones municipales, que son los órganos auxiliares, por decirlo de alguna manera, que se encargan de dictaminar los asuntos a ser discutidos en Sesión requieren de una tipología de municipios, ya que actualmente su instalación esta determinada por la ley estatal en la materia que no toma en cuenta la diversidad de características de las municipalidades del país.

Por otra parte, lo relativo al asociacionismo municipal, surge con el objetivo de presentar al lector, la importancia de las agrupaciones de municipios para posicionar ante la Federación y los Estados, los puntos de la agenda municipalista, mismos que surgen de las propias deliberaciones de los Cabildos en sí y que contienen los intereses y demandas que a diario tratan los ediles en sus sesiones.

Las propuestas contenidas en la última parte del libro responden al interés que como Asociación nos han involucrado en la búsqueda de mejores municipios, y ello no se concretará si no comenzamos por impulsar una innovación en los Cabildos mexicanos, por ser estos el asiento del gobierno local.

El Nuevo Paradigma de Cabildo Mexicano de manera sintetizada propone que se modifique el sistema de elección de los integrantes de estos órganos con el fin de propiciar mayor representatividad ciudadana, gobernabilidad y acercamiento entre los ediles con la población; de igual modo se proponen 8 puntos con los cuales deben de contar todos los Síndicos y Regidores para el mayor desempeño de sus cargos y que a su vez contribuyen a su profesionalización. Se abordan también algunas acciones para mejora el funcionamiento de las comisiones municipales; así como los pasos mínimos para la aprobación o modificación de nomas locales, en el entendido que es precisamente en el Cabildo donde se aprueban estas últimas y es uno de los cometidos fundamentales de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores proveer a su municipio de las normas que requiere para su buen funcionamiento.

Este Nuevo Paradigma, también abarca el tema de la importancia de la planeación a largo plazo en la búsqueda de proyectos que perduren en los municipios, así como diversas herramientas de apertura y cercanía ciudadana como el Cabildo Abierto, los Observatorios Ciudadanos, la formulación de Presupuestos Participativos y el Sistema de Rendición de Cuentas de los integrantes de los Cabildos.

No queda más que decir que a lo largo de estos últimos 500 años de nuestra historia, los municipios y sus cabildos han sido constructores en gran medida del proceder actual de nuestra patria, la historia nacional no se puede entender sin ellos.

Gómez Morín, el gran ideólogo y forjador del humanismo político, en diversas ocasiones hizo un llamado para convertir al municipio en limpio servicio de la comunidad, lo hizo en nombre de la esperanza, del bien y de la grandeza de México; lo hizo también porque estaba convencido, como lo estamos nosotros, que el municipio es el primero de los tres órdenes de gobierno, que es la base de nuestro sistema federal y que, transformarlo, al igual que a sus instituciones, es el paso necesario para conseguir el desarrollo de México.

¡México fuerte, con municipios fuertes!

GOBERNAR  
A LA  
CIVIDAD  
ES  
SERVIRLA





ANAC

# Directorio del Comité Ejecutivo Nacional ANAC

**Enrique Vargas del Villar**

Presidente de la ANAC y Presidente Municipal de Huixquilucan, Edo. Méx.

**Oscar Enrique Rivas Cuellar**

Vicepresidente secretario y Presidente Municipal de Nuevo Laredo, Tamaulipas

**Santiago Taboada Cortina**

Vicepresidente Tesorero y Alcalde de Benito Juárez, CDMX

**Yolanda Tellería Beltrán**

Vicepresidenta de Enlace con el Poder Judicial Presidenta Municipal de Pachuca, Hidalgo

**Renan Alberto Barrera Concha**

Vicepresidente de Enlace con el Gobierno Federal y Presidente Municipal de Mérida, Yucatán

**Maria Teresa Jiménez Esquivel**

Vicepresidenta de Capacitación y Presidenta Municipal de Aguascalientes, Aguascalientes

**Luis Bernardo Nava Guerrero**

Vicepresidente de Enlace Legislativo y Presidente Municipal de Querétaro, Querétaro.

**Jorge Zermeño Infante**

Vicepresidente de Asuntos Internacionales y Presidente Municipal de Torreón, Coahuila.

**María Eugenia Campos Galván**

Vicepresidente de Comunicación y Presidenta Municipal de Chihuahua, Chihuahua.

**Juan Manuel Gastelum Buenrostro**

Vicepresidente de Asuntos Fronterizos y Presidente Municipal de Tijuana, Baja California.

**Leticia Zepeda Martinez**

Vicepresidente de Promoción y Servicios y Presidenta Municipal de Chapa de Mota, Estado de México.

**Francisco Xavier Nava Palacios**

Vicepresidente de Gestión y Proyectos y Presidente Municipal de San Luis Potosí, San Luis Potosí.

**Héctor López Santillana**

Vicepresidente de Municipios mayores a 500 mil habitantes y Presidente Municipal de León, Guanajuato.

**Raúl Camacho Baños**

Vicepresidente para Municipios menores de 100 mil habitantes y Presidente Municipal de Mineral de la Reforma

**Marcos Efrén Parra Gómez**

Coordinador Nacional de Regiones y Presidente Municipal de Taxco, Guerrero.

**Mario Alejandro Navarro Saldaña**

Coordinador de Región Centro y Presidente Municipal de Guanajuato, Guanajuato.

**Jesús Gómez Gómez**

Coordinador de la Región Centro y Presidente Municipal de Sahuayo, Michoacán

**María Juana Romero**

Coordinadora de la Región Yaqui y Presidenta Municipal de Nacozari de García, Sonora.

**Julian Zacarias Curi**

Coordinador de la Región Maya y Presidente Municipal de Progreso, Yucatán.

**Leticia López Landero**

Coordinadora de la Región Sur y Presidenta Municipal de Córdoba, Veracruz.

**Reynaldo Delgadillo Moreno**

Coordinador de la Región Centro Norte y Presidente Municipal de Calera, Zacatecas.

**Xicoténcatl González Uresti**

Coordinador de Región Norte y Presidente Municipal de Cd. Victoria, Tamaulipas.

**Jose Guillermo Velazquez Gutierrez**

Coordinador de la Región Centro Oriente y Presidente Municipal de Atlixco, Puebla

**Maki Esther Ortiz Domínguez**

Coordinadora Nacional Atención a Migrantes y Presidenta Municipal de Reynosa, Tamaulipas.

**Rosendo Anaya Aguilar**

Coordinador Nacional de atención a Pueblos Indígenas y Presidente Municipal de Amealco de Bonfil, Querétaro

# Directorio Staff ANAC

**Adán Larracilla Márquez**

Secretario Ejecutivo  
secretario@anac.mx

**Miguel Amador Hernández**

Director de Desarrollo Municipal  
desarrollo@anac.mx

**Claudia Aranda Muela**

Subdirectora de Fortalecimiento Institucional  
fortalecimiento@anac.mx

**Diana Amador Huitrón**

Coordinadora Administrativa  
contacto@anac.mx

**Olinka Itzel Ortíz Figueroa**

Coordinadora de Comunicación  
comunicacion@anac.mx

**Salvador Rosas Romero**

Coordinador de Profesionalización  
capacitacion@anac.mx

**Giovanni Minquini De la Rosa**

Coordinador de Comités Técnicos  
comites@anac.mx

**Hurí Vilchis Montiel**

Coordinadora de Vinculación  
vinculacion@anac.mx

**Fernando Castillo Orea**

Coordinador de Servicios y Eventos  
eventos@anac.mx

**Liliana García Hernández**

Coordinadora del área de Empresas  
empresas@anac.mx

**Alberto Duarte Tovar**

Jefe del área de Investigación  
investigacion@anac.mx

**Jennifer Buzek Estrada**

Jefa del área de Capacitación  
capacitacion@anac.mx

**Jael Betsabé Macías Bernal**

Jefa del área de Asistencia Técnica  
estadistica@anac.mx

**Frida Daniela Adame López**

Analista de Asistencia Técnica  
biblioteca@anac.mx

**Giovanni Javier González Cruz**

Jefe del área de Extensión  
extension@anac.mx

**Jorge Augusto Meza Méndez**

Jefe de Enlace  
enlace@anac.mx

**Luis Enrique Sánchez Soriano**

Web Master  
webmaster@anac.mx

**Nayelli Carmen Miguel Juárez**

Analista del área Jurídica  
juridico@anac.mx

**Erick Abel Aguilar**

Jefe de Logística  
logistica@anac.mx

**Yaotzín García Melchor**

Jefe del área de Diseño Gráfico  
diseno@anac.mx

**Daniel Enrique Aristeo Aquino**

Jefe de Diseño Editorial  
editorial@anac.mx

**Karla Nohemi Castrejón Isoba**

Community Manager  
redessociales@anac.mx