

## CAPÍTULO CUARTO

### PERSPECTIVAS DE REFORMA AL RÉGIMEN MUNICIPAL EN MÉXICO

José Ma. SERNA DE LA GARZA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Propuesta para consolidar el estatuto constitucional del municipio.* III. *El mecanismo de elección de los integrantes del ayuntamiento.* IV. *La forma de gobierno en el municipio.* V. *El servicio civil de carrera.* VI. *La enorme diversidad municipal y la existencia de un régimen normativo único común a todos. ¿Establecer un régimen diferenciado?* VII. *El “marco jurídico federalizado” del municipio.* VIII. *Reflexiones finales.* IX. *Bibliografía.*

#### I. INTRODUCCIÓN

A más de 500 años de la fundación del primer municipio en México (10 de julio de 1519), se abre de nueva cuenta la ocasión para hacer una revisión crítica de esta institución, a efecto de someter a discusión algunas de las reformas propuestas desde hace años para fortalecer este orden de gobierno.

Es verdad que las reformas constitucionales de 1983 y de 1999 fueron importantes para la institución municipal en México. Además, hay que decir que fueron complementadas con la reforma de 1994, la cual legitimó al municipio para interponer controversias constitucionales y con ello estar en posibilidad de defender su ámbito de competencias frente a posibles invasiones de parte de otros órganos.

Sin embargo, la verdad es que los municipios mexicanos siguen adoleciendo de grandes carencias y de problemáticas diversas, que afectan su capacidad para desempeñar las facultades que constitucionalmente les corresponden, y para atender las necesidades y demandas de las poblaciones que habitan en su territorio. Distintos diagnósticos han coincidido en que los municipios mexicanos padecen de escasez de recursos propios; experi-

mentan una marcada dependencia política y financiera, tanto de la Federación como de los gobiernos estatales; en muchos casos carecen de capacidad de gestión administrativa y de capacidad técnica por parte de los servidores públicos municipales, y sufren las consecuencias de la falta de continuidad en las políticas públicas y programas de gobierno, entre otros.<sup>1</sup>

Además, hay que decir que la diversidad en cuanto a tamaño, características, número de población y recursos es enorme, al observar los 2,452 municipios que existen en el país.<sup>2</sup> Por ello, la problemática apuntada se presenta con características, grados e intensidades también distintos, por lo que su atención requiere de medidas, asimismo, diferentes.

En el presente ensayo me propongo examinar las propuestas de reforma normativa que se han discutido en México desde hace años, como un punto de partida para ordenar la discusión que eventualmente podría llevar a generar cambios que fortalezcan las estructuras municipales de gobierno. De esta manera, analizaré las distintas propuestas que existen para consolidar el estatuto constitucional del municipio (II); reformar el mecanismo de elección de los integrantes del ayuntamiento (III); hacer modificaciones a la forma de gobierno del municipio (IV); crear un verdadero servicio civil de carrera en el municipio (V); considerar la existencia de una enorme diversidad municipal y evaluar la posibilidad de establecer regímenes normativos diferenciados según el tipo de municipio (VI), y explorar la problemática de la expansión de responsabilidades de los municipios asignadas por múltiples leyes generales, en el marco de las facultades concurrentes, tal y como se les entiende en México (VII). Terminaremos el presente capítulo con unas breves reflexiones finales (VIII).

Por razones de espacio, dejaré de lado dos temas que también son esenciales. Uno de ellos es el relativo a las finanzas públicas municipales, mismo que requiere una discusión más amplia, en el marco de una revisión integral del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El otro tema es el relativo al

---

<sup>1</sup> Entre los muchos diagnósticos que se han hecho sobre el municipio en México, véanse, por ejemplo, García del Castillo, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I*, México, CIDE, 1995; Acosta Arévalo, José Octavio, *El municipio en México (diagnóstico)*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 1995; Instituto Nacional de Administración Pública, *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda estatal y municipal*, México, INAP, 1996.

<sup>2</sup> No es sencillo saber con exactitud cuántos municipios existen en México actualmente. En un estudio que analiza distintas fuentes de información, entre ellas las del INEGI y de la Cámara de Diputados, Germán Castro concluye que en 2021 existen 2,452 municipios en nuestro país. Véase Castro, Germán, “¿Cuántos municipios existen en México?”, *Nexos*, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/cuantos-municipios-existen-en-mexico/>.

gobierno metropolitano, en un país en el que existen ya 59 zonas metropolitanas, en las que habita el 57% de la población.<sup>3</sup>

## II. PROPUESTA PARA CONSOLIDAR EL ESTATUTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

En términos conceptuales, la reforma constitucional de 1983 consideró al municipio como un orden encargado de la “administración” de su correspondiente ámbito territorial y de la población que en él habita. Como se sabe, la reforma de 1999 modificó esta situación, al asignar al municipio la función de “gobernar” y no ya de “administrar” el territorio y la población respectivos. El cambio podrá parecer menor, pero la verdad es que tuvo implicaciones importantes, pues significó el fortalecimiento de las capacidades de autogobierno, de las facultades de la autoridad municipal para dirigir con autonomía los asuntos públicos locales y de resolver los problemas que afectan a la colectividad y al interés público municipal.

En esta línea de cambio conceptual relativo a la institución municipal, se pueden encontrar propuestas que buscan hacer partícipe al municipio de la soberanía popular. De hecho, desde 1922 la Unión Nacional de Ayuntamientos propuso reformas a los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en el siguiente sentido:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de municipios autónomos congregados en estados que, sobre la base de la autonomía municipal, serán libres y soberanos para su régimen interior, dentro de las limitaciones que la presente Constitución les marque, y que a su vez estarán unidos en una Federación establecida con arreglo a las disposiciones de la presente ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo mexicano ejerce su soberanía por los Poderes de la Unión federal, por los particulares de los estados y por los locales de los municipios en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución como ley suprema, y por las Constituciones de los estados, que en ningún caso podrán contravenir las prescripciones de la misma presente Constitución.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> El tema metropolitano lo traté en el siguiente ensayo: Serna de la Garza, José Ma., “Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración”, *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2015.

<sup>4</sup> “Proyecto de las reformas constitucionales necesarias para el funcionamiento autónomo de los municipios”, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, Legislatura XXX, periodo ordinario, año I, t. I, 2 de octubre de 1922. To-

Desde nuestro punto de vista, cambiar el estatuto constitucional del municipio mexicano en el sentido de hacerle partícipe de la soberanía popular de la manera apuntada es, en efecto, un cambio relevante en términos conceptuales, que le eleva de rango; pero sería a todas luces insuficiente si no va acompañado de otros cambios que incidan sobre su forma de gobierno, su capacidad de gestión de los asuntos públicos que son de la competencia municipal y de la financiación de sus funciones y servicios.

Sin embargo, y desde una perspectiva de derecho comparado, no hay que perder de vista lo señalado por Nico Steytler,<sup>5</sup> en el sentido de que la lógica de reconocer a los gobiernos municipales como parte constitutiva de la estructura federal (como sería el caso de hacerles partícipes del ejercicio de la soberanía a través de una adición al artículo 41 de la CPEUM como la arriba señalada) ha llevado a incluir al “gobierno local organizado”<sup>6</sup> en algunas instituciones políticas nacionales de ciertos países. Así ha sucedido, por ejemplo, en África del Sur, que prevé la participación del “gobierno local organizado” en el proceso legislativo federal, a través del Consejo de las Provincias (que es la segunda cámara, equivalente al Senado de otros sistemas federales). A este tema volveremos más adelante, cuando analicemos el posible papel de los municipios dentro del proceso legislativo multinivel, tal y como existe en otros sistemas federales.

### III. EL MECANISMO DE ELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DEL AYUNTAMIENTO

Son varios los temas que durante muchos años se han venido discutiendo en relación con la elección de los integrantes del ayuntamiento. Uno de ellos era el relativo a la posibilidad de reelección de los presidentes municipales. El argumento es bien conocido: un solo periodo de tres años sin posibilidad de reelección introducía incentivos negativos que no favorecían la adopción de medidas de corto plazo, impedían la consolidación de los equipos de gobierno y administración (la adquisición de experiencia y su aprovechamiento), y desfavorecían también la planeación en el mediano y largo plazo.

---

mado de Acedo Angulo, Blanca, *Soberanía y libertad municipal*, México, Senado de la República (LXII Legislatura)-Colegio de la Frontera Norte, 2015, p. 68.

<sup>5</sup> Steytler, Nico (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. A Global Dialogue on Federalism*, Canadá, McGill-Queen's University Press, 2009, vol. 6, pp. 408 y 409.

<sup>6</sup> En el derecho comparado se emplea la expresión “gobierno local organizado” (*organized local government*) para referirse a organizaciones que representan a los gobiernos municipales en diversos foros.

Con la reforma constitucional de 2014, se obliga a permitir la reelección<sup>7</sup> para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, “siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años” (artículo 115.I, párrafo segundo, de la CPEUM).

Otro tema bajo discusión ha sido el relativo a la duración de los gobiernos municipales. En realidad, éste es un tema que corresponde más bien a las Constituciones de las entidades federativas. De hecho, hay estados cuyas Constituciones permiten periodos de gobierno municipal de cuatro años, como es el caso de Veracruz (artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave).

Finalmente, el otro gran tema que se ha discutido desde hace años es el que tiene que ver con el sistema de elección de los integrantes de los ayuntamientos por medio de planillas, a través del sistema llamado de listas bloqueadas y cerradas. Como se sabe, este sistema consiste en que el elector vota en bloque por un partido, el cual es el que asigna los nombres y los lugares de los candidatos en la lista correspondiente, sistema que ha sido criticado esencialmente por dos aspectos negativos: genera falta de representatividad y falta de contrapesos.

Se genera falta de representatividad, porque sobrerrepresenta al partido ganador (el que vence lo gana todo, salvo la leve corrección introducida por el principio de representación proporcional),<sup>8</sup> y porque los integrantes de la lista no tienen una conexión electoral directa con el electorado de alguna circunscripción territorial específica dentro del municipio. Asimismo, existe una falta de contrapesos, porque el presidente municipal, con una mayoría sobrerrepresentada en los términos apenas apuntados, tiene todo el control del ayuntamiento, quedando nublada y disminuida su supuesta naturaleza deliberativa y colegiada.

En nuestro medio, Ixchel Pérez Durán<sup>9</sup> ha sido quien mejor ha descrito los efectos negativos de la elección por el sistema de listas cerradas y bloqueadas. En opinión de la autora:

---

<sup>7</sup> En relación con este tema, el artículo 115.I, párrafo segundo, de la CPEUM dispone: “Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años”.

<sup>8</sup> Recordemos que con la reforma constitucional del 17 de marzo de 1987 se obligó a introducir el principio de representación proporcional en la integración de todos los ayuntamientos.

<sup>9</sup> Pérez Durán, Ixchel, “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, II semestre de 2008, pp. 381-423.

- 1) El esquema privilegia la formación de una representación partidista en lugar de una representación ciudadana.
- 2) Se genera una mayor identificación e influencia entre el representante y su respectivo partido durante la formación del gobierno municipal y durante el ejercicio cotidiano de éste.
- 3) Se reducen las posibilidades de implementar mecanismos de rendición de cuentas ante la ausencia de conexiones directas entre los representantes y los ciudadanos.
- 4) Se fomenta una tendencia hacia gobiernos mayoritarios, debido a que se elige en bloque por un determinado partido político, debilitándose el carácter de cuerpo colegiado de representación plural que constitucionalmente corresponde al ayuntamiento.
- 5) Los regidores tienen poca influencia política, institucional y administrativa, y el presidente municipal ejerce una fuerte influencia en el cabildo y en el resto de los servidores públicos municipales.
- 6) Se privilegia una división por funciones, y no una división de poderes, en los ayuntamientos.

Si lo anterior es verdad, entonces habría que pensar en un sistema distinto de elección. En el esquema de listas hay dos opciones que menciona la doctora Pérez Durán:

- a) *Lista cerrada y no bloqueada*: permite al elector decidir quién o quiénes deben representar al partido de su preferencia, dándoles la posibilidad de alterar el orden de aparición de los candidatos en dichas listas, pero eligiendo siempre a los de un mismo partido.
- b) *Lista abierta*: permite que el elector pueda configurar su propia lista a partir de las propuestas realizadas por los partidos políticos, dejando abierta la posibilidad de elaborar una lista con candidatos de los distintos partidos contendientes.<sup>10</sup>

Asimismo, otra opción consistiría en dejar el sistema de listas y entrar a un esquema de elección por distritos electorales municipales. De hecho, este esquema ya se ha introducido en el estado de Nayarit para el caso de la elección de regidores. De esta manera, el artículo 107 de la Constitución de dicha entidad federativa establece lo siguiente:

ARTÍCULO 107. Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años y sus integrantes, serán electos popularmente por elección directa hasta por

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 387.

dos períodos consecutivos para el mismo cargo, en los términos que prescribe la Constitución General de la República y la Ley de la materia.

La postulación por un período adicional sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

La elección de Ayuntamientos, se realizará de la siguiente forma:

I. Presidente y Síndico Municipal serán electos por planilla, en votación de mayoría relativa;

II. Los regidores de mayoría relativa, se elegirán por fórmula de conformidad al número que disponga la ley y territorialización que determine el órgano competente.

La demarcación territorial de los municipios para la elección de regidores a que se refiere la fracción anterior será determinada tomando en consideración la que resulte de dividir la población total del Municipio, entre el número de regidurías a elegir, considerando regiones geográficas del Municipio.

En todos los casos y bajo el procedimiento que establezca la Ley Electoral del Estado, se integrará a los Ayuntamientos el número de Regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional.

La propuesta de que los regidores sean electos por circunscripciones territoriales y no por planilla es de antigua data, como en su momento lo sostuvo el municipalista Máximo Gámiz:

El argumento toral es que los regidores representen ciudadanos que viven en una misma área territorial y se sientan obligados a participar en las decisiones de los ayuntamientos, para que éstas no excluyan del beneficio de las mismas, o bien no perjudiquen a sus, en todo caso, representados. Nos parece recomendable la propuesta siempre que la distribución de circunscripciones se lleve a cabo conforme a números específicos de habitantes de las diferentes zonas, para su mejor equilibrio.<sup>11</sup>

Nosotros nos inclinábamos por esta opción para mejorar la representatividad de los regidores, dado que es más cercana a nuestra tradición político-electoral y se corresponde más con los mecanismos de elección que la gente ya conoce. Cabe señalar, por último, que el tema de la representatividad está vinculado con el de la rendición de cuentas, así como con el de la posible generación de equilibrios dentro del ayuntamiento.

<sup>11</sup> Gámiz Parral, Máximo, “Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 constitucional”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 100.

#### IV. LA FORMA DE GOBIERNO EN EL MUNICIPIO

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre la forma de gobierno existente en el orden municipal. Se trata de una forma de gobierno presidencial de mayoría sobrerrepresentada, en la que, como ya dijimos, existen pocos contrapesos y que, por lo mismo, funciona de manera poco deliberativa y colegiada.

Ante esta situación, pueden identificarse algunas propuestas que tienden a lograr equilibrios al interior del ayuntamiento. Una de ellas consiste en elegir al síndico aparte, por planilla separada, como se da en el caso de Chihuahua (en donde este servidor público tiene funciones de supervisión y fiscalización de la hacienda pública municipal, y de control interno de la administración municipal).

Así, por ejemplo, en el párrafo 7) del artículo 106 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua se dispone lo siguiente:

7) Las candidaturas a síndicos se registrarán ante la asamblea municipal respectiva, por fórmulas con un propietario y un suplente del mismo género. De los 67 ayuntamientos de la entidad, 33 candidatos a síndicos deberán ser de un género y 34 del género distinto, además de cumplir con lo siguiente:

- a) Deberán llevar sus campañas diferenciadas de los demás candidatos a integrar el ayuntamiento;
- b) La elección del síndico se hará en boleta diferente a la de los demás miembros del ayuntamiento, y
- c) El síndico estará sujeto a los mismos requisitos de elegibilidad que esta Ley establece para los integrantes del ayuntamiento.

Otra propuesta en este sentido es la que ya se ha cristalizado en algunos estados, en el sentido de que la primera minoría dentro del ayuntamiento sea la que proponga una terna a dicho órgano colegiado para que éste designe a la persona titular de la contraloría municipal.

De esta manera, el artículo 104 de la Ley Orgánica Municipal de Zacatecas establece lo siguiente:

##### Artículo 104

La vigilancia, el control interno, la supervisión, evaluación del ejercicio de los recursos, la disciplina financiera y presupuestaria, así como el funcionamiento administrativo de los Municipios estarán a cargo de la Contraloría Municipal, cuyo titular será designado por el Ayuntamiento conforme a la terna que proponga la primera minoría de regidores integrantes del Cabildo.

La primera minoría es la conformada por el partido político que, por sí mismo, hubiere ocupado el segundo lugar de la votación válida emitida en la respectiva elección municipal.



La propuesta deberá presentarse dentro de un plazo de diez días hábiles, contados a partir de la instalación del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal deberá convocar a sesión de Cabildo, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, para designar al titular de la Contraloría Municipal. La sesión se llevará a cabo aunque no se haya recibido la propuesta.

Sólo en caso de que la primera minoría no presente la propuesta dentro del plazo de diez días referido, el Presidente Municipal podrá proponer la terna para elegir el titular de la Contraloría. En tal caso, el Cabildo hará la designación por mayoría calificada.

Cuando por cualquier causa se presente la ausencia o remoción del titular de la Contraloría, la primera minoría conserva el derecho de presentar nueva terna para cubrir el cargo.

El Contralor no podrá ser designado para dos períodos consecutivos.

Por otra parte, resulta interesante mencionar algunas propuestas que se han presentado en otras latitudes, que podrían contribuir a cambiar la forma en que se gobiernan los municipios en México, a saber:

- 1) Abrir la puerta a sesiones del ayuntamiento descentralizadas, que deban rotar de zona a lo largo del periodo municipal y contar al menos con 30% de los puntos de la agenda (informes, pedidos, orden del día) referidos a la zona donde se llevará a cabo. Con esto se podría promover una mirada territorial diversificada de la gestión municipal, el involucramiento ciudadano y la transparencia.<sup>12</sup>
- 2) Organizar agendas públicas y transmisión en vivo de las sesiones del ayuntamiento.
- 3) Instalar un ayuntamiento *online*, esto es, que exista una plataforma *online* con la siguiente información: sueldo del presidente municipal, síndicos y regidores; comisiones de regidores; asistencias a las sesiones de ayuntamiento; agendas de las sesiones del ayuntamiento; acuerdos del ayuntamiento; normativa generada por el ayuntamiento.<sup>13</sup> Asimismo, se busca promover mayor protagonismo de los regidores de oposición en las comisiones ordinarias o permanentes, es decir, que sea obligatoria la participación de los regidores de oposición en todas las comisiones, o bien que sea obligatoria la designación de regidores de oposición como presidentes de un cierto porcentaje de las comisiones (por ejemplo, al menos el 25% de las comisiones).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Rojas, Moisés K. y Sabogal, Renato, *Propuestas de reforma municipal*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2018, p. 39.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 42.

- 4) Otorgar a los regidores la capacidad de interpelación y censura a servidores públicos municipales, incluyendo la posibilidad de proponer el cese de los funcionarios de confianza.<sup>15</sup>
- 5) Establecer plazos específicos de atención para los pedidos de información de los regidores hacia los servidores públicos municipales, y definir sanciones para el caso de que estos últimos no cumplan con entregar la información requerida sin causa justificada.<sup>16</sup>

## V. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En opinión de María del Carmen Pardo, el servicio civil de carrera

...es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. Los elementos comunes que se desprenden de la mayor parte de las definiciones giran alrededor de la necesidad de introducir en la función pública tanto fundamentos éticos para lograr una actitud y comportamiento honorable por parte de los funcionarios, como un conjunto de reglas que administren y desarrollen al personal para que la administración pública responda con eficiencia y eficacia a las demandas que la sociedad plantea.<sup>17</sup>

Por su parte, Mauricio Merino ha apuntado las ventajas para la democracia y para el funcionamiento de los gobiernos y administraciones municipales que tiene la profesionalización del servicio público. Sin embargo, si a nivel nacional apenas se han dado algunos pasos iniciales, a nivel de los gobiernos municipales la profesionalización está todavía lejos de adoptarse como una política deliberada y estable. La profesionalización del servicio público, entendida como la gestión de los recursos humanos que realizan la función de gobierno y que se sustenta en el mérito, la igualdad de oportunidades, la calidad y la competencia profesionales, está muy lejos de ser una realidad en nuestro país. Las administraciones públicas siguen funcionando sobre la base de la lealtad política personal.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>16</sup> *Idem*.

<sup>17</sup> Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8, p. 9.

<sup>18</sup> Merino, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE, junio de 2006, Documento de Trabajo, núm. 182, p. 1.

En el mismo sentido, Cabrero ha señalado el perfil profesional de los funcionarios como otro factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales.

De manera particular, este aspecto es importante para el caso mexicano, caso en el que, al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal.<sup>19</sup>

El municipalista Gámiz Parral hablaba también de la necesidad de incorporar a los empleados y funcionarios municipales de todos los niveles y rangos al servicio civil de carrera, y de la obligatoriedad de una capacitación previa al inicio de las funciones y con posterioridad una preparación continuada y permanente, uniendo la teoría y la práctica: “al efecto, se hace necesario el establecimiento de un instituto de capacitación municipal para cursos de preparación cuya aprobación sea obligatoria, tanto previa como posterior, de los diferentes servidores municipales”.<sup>20</sup> Sumándose a la propuesta de generar un verdadero servicio civil de carrera a nivel municipal, el también municipalista Salvador Valencia ha propuesto crear un órgano encargado del servicio civil en los ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil.<sup>21</sup>

Para éstos y otros muchos autores, la profesionalización del servicio público municipal es vista como condición para la eficacia y la eficiencia de los gobiernos locales. El servicio civil de carrera implicaría procedimientos de selección y ascensos basados en el mérito y la capacidad técnica y profesional de los servidores públicos; mecanismos de capacitación permanente; mecanismos de supervisión, control y evaluación del desempeño de los servidores públicos.

Ahora bien, al hablar de la profesionalización de la administración pública municipal, no podemos dejar de aludir a una figura que ha sido discutida, y en algunos casos establecida, en ciertos municipios mexicanos. Se trata del llamado “administrador municipal”.

Como bien señala un documento de la International City Management Association de México (ICMA), los municipios mexicanos continúan siendo

<sup>19</sup> Cabrero, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre de 2004, p. 757.

<sup>20</sup> Gámiz Parral, Máximo, *op. cit.*, p. 101.

<sup>21</sup> Valencia Carmona, Salvador, “Constitución, municipio y reforma”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 545.

governados de la misma forma que hace 500 años: con un ayuntamiento con poder normativo y un presidente municipal con tareas ejecutivas. Sin embargo, ante la necesidad de adaptarse a los enormes cambios que han ocurrido en nuestras sociedades, en muchos países se ha creado la figura del administrador municipal, nombrado generalmente por el presidente municipal y ratificado por el ayuntamiento, como una manera de fortalecer la administración del gobierno municipal, estableciendo un esquema organizacional enfocado en ejecutar las políticas y decisiones dictadas por las dos autoridades tradicionales del municipio arriba mencionadas. Además, se trata de una figura que brinda apoyo técnico y asesoría; mandata y dirige a las dependencias centralizadas; coordina la comunicación entre el ayuntamiento y el personal gubernamental; elabora planes, presupuestos y estudios, y presenta recomendaciones con el fin de mantener al ayuntamiento informado sobre las necesidades surgidas en el municipio.<sup>22</sup>

De hecho, Chávez y Villasana han examinado las diversas experiencias que se han presentado con esta figura en diversos municipios en nuestro país, así que no es una figura enteramente nueva. Se ha dado en lo que era la delegación Miguel Hidalgo del entonces Distrito Federal (2000-2006); en Tijuana, Baja California (2001-2004); en Texcoco, Estado de México (2006-2012); en Navolato, Sinaloa (2014-2016), y en Ciudad Juárez, Chihuahua (2016-2017).<sup>23</sup> Después de hacer un análisis de los debates que sobre esta figura se han dado en múltiples entidades federativas y municipios, estos autores llegan a la conclusión básica de que no ha logrado ampliar su presencia o establecerse de manera permanente ni siquiera en el marco legal, a consecuencia de diversos factores, tales como la radicalización político-partidista, la resistencia a perder espacios de poder, la débil exigencia social para exigir reformas locales de fondo, el sobreenálisis de propuestas e iniciativas y la falta de unidad de académicos, especialistas e interesados en modernizar al municipio, a pesar de lo cual identifican tres beneficios centrales: permite al presidente municipal concentrarse en los temas estratégicos, genera orden operativo y promueve una administración profesional de los recursos públicos.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> ICMA-México/Latinoamérica, *Artículos a incluir en el Reglamento Orgánico Municipal para dar origen a la figura del administrador municipal*, junio de 2011 (actualización: mayo de 2018), pp. 3 y 4.

<sup>23</sup> Chávez Alzaga, Octavio y Villasana Dávila, Jaime, “Crónica del administrador municipal y del City Manager en México a 2018”, en Rendón Huerta, Teresita (coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias*, México, Universidad de Guanajuato, 2019, pp. 276-298. Cabe señalar que, en este ensayo, los autores no solamente examinan las experiencias con la figura del administrador municipal, que ya ha existido en diversos municipios mexicanos y en una delegación del otrora Distrito Federal, sino que reseñan también la historia del debate reciente que ha venido teniendo lugar en varios estados de la República.

<sup>24</sup> *Idem*.

Cabe mencionar que, el 18 de septiembre de 2018, el diputado local Miguel Francisco La Torre Sáenz (de extracción panista) presentó una iniciativa con carácter de decreto para reformar y adicionar diversos artículos del Código Municipal para el Estado de Chihuahua, con la finalidad de crear la figura de la “Administración de la Ciudad” (a la que se le sumaron diputadas y diputados locales de otros partidos).<sup>25</sup> Frente a la realidad de la deficiente profesionalización de la administración municipal y su impacto en la calidad de los servicios públicos y obras municipales, la iniciativa referida sostiene que la o el administrador de la Ciudad es una persona con experiencia en la administración pública, nombrada por el ayuntamiento, de preferencia por mayoría calificada. Según la propuesta, este servidor público se ha de encargar del personal administrativo; de supervisar, formular y dirigir obras; de administrar los recursos financieros; de encargarse del diseño de políticas públicas que trasciendan a las administraciones, y de supervisar que la prestación de los servicios públicos y el mantenimiento de la ciudad se realicen de manera puntual y aprovechando al máximo los recursos públicos. Sin embargo, seguridad pública, policía preventiva y protección civil municipales no entrarían en el radio de acción de la Administración de la Ciudad, sino que seguirían dependiendo directamente de la persona titular de la presidencia municipal.

Asimismo, en la iniciativa comentada se argumenta:

La persona que ocupe el cargo a que se ha venido haciendo referencia debe contar y desarrollar diversas habilidades administrativas y empresariales, siendo importante definir su perfil desde el ámbito técnico, por encima del perfil político. Es fundamental que cuente con estudios superiores de Administración Pública y experiencia en puestos ejecutivos de gobierno, además de contar con conocimiento en aspectos económicos y financieros.<sup>26</sup>

Bajo el esquema propuesto, la persona titular de la presidencia municipal seguiría siendo la figura con liderazgo legislativo y político de la comunidad, y continuaría siendo quien representa a la localidad en ceremonias oficiales, cívicas y culturales, y también ante las diversas instancias de gobierno, además de presidir el ayuntamiento.

Asimismo, se propone que el nombramiento y la remoción de la persona titular de la Administración de la Ciudad deben ser aprobados por el me-

---

<sup>25</sup> Como podrá observarse, se trata de una propuesta pensada para los municipios urbanos.

<sup>26</sup> Comisión de Desarrollo Municipal y Fortalecimiento del Federalismo, LXVI Legislatura del Estado de Chihuahua, CDMFF/26/2021, p. 8.

nos las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento,<sup>27</sup> “...sin que pueda recaer en ninguna persona que haya ocupado puestos de dirección en cualquier partido político o que se haya postulado para cargos de elección popular en un período mínimo de dos años”. Además, se establece como indispensable condicionar a la o el administrador de la Ciudad se abstenga de participar en cualquier tipo de actividad política o partidista, “para que no sean las condiciones políticas las que garanticen su permanencia en el cargo, sino el trabajo y desempeño que realice a favor de la ciudad así como los resultados obtenidos”.<sup>28</sup>

Profesionalizar a la administración pública municipal también implicaría poner al día la normativa interna que regula la prestación de servicios públicos y el desempeño de las funciones públicas municipales. Sin tener por el momento los datos actualizados, simplemente nos permitimos mencionar la necesidad de atender el problema del déficit normativo, que afecta el funcionamiento de las autoridades municipales. Según datos del INEGI, en 2015, 692 municipios no contaban con un bando de buen gobierno, que es la norma básica en el ámbito municipal; sólo 723 tenían un reglamento de obras públicas, y únicamente 773 contaban con un reglamento de limpia y manejo de residuos.<sup>29</sup> Como lo ha señalado Salvador Valencia, los ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización de sus reglamentos y normas necesarios para las actividades municipales, en muchos casos anticuados, para contar en el mejor de los casos con un verdadero código municipal.<sup>30</sup>

Crear un sistema civil de carrera en el orden de gobierno municipal podrá parecer un proyecto de largo plazo, y efectivamente lo es. Sin embargo, en lo que se van dando pasos en dicho sentido, podría por lo menos, y de inicio, exigirse cierto perfil profesional y de experiencia específicos para las

---

<sup>27</sup> En una primera versión de la iniciativa, el nombramiento de la persona titular de la Administración de la Ciudad se daría a propuesta del presidente municipal con aprobación de mayoría calificada del ayuntamiento. En una segunda versión de la iniciativa se estableció que el nombramiento sería a partir de una terna generada a través de un mecanismo que asegurara la participación mayoritaria de los sectores social, empresarial y académico, y con la aprobación de, por lo menos, las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

<sup>28</sup> Cabe señalar también que en la iniciativa se establece que la designación de la persona titular de la Administración de la Ciudad sería por un periodo de quince años (lo cual nos parece excesivo), sin posibilidad de ser designada para un periodo inmediato siguiente.

<sup>29</sup> Datos del INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, 2015. Citados por la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por César Camacho y María Bárbara Botello Santibáñez, en nombre de diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 10 de octubre de 2017.

<sup>30</sup> Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 541.

personas titulares de algunos órganos de la administración pública municipal. Es decir, se tendrán que establecer por ley ciertos estándares de competencia laboral y profesional para ocupar ciertos cargos, como el de tesorero o el del encargado de obras públicas, u otros más, para que no cualquiera, con cumplir el único requisito de tener lealtad política hacia la persona titular de la presidencia municipal, pueda ocuparlos.

## VI. LA ENORME DIVERSIDAD MUNICIPAL Y LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN NORMATIVO ÚNICO COMÚN A TODOS. ¿ESTABLECER UN RÉGIMEN DIFERENCIADO?

Sostiene la doctora Teresita Rendón que “Es impostergable reconocer la diversidad de los municipios, para propiciar su avance gradual, de acuerdo a su potencial”.

En un interesante estudio, su propuesta consiste en dotar al municipio de las atribuciones, las estructuras y los medios conforme a las asimetrías que caracterizan a los municipios mexicanos. En esta línea, plantea una tipología de los municipios a ser desarrollada, no por la CPEUM (que no debe ser casuística), sino por una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional. Dada esa diversidad económica, social y geográfica, propone la doctora Rendón que se establezcan diferentes regímenes para la organización, el gobierno y la administración de los municipios, incluso en lo que respecta a la determinación de las competencias y los recursos. “Es decir, que los Municipios, de acuerdo con sus especificidades, tengan también distintas competencias y diferentes fuentes tributarias”.<sup>31</sup>

En apretado resumen, la propuesta de la doctora Teresita Rendón es la siguiente:

- 1) Generar una tipología de los municipios, tomando en cuenta factores como población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica y elementos históricos y culturales, y otros factores relevantes que serían definidos por el legislador.
- 2) Con base en esos criterios, propone la siguiente tipología de municipios:

---

<sup>31</sup> Rendón Huerta, Teresita, “Hacia una ley reglamentaria del artículo 115”, en Comisión de Desarrollo Municipal, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República, LX Legislatura-IGLÓM, 2007, pp. 79-92.

- a) Metropolitanos.
  - b) Urbanos.
  - c) Mixtos.
  - d) Rurales.
  - e) Turísticos.
  - f) Indígenas.
  - g) Fronterizos.
- 3) Según su tipo, el municipio tendrá competencias específicas y recursos acordes con su realidad socioeconómica, lo cual permitirá a la legislatura estatal diseñar competencias de obligatorio cumplimiento y recursos fiscales suficientes que permitan al municipio cumplir con sus cometidos.
  - 4) Desde el artículo 115 de la CPEUM se establecerá una cierta uniformidad muy básica, en el sentido de que todos los municipios deberán contar con un presidente municipal y con un ayuntamiento, pero se dejará margen para que el número de miembros de los cuerpos edilicios sea distinto, según el tipo de municipio.
  - 5) Todos los municipios deberán prestar al menos los servicios y funciones públicas de agua potable, alumbrado público, limpia, seguridad pública, recolección de basura y alcantarillado.
  - 6) La ley estatal, siguiendo a la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, determinará los tipos de municipios existentes en la entidad federativa y las reglas de organización y funcionamiento de cada tipo de municipio, especificando los servicios públicos adicionales y obligatorios a cargo del municipio y determinando, según los casos, los recursos fiscales.
  - 7) El gobernador de cada entidad federativa emitirá el decreto de clasificación, ubicando a cada municipio dentro de alguno de los tipos determinados por la ley.

La propuesta de la doctora Rendón hace sentido a nivel teórico y conceptual, y nos interesa profundizar en la ruta emprendida por esta reconocida municipalista, por lo que hemos procurado indagar si en algún Estado federal existe un régimen diferenciado para el gobierno y la organización municipal. Hasta donde hemos podido encontrar, y desde una perspectiva de derecho comparado, solamente en la India hemos observado que existe una regulación distinta para diferentes tipos de municipios.

En la India, el gobierno municipal en las zonas rurales se regula por la Enmienda 73 a la Constitución de dicho país, mientras que el gobierno



municipal de las zonas urbanas se regula por la Enmienda 74. Ambas enmiendas datan de 1992 y su objetivo principal es establecer un régimen municipal diferenciado, de acuerdo con las características de cada comunidad. La Enmienda 73 se refiere al ámbito rural, y establece una estructura de tres niveles de órganos autónomos locales interconectados: el nivel de la aldea, el nivel del bloque y el nivel del distrito (un bloque abarca varias aldeas y un distrito comprende varios bloques).<sup>32</sup> Sin entrar en detalles, cada una de estas circunscripciones tiene sus propios órganos de gobierno, en donde los que pertenecen a los niveles más amplios tienen facultades de supervisión y apoyo respecto de los más reducidos.

Por su parte, la Enmienda 74 se refiere a la organización del gobierno municipal en las zonas urbanas, y establece tres tipos de municipios que deberán prever las leyes estatales: *Nagar Panchayat* (para áreas en transición, es decir, áreas que se convierten de rurales a urbanas), consejo municipal (para áreas urbanas pequeñas) y corporación municipal (para áreas urbanas más grandes).

Según el artículo 243P(2) de la Enmienda 74, el que una comunidad sea catalogada como “área en transición”, “área urbana más pequeña” o “área urbana más grande” depende de una apreciación del gobernador, quien deberá tomar en cuenta los siguientes criterios: la cantidad de población de la zona, la densidad de la población, los ingresos generados por la administración local, el porcentaje de empleo en actividades no agrícolas, la importancia económica del área, la economía o cualquier otro factor que considere oportuno. En todo caso, el gobernador deberá hacer una notificación pública sobre en cuál categoría se ubica cada comunidad.

El artículo 243R(2) de la Enmienda 74 establece una serie de lineamientos que las legislaturas estatales deben de seguir en cuanto a la organización del gobierno municipal en estas distintas áreas. Por ejemplo, las leyes estatales en la materia deben prever que en la estructura de gobierno municipal participen personas con conocimiento especial o experiencia en la administración municipal (quienes no tendrán derecho a voto en las sesiones del consejo municipal).

Esta Enmienda 74 también señala que las leyes estatales deben establecer cuáles son las funciones y servicios que corresponden a cada tipo de municipio, bajo una idea general de lograr el autogobierno. Una alternativa al establecimiento de regímenes normativos diferenciados según el tipo de municipio, y vinculado a la distinción entre municipios urbanos y municipios

<sup>32</sup> La información sobre el gobierno local en el sector rural de la India la obtuve del siguiente artículo: Madaboyina, Gopi, “Appraisal of Rural Local Governments in India”, *Aegaeum Journal*, octubre de 2020, pp. 976-987.

rurales, es la creación en algunos países de estructuras político-administrativas que típicamente se dedican a proveer servicios como agua, disposición de aguas residuales y transporte (donde economías de escala los hacen más eficientes), dando asistencia a municipalidades pequeñas en áreas rurales, facilitando la cooperación entre las diversas municipalidades y frecuentemente sirviendo como brazos administrativos de los gobiernos estatales.<sup>33</sup>

Así, por ejemplo, en España cincuenta “provincias” (estructuras político-administrativas como las mencionadas en el párrafo anterior) coordinan y dan servicios a alrededor de 8,000 municipios, de los que más del 80% tienen poco más de 5,000 habitantes.

Las diputaciones provinciales son los órganos de gobierno de las provincias<sup>34</sup> y su labor consiste en administrar sus intereses y asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios públicos de competencia municipal en todo el territorio de la provincia.

El gobierno y la administración autónoma de las provincias están encomendados a las diputaciones provinciales, las cuales son corporaciones de carácter representativo de elección indirecta, ya que su composición se establece a partir de los resultados de las elecciones municipales, en las que se eligen los representantes políticos de los ayuntamientos.

Básicamente, los escaños en las diputaciones provinciales se reparten entre aquellos partidos que han obtenido algún concejal en cada partido judicial y según el número de votos conseguidos por cada uno de esos partidos. Los diputados provinciales que corresponden a cada partido político son elegidos, a nivel de partido judicial, entre y por los concejales de cada uno de ellos, que pertenecen a los municipios que comprende cada partido judicial.<sup>35</sup>

El artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España señala las siguientes competencias de las diputaciones provinciales:

---

<sup>33</sup> Como afirma Steytler, el valor de proveer economías de escala y coordinación en muchas áreas funcionales encuentra su mejor aplicación en países con un gran número de municipios, pero con poca población y capacidades limitadas. Steytler, Nico (ed.), *op. cit.*, p. 398.

<sup>34</sup> El artículo 137 de la Constitución Española dispone que “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Por su parte, el artículo 141 de ese mismo ordenamiento establece en su párrafo primero que “La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica”.

<sup>35</sup> Véanse los artículos 205 y 206 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General de España.

### Artículo 36

1. Son competencias propias de la Diputación o entidad equivalente las que le atribuyan en este concepto las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso, las siguientes:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.

f) Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.

h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.<sup>36</sup>

A pesar de su previsión en la Constitución Española y en la referida ley, la verdad es que la provincia ha sido opacada por las comunidades autó-

<sup>36</sup> De igual forma, tanto las comunidades autónomas como el Estado podrán delegarles competencias adicionales, en términos del artículo 37 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local de España.

nomas. De hecho, hay algunas comunidades autónomas “uniprovinciales”, en las cuales la provincia ha desaparecido y se ha integrado a la comunidad autónoma respectiva (Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia, Navarra y La Rioja).<sup>37</sup> Aun así, los gobiernos de las provincias suministran servicios a los pequeños municipios que por sí mismos no podrían prestarlos, como el agua, los residuos y los bomberos; además, distribuyen fondos provenientes de transferencias del Estado para apoyar a los municipios en obras públicas e infraestructuras.

En Alemania existe algo parecido a lo anteriormente referido: las instituciones del gobierno local son los distritos (*Kreise*) y los municipios (*Gemeinden*). Los distritos consisten en la integración de varios municipios a través de órganos supramunicipales, con la función de proporcionar servicios de manera más eficaz mediante la puesta en común de recursos financieros y técnicos. Asimismo, los distritos coordinan funciones que, debido a su naturaleza, un municipio no puede desempeñar adecuadamente por sí solo. Tales servicios incluyen servicios de agua y bienestar social. Los distritos también juegan un papel de supervisión sobre los municipios, en nombre de los *Länder*. Las autoridades de los distritos se eligen directamente y sus competencias se derivan de la legislación del *Land* y de las delegaciones que les hagan el gobierno del *Land* o de los municipios correspondientes. En la práctica, la mayoría de sus poderes se delegan por parte de los *Länder*.<sup>38</sup>

No veo sencillo tomar una decisión definitiva sobre cuál de estas opciones podría ser conveniente para el caso mexicano. La primera opción, como la propuesta por la doctora Teresita Rendón o como la existente en la India, introduciría un elemento de asimetría que podría llevar a algunos a pensar erróneamente que hay municipios de primera y municipios de segunda (o hasta de tercera y cuarta). En cuanto a la segunda opción, como la existente en España y en Alemania, muy probablemente sería vista con recelo tanto por las autoridades municipales como por los gobiernos de las entidades federativas, pues la creación de órganos supramunicipales para coordinar y operar ciertos servicios públicos siempre implica algún grado de sesión de poder (amén de lo dispuesto en el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la CPEUM, que prohíbe la existencia de autoridad intermedia alguna entre el gobierno municipal ejercido por el ayuntamiento y el gobierno del estado, disposición que sería un obstáculo tanto para la creación de ese

<sup>37</sup> Las comunidades autónomas “uniprovinciales” son permitidas por la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

<sup>38</sup> Kramer, Jutta, “Local Government and City States in Germany”, en Steytler, Nico (ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, 2005, p. 85.

tipo de órganos como para la creación de ciertas formas de gobierno metropolitano). Es previsible que las resistencias a cualquiera de estas opciones resulten muy poderosas y aun insuperables. El costo sería seguir como estamos, y pagar las consecuencias en términos de la calidad, la eficacia y la eficiencia de la gobernanza del gobierno municipal.

## VII. EL “MARCO JURÍDICO FEDERALIZADO” DEL MUNICIPIO

En una observación que bien valdría la pena actualizar, el doctor Mauricio Merino ha mencionado que hasta 2005 existían 126 normas emitidas por el Congreso de la Unión que señalaban al gobierno municipal como uno de los agentes obligados al cumplimiento de la norma; en particular —señalaba—, en 844 artículos de esa legislación federal se mencionaba expresamente al gobierno municipal como instancia que tenía a su cargo atribuciones directas o indirectas, obligaciones, prohibiciones o la posibilidad de establecer convenios para formar parte de la red de implementación de diversas políticas públicas.<sup>39</sup>

Lo que observa Mauricio Merino se refiere a lo que Óscar Rebolledo ha llamado el “marco jurídico federalizado del municipio”: el municipio no se regula solamente por las leyes estatales y los reglamentos municipales. La cada vez más complicada relación intergubernamental entre municipios, estados y gobierno federal ha comenzado a mostrar un andamiaje jurídico al que se encuentran sometidos los ayuntamientos para la realización de sus cometidos, y muchos de ellos son compartidos también como responsabilidades de otros órdenes de gobierno.<sup>40</sup> En este punto no nos referimos solamente a lo establecido en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, según el cual “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”, sino que también aludimos al cúmulo de leyes generales que, en el desarrollo de facultades concurrentes en relación con una lista cada vez más amplia de materias, asignan facultades, obligaciones y responsabilidades a los municipios, sin siquiera consultarles.

<sup>39</sup> Merino, Mauricio, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, CIDE, 2005, Documento de Trabajo, núm. 160, pp. 25 y 26.

<sup>40</sup> Rebolledo Herrera, Óscar, “El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005, p. 383.

Desde una perspectiva de derecho comparado, cabe observar que no es raro que los gobiernos federal y estatales asignen tareas a los municipios. De hecho, se ha señalado por parte de distinguidos especialistas que los gobiernos municipales en muchos Estados federales actuales están sujetos a doble mandato: uno derivado de la comunidad a la que sirve (*constituency*) y otro derivado de los gobiernos estatales y federal.<sup>41</sup> Es decir, la mayoría de los gobiernos municipales desempeñan funciones en términos de sus poderes autónomos, pero también ejecutan tareas delegadas por los estados (y a veces por la Federación). Tal es el caso, por ejemplo, de Alemania, país en el que, adicionalmente a sus funciones autónomas, los municipios son ampliamente usados para implementar leyes federales y de los *Land*, actuando como la unidad más subsidiaria de las administraciones de los *Länder*. La naturaleza dual de los gobiernos locales frecuentemente deriva de sus orígenes como partes de los gobiernos estatales. Una razón más funcional de la naturaleza dual de los gobiernos locales es que, al estar más cercanos a la gente, suelen desempeñar sus tareas con más eficacia y eficiencia.<sup>42</sup>

Pero el rol dual de los gobiernos locales ha hecho surgir dos preocupaciones sobre la autonomía local. La primera es que, si una parte sustancial de las administraciones municipales está ocupada con poderes delegados, poco queda de sus funciones primarias de responder a las necesidades de sus comunidades. Como observa Steytler en su amplio estudio comparado, la mayoría de los países analizados en su estudio, que data de 2009, reporta un incremento en la carga de las funciones delegadas, a tal grado de que, por ejemplo, en Nigeria se dice que los gobiernos locales son meras extensiones administrativas de los gobiernos estatales. Por otro lado, la segunda preocupación es que las funciones delegadas de los gobiernos estatales no siempre vienen acompañadas de recursos financieros, lo que genera mandatos sin fondos (*unfunded mandates*).<sup>43</sup> Por lo anterior es que Steytler reporta como un reclamo generalizado el desfase entre los fondos transferidos y el número de funciones asignadas a los gobiernos municipales, ilustrando con ello la doble debilidad de los gobiernos locales: tienen poco control sobre la asignación de funciones adicionales por los estados y la Federación, y tienen insuficientes recursos propios y transferidos para cumplir con dichas funciones. Es por esta situación que, para prevenir problemas de *unfunded mandates*, se han intentado varios esquemas. Por ejemplo, en Alemania, la Ley Fundamental de Bonn se reformó para prevenir que el gobierno federal delegue,

---

<sup>41</sup> Steytler, Nico (ed.), *op. cit.*, p. 411.

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 412.

sin consentimiento de los *Länder*, funciones que impliquen costos adicionales para los gobiernos municipales. Por su parte, en Estados Unidos, en 1995 el Congreso aprobó la llamada *Unfunded Mandates Reform Act*, y la Comunidad Autónoma de Cataluña ha vinculado la asignación de funciones a la transferencia de los fondos necesarios.<sup>44</sup>

En específico, la *Unfunded Mandates Reform Act* de Estados Unidos representa un esfuerzo por limitar la cantidad de mandatos o delegaciones federales no financiados, dirigidos por el gobierno federal a los gobiernos estatales, locales y tribales.

Esta ley exige que la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos calcule los costos directos de los mandatos intergubernamentales que excedan los cincuenta millones de dólares (ajustados por la inflación) y de los mandatos dirigidos al sector privado por encima de los cien millones de dólares en cualquier propuesta de ley federal. Además, prohíbe la consideración de legislación que contenga mandatos intergubernamentales con costos estimados para exceder los montos de dicho umbral, y exige que las agencias administrativas federales, excepto las agencias federales independientes, estimen el impacto en las empresas y los gobiernos estatales y locales de cualquier ley o disposición que propongan y que preparen declaraciones escritas de costos y beneficios estimados para mandatos que excedan los cien millones de dólares al año, con ciertas excepciones.

Por último, la referida ley tiene la intención de ayudar a las agencias federales en su consideración de las regulaciones propuestas que afectan a los gobiernos estatales, locales y tribales, mediante: *a)* exigir que las agencias federales desarrollen un proceso para permitir que los funcionarios electos y otros funcionarios de los gobiernos estatales, locales y tribales brinden información cuando las agencias federales estén desarrollando regulaciones, y *b)* exigir que las agencias federales preparen y consideren estimaciones del impacto presupuestario de las regulaciones que contienen mandatos federales sobre los gobiernos estatales, locales y tribales y el sector privado antes de adoptar dichas regulaciones, así como garantizar que los gobiernos pequeños reciban una consideración especial en ese proceso.

Todo lo anterior nos lleva a otro problema que planteamos a través de la siguiente pregunta: ¿qué tan adecuado es que el Congreso de la Unión asigne tareas y funciones a los municipios, sin pedir su opinión y sin consultarles?

No pretendemos aquí sugerir que se consulte a todos y cada uno de los municipios mexicanos cuando el Congreso de la Unión apruebe leyes federales que les asignen tareas y funciones. Pero sí podemos por lo menos

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 424.

mencionar que en otros sistemas federales se han creado mecanismos para escuchar la voz de los gobiernos municipales en la toma de decisiones a nivel federal. Por ejemplo, en Suiza y Australia, el gobierno municipal participa en foros federales intergubernamentales. En otros países, como Estados Unidos, Canadá, Alemania y Nigeria, las interacciones son más bien informales. Por su parte, en los lugares donde el gobierno local es débil, como México y la India, la interacción con el nivel federal no existe o es limitada.<sup>45</sup>

El foco de la relación del gobierno federal con el gobierno municipal usualmente es abrir la posibilidad de consulta sobre políticas o leyes federales que afectan al gobierno municipal. Hay formas diferentes de consulta: el más formal es la participación de los gobiernos municipales en instituciones federales a través de los representantes de dichos gobiernos municipales en el llamado *organized local government*. Como ya mencionamos, en el derecho comparado se emplea esta expresión, que traducimos como “gobierno local organizado”, para referirse a organizaciones que agrupan y representan a los gobiernos municipales en diversos foros. El único en esta línea es Sudáfrica, país en el cual el *organized local government* es un miembro sin voto en la segunda cámara del parlamento nacional, el Consejo Nacional de Provincias, y es miembro también del foro intergubernamental más importante, el llamado President’s Coordinating Council, entidad en la que se reúnen el presidente de dicho país con los *premiers* provinciales.

Por su parte, en España el *organized local government* participa en dos estructuras cooperativas: la Comisión Nacional de Administración Local y la Conferencia General de Asuntos Locales. Por otro lado, en Australia el *organized local government* es miembro del Council of Australian Governments, que comprende a los ejecutivos federal y estatales.<sup>46</sup>

También se dan foros consultivos con un foco muy específico. En Suiza, por ejemplo, la llamada Tripartite Conference of Swiss Agglomerations, que comprende al gobierno federal, a los cantones y al *organized local government*, promueve la cooperación vertical en áreas de política relevantes para las áreas metropolitanas. De manera parecida, el gobierno federal de Canadá ha firmado acuerdos tripartitos con dos ciudades (Vancouver y Winnipeg) y sus provincias (British Columbia y Manitoba) en temas clave de desarrollo urbano.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 428.

<sup>46</sup> *Idem*.

<sup>47</sup> La emergencia de hacer políticas públicas trinivel tiene sus costos. La negociación tripartita ocasiona retardos y genera altos costos de transacción, y la administración de esas relaciones puede ser muy compleja. Buscar la consulta y consenso tiene un impacto en la ren-



En suma, y dado el enorme número de gobiernos municipales, su involucramiento eficiente con los gobiernos estatales y federal en temas que afectan al orden de gobierno municipal debe ser canalizado a través del llamado *organized local government*, al grado de que en algunos países, como Sudáfrica y Austria, dicho tipo de instancia ha encontrado acomodo y previsión en la respectiva Constitución nacional.

La fuerza del *organized local government* se encuentra en su habilidad para representar a todo el espectro de los gobiernos municipales, de defender y articular los intereses comunes de dichos gobiernos de una manera y con una voz no partidista. En México, cabe mencionarlo, las asociaciones representativas de los gobiernos municipales se organizan siguiendo líneas partidistas, de ahí que exista la Federación Nacional de Municipios (Fenammm) del PRI, la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC) del PRD, y la Asociación Nacional de Alcaldes (Anac) del PAN.

La problemática sobre el “marco jurídico federalizado” del municipio mexicano que aquí abordamos tiene que ver con lo que la doctrina ha denominado “la elaboración de las leyes en entornos multinivel”.<sup>48</sup> En relación con este tema, se presentan varias problemáticas que es necesario abordar. Por un lado, las leyes elaboradas por el legislador federal que asignan tareas, deberes y facultades a estados y municipios deben respetar la autonomía y la diversidad de estos dos últimos componentes del arreglo federal. Por ello, no caben soluciones dogmáticas aplicables de igual manera a todos ni que vacíen de contenido la competencia legislativa y normativa de los congresos estatales y de los ayuntamientos.

Por otro lado, si el legislador federal busca efectividad, debiera plantearse la cuestión de cómo incluir el conocimiento práctico de quienes están a cargo de los gobiernos estatales y municipales dentro del proceso legislativo federal. Algún tipo de incorporación es lo que aconsejaría la buena lógica y una adecuada técnica legislativa para el diseño de dichas leyes federales.<sup>49</sup>

---

dición de cuentas, ya que donde la responsabilidad es ampliamente compartida, la rendición de cuentas de cada esfera se enturbia. *Idem*.

<sup>48</sup> En este tema se puede revisar el libro de Popelier, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.

<sup>49</sup> Y es que el nivel federal cuando expide legislación que asigna tareas a los estados y a los municipios busca alcanzar ciertos objetivos, pero fracasará en alcanzarlos si estados y municipios fallan en implementarla o ejecutarla, o si la calidad de la legislación o reglamentación estatal y municipal es deficiente o si busca otros objetivos. Asimismo, pueden surgir temas de afectación a la igualdad entre sujetos a lo largo del territorio nacional si la implementación del derecho federal en los estados y municipios es dispareja y desigual. Véase Uhlmann, Felix y Popelier, Patricia, “Multi-Level Lawmaking. Form, Arrangement and Design in Theory and

Asimismo, desde el punto de vista de los estados y los municipios, las legislaturas estatales y los ayuntamientos deben implementar y desarrollar las leyes federales que les asignan tareas, leyes que provienen de fuera de su propio sistema y que son diseñadas y aprobadas por el legislador federal, además de que deben hacerlo dentro de un periodo determinado e integrarlas en su propio marco normativo.<sup>50</sup> De igual forma, muchas veces esas leyes federales implican costos para los estados y los municipios (líneas arriba ya aludimos a los *unfunded mandates*), o bien exigen de estos últimos capacidades institucionales que en realidad no tienen, lo cual afecta la efectividad para alcanzar los objetivos que se plantea la legislación federal.

En suma, efectividad y autonomía son las principales preocupaciones en un ambiente de elaboración de leyes en un contexto multinivel. Por lo demás, existen grados en cuanto a la medida en que el nivel federal depende del nivel estatal y municipal para conseguir una efectividad en el logro de los objetivos de la legislación federal; asimismo, tanto el nivel federal como el estatal y el municipal suelen tener preocupación en cuanto al grado de autonomía que se deja a las entidades federativas y a los municipios.<sup>51</sup>

Un instrumento para de alguna manera aliviar estas tensiones y tratar de asegurar tanto la efectividad de la ley federal como la autonomía de las autoridades estatales y municipales es precisamente la participación de representantes de estados y municipios en el proceso legislativo federal. Así, estados y municipios estarán en una mejor situación para ejecutar, implementar o desarrollar la legislación federal, porque su involucramiento incrementará la legitimidad de esta última y les permitirá prepararse mejor para las tareas que dicha legislación federal les asigne.<sup>52</sup>

## VIII. REFLEXIONES FINALES

Concluiré el presente capítulo tratando de construir un argumento final, desde la perspectiva municipal, destinado a justificar la necesidad de fortalecer a este orden de gobierno y dedicado a identificar soluciones y políticas alternativas desde lo local en relación con la problemática que hoy aqueja a nuestro país.

---

Practice”, en Popelier, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019, p. 30.

<sup>50</sup> Popelier, Patricia *et al.*, “Introduction to Lawmaking in Multi-Level Settings”, en Popelier, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019, p. 9.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>52</sup> Uhlmann, Felix y Popelier, Patricia, *op. cit.*, pp. 37 y 38.

Tomaré como base de mi argumento el tema de la violencia y la inseguridad que sufre México.

En los últimos años ha existido una visión dominante para atender la problemática de violencia e inseguridad en México, que se puede resumir por medio del siguiente enunciado: “Es necesario fortalecer y enviar a las fuerzas federales, llámese Ejército, Marina, Policía Federal o Guardia Nacional para disminuir los niveles de violencia e inseguridad que afectan a prácticamente todo el país”. Éste parece ser el núcleo esencial de la estrategia de las últimas cuatro administraciones federales, incluida la actual.

Ahora bien, ésta es una solución centralista y represiva. Es centralista, porque apuesta a la actuación de las autoridades federales para resolver los problemas de violencia e inseguridad en todo el territorio nacional, y es represiva, porque apuesta a la sanción, a través de la operación del aparato coactivo del Estado, para resolver dicha problemática.

¿Ha dado resultados esta solución? No me detendré demasiado en este ensayo a explicar y analizar los datos sobre el incremento que ha ocurrido en los últimos lustros en el número de delitos, entre ellos el homicidio, el feminicidio y la desaparición forzada de personas. Solamente me remito a los alarmantes datos proporcionados por Miguel Ángel Rodríguez Vázquez en su ensayo dentro de este libro colectivo.

¿Es posible pensar en otra aproximación a esta problemática? Propongo una hipótesis: es posible voltear la lógica de la política seguida hasta ahora, y tratar de pensar en una solución que, en lugar de ser centralista, tenga una visión local y que, en lugar de ser represiva, sea preventiva.

No pretendo sugerir que el combate a todo tipo de delito y de violencia corresponda sólo a lo local y a un enfoque exclusivamente preventivo. Los fenómenos delictivos y de violencia son muy complejos, pues hay muchos tipos de uno y otro, y se requiere una respuesta integral, es decir, represiva y preventiva, federal, estatal y municipal. Lo que propongo, en cambio, es de alguna manera aislar lo que podríamos denominar un enfoque “desde la base” y “preventivo”, como una cuestión de método, para efectos de encontrar alternativas a lo que hasta ahora ha sido la visión dominante.

Pues bien, dicho lo anterior, quisiera introducir en mi argumento el concepto de prevención situacional, concepto de política criminal que no se fija tanto en las razones por las que una persona delinque, sino en las circunstancias en las que se delinque. El enfoque de la prevención situacional busca reducir las oportunidades para la comisión de delitos por parte de las personas. De esta manera, existen técnicas de prevención situacional del delito y esto implica intervenciones en el ambiente, en el contexto, en las circunstancias y en el entorno, a fin de prevenir que los delitos sean cometidos.

Para tal efecto, pongo de ejemplo a las intervenciones en el sistema de alumbrado público de una comunidad. Está comprobado que un sistema de alumbrado público moderno, bien planeado y eficiente, tiene un impacto en la disminución de delitos. Lo anterior se demuestra en diversos estudios, como el conducido por el Crime Lab New York, el cual llegó a la conclusión de que una mejora sustantiva en el sistema de alumbrado público llevó a una reducción del 36% de delitos nocturnos cometidos en las calles de Nueva York.<sup>53</sup>

Por otro lado, una organización adecuada del sistema de transporte público, asimismo, puede contribuir a disminuir los delitos cometidos dentro de ese sistema. Ello podría lograrse a través de medidas como redefinición de rutas; hacer que las paradas coincidan con puntos de videovigilancia; profesionalización de unidades y conductores, y entrenamiento para actuar ante contingencias y capacitación para seguir protocolos de emergencias; tener unidades equipadas con cámaras de seguridad antivandálicas; colocar botones de emergencia o de pánico.<sup>54</sup>

Igualmente, intervenciones en el diseño urbano, en el paisaje, en los parques y en las calles; visibilidad en las plazas públicas; tránsito vehicular y peatonal; mobiliario urbano; posibles lugares de escondite; señalización; proximidad con otros espacios públicos y con servicios de emergencia; acceso a transporte público; ubicación de casetas de vigilancia, entre otros, pueden tener un impacto significativo en la reducción de la criminalidad en una comunidad.<sup>55</sup>

Ahora bien, recuperando nuestro argumento, debemos observar que, en México, alumbrado público, transporte público, diseño y equipamiento urbano, entre muchas otras, entran en la esfera de competencias de los municipios. Es decir, el municipio es clave para el desarrollo de una estrategia de prevención situacional como la sugerida. Por ello, es esencial fortalecer la capacidad

---

<sup>53</sup> Chalfin, Aaron *et al.*, “Reducing Crime Through Environmental Design: Evidence from a Randomized Experiment of Street Lighting in New York City”, Crime Lab New York, 24 de abril de 2019, disponible en: <https://urbanlabs.uchicago.edu/projects/crime-lights-study>.

<sup>54</sup> Para un estudio que utiliza el marco teórico de la prevención situacional en el transporte público, véase Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades), *Prevención del crimen en el transporte público en El Salvador*, El Salvador, junio de 2015.

<sup>55</sup> Esta idea se encuentra, a manera de propuesta concreta, en el siguiente documento: UNAM, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, UNAM-IIDC, agosto de 2011, p. 21. Además, un enfoque de este tipo se desarrolla en estudios como los siguientes: Politecnico di Milano *et al.*, *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios públicos seguros. Manual*, European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security; Salazar, Felipe, “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local”, en Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago (Chile), Flacso, 2007.

de gobierno y la capacidad de gestión administrativa de esta instancia de nuestro sistema federal, para resolver problemas de violencia e inseguridad,<sup>56</sup> pero también para atender problemáticas que se dan en muchas otras áreas.

Más allá de los temas de inseguridad y violencia, y como lo ha demostrado un estudio del PNUD-México, los municipios, por medio de sus facultades, pueden influir, de manera directa o indirecta, en 129 de los 232 indicadores que miden el progreso de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).<sup>57</sup> Reformas como las que se han examinado en este capítulo podrían contribuir a incrementar las capacidades de los gobiernos municipales para resolver los problemas que aquejan hoy a la sociedad mexicana.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

ACEDO ANGULO, Blanca, *Soberanía y libertad municipal*, México, Senado de la República (LXII Legislatura)-Colegio de la Frontera Norte, 2015.

ACOSTA ARÉVALO, José Octavio, *El municipio en México (diagnóstico)*, México, Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, 1995.

CABRERO, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, II semestre de 2004.

CASTRO, Germán, “¿Cuántos municipios existen en México?”, *Nexos*, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/cuantos-municipios-existen-en-mexico/>.

---

<sup>56</sup> No puedo dejar de recordar el énfasis que el citado documento de la UNAM sobre seguridad y justicia en democracia hace en relación con el papel central del municipio para atender la problemática de violencia e inseguridad que vive nuestro país. Cito algunos párrafos de dicho documento: “Un componente fundamental de la nueva política de seguridad y justicia es el altísimo perfil que debe tomar la planeación de políticas públicas en el ámbito municipal. Ningún ámbito de gobierno tiene tanta capacidad de interacción con la vida comunitaria como el municipal”. “El componente inmediato de un programa de seguridad ciudadana en el municipio debe partir de un programa integral de prevención de violencias. El programa se debe basar en la identificación de los factores y de las conductas de riesgo locales. Al mismo tiempo, su estrategia tiene que ser intersectorial e interinstitucional, y atravesar las barreras de los ámbitos de gobierno para enlazarse con las políticas locales y nacional”. “Gran parte de la problemática de seguridad ciudadana que se presenta en los municipios tiene sus orígenes en conflictos personales —problemas entre vecinos, familias, comunidades— que no fueron atendidos a tiempo”. UNAM, *op. cit.*, pp. 21-23.

<sup>57</sup> PNUD, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019, p. 105. Según este informe, los mencionados 129 indicadores representan el 56% del total. Directamente, estas facultades tienen relación con 63 indicadores e indirectamente con 110.

- CHALFIN, Aaron *et al.*, “Reducing Crime Through Environmental Design: Evidence from a Randomized Experiment of Street Lighting in New York City”, Crime Lab New York, 24 de abril de 2019, disponible en: <https://urbanlabs.uchicago.edu/projects/crime-lights-study>.
- CHÁVEZ ALZAGA, Octavio y VILLASANA DÁVILA, Jaime, “Crónica del administrador municipal y del City Manager en México a 2018”, en RENDÓN HUERTA, Teresita (coord.), *500 años del municipio en México. Perspectivas multidisciplinarias*, México, Universidad de Guanajuato, 2019.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (FUSADES), *Prevención del crimen en el transporte público en El Salvador*, El Salvador, junio de 2015.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, “Las relaciones del municipio, los estados y el gobierno federal en México. Un nuevo artículo 115 constitucional”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte I*, México, CIDE, 1995.
- ICMA-MÉXICO/LATINOAMÉRICA, *Artículos a incluir en el Reglamento Orgánico Municipal para dar origen a la figura del administrador municipal*, junio de 2011 (actualización: mayo de 2018).
- INEGI, *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*, 2015.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda estatal y municipal*, México, INAP, 1996.
- KRAMER, Jutta, “Local Government and City States in Germany”, en STEYTLER, Nico (ed.), *The Place and Role of Local Government in Federal Systems*, Konrad-Adenauer Stiftung, 2005.
- MADABOYINA, Gopi, “Appraisal of Rural Local Governments in India”, *Aegaeum Journal*, octubre de 2020.
- MERINO, Mauricio, *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre la gestión pública municipal en México)*, México, CIDE, 2005, Documento de Trabajo, núm. 160.
- MERINO, Mauricio, *La profesionalización municipal en México*, México, CIDE, junio de 2006, Documento de Trabajo, núm. 182.
- PARDO, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8.

- PÉREZ DURÁN, Ixchel, “Efectos del diseño electoral municipal en la formación y en el ejercicio del poder en México”, *Gestión y Política Pública*, vol. XVII, núm. 2, II semestre de 2008.
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015. Transformando México desde lo local*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019.
- POLITECNICO DI MILANO *et al.*, *Planificación, diseño urbano y gestión para espacios públicos seguros. Manual*, European Commission, Directorate-General Justice, Freedom and Security.
- PEPELIER, Patricia *et al.*, “Introduction to Lawmaking in Multi-Level Settings”, en PEPELIER, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.
- PEPELIER, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.
- REBOLLEDO HERRERA, Óscar, “El marco jurídico del municipio en un contexto federalizado”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, “Hacia una ley reglamentaria del artículo 115”, en COMISIÓN DE DESARROLLO MUNICIPAL, *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, Senado de la República, LX Legislatura-IGLOM, 2007.
- ROJAS, Moisés K. y SABOGAL, Renato, *Propuestas de reforma municipal*, Perú, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2018.
- SALAZAR, Felipe, “La prevención situacional del delito en espacios públicos urbanos: rol del gobierno local”, en DAMMERT, Lucía y ZÚÑIGA, Liza (eds.), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago (Chile), Flacso, 2007.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., “Régimen constitucional de las zonas metropolitanas: problemas y alternativas de gobierno y administración”, *Grandes desafíos del municipalismo contemporáneo. Memoria del Congreso Internacional de Derecho Municipal*, México, UNAM, 2015.
- STEYTLER, Nico (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems. A Global Dialogue on Federalism*, Canadá, McGill-Queen’s University Press, 2009, vol. 6.
- UHLMANN, Felix y PEPELIER, Patricia, “Multi-Level Lawmaking Form, Arrangement and Design in Theory and Practice”, en PEPELIER, Patricia *et al.*, *Lawmaking in Multi-Level Settings. Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Nomos-Hart Publishing, 2019.

UNAM, “Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia”, UNAM-IIDC, agosto de 2011.

VALENCIA CARMONA, Salvador, “Constitución, municipio y reforma”, en VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.), *El municipio en México y en el mundo*, México, UNAM, 2005.