

Innovación administrativa : ¿con o sin legalidad?

**Lorenzo Rodríguez Gallardo
Luis Humberto Martínez Soto**

El trabajo asignado consistió en la realización de un estudio diagnóstico sobre el vínculo entre los aspectos administrativos y jurídicos de la gestión municipal, para lo cual se utilizó la siguiente METODOLOGIA:

- 1- Se realizó una segmentación de la teoría administrativa con base en sus dos vertientes conocidas, la administración procesal (planeación, organización, dirección y control) y, la administración funcional (personal finanzas, producción y mercadotecnia, que para el caso es difusión y/o comunicación social). Con el propósito de ordenar la revisión documental y práctica, éste fue el punto de partida del análisis jurídico.
- 2- El método deductivo se utilizó como herramienta en la ordenación, búsqueda, revisión y análisis documental, es decir se partió de lo más general para llegar a lo más particular. En el caso específico, se establecieron cuatro niveles: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, las leyes locales derivadas y, los reglamentos y manuales municipales.
- 3- El estudio comprendió los diez municipios del interior del estado. En cinco etapas: catálogo normativo simple, catálogo normativo analítico, investigación in situ, indagatoria institucional nacional y, elaboración de informe final.
- 4- El eje diagnóstico consistió en el planteamiento y resolución de las siguientes interrogantes:
 - a) Cuántas y cuáles leyes y normas jurídicas regulan la existencia y funcionamiento de la administración pública municipal en Aguascalientes?
 - b) Cuál de las leyes y normas regula cada una de las etapas y áreas administrativas municipales?
 - c) Cuál es el nivel de conocimiento de los principales funcionarios del Ayuntamiento sobre las normas que regulan la existencia y funcionamiento de la Administración municipal?
 - d) Cuáles son los aspectos más reglamentados de la Administración municipal?
 - e) Cuál es el contenido básico normativo que deben conocer y observar los funcionarios públicos municipales?
 - f) Cuál es el impacto de los aspectos jurídicos en la administración y de ésta en lo jurídico?
 - g) Cuál es el impacto de las reformas constitucionales del 2000 en la administración pública municipal?

Los objetivos generales del diagnóstico son:

Identificar los aspectos jurídicos de la estructura y funcionamiento de los ayuntamientos, así como su contribución a la administración pública municipal de

Aguascalientes.

Analizar el conocimiento y aplicación por las autoridades, de los aspectos jurídicos de la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

Obtener información que sirva de base para una estrategia de capacitación en materia de aspectos administrativos y jurídicos de la administración pública municipal de Aguascalientes

RESULTADOS

El trabajo se llevó a cabo durante los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2001.

La información obtenida es la siguiente:

1. El total de disposiciones jurídicas relacionadas al tema son **245**. De éstas, corresponden en primer lugar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del estado de Aguascalientes y todas sus leyes derivadas. Existen **153** normas jurídicas de **nivel estatal** que regulan la existencia y funcionamiento de los ayuntamientos y la administración pública municipal, esto corresponde al catálogo elaborado en febrero de 2001 por la dirección de Informática del H. Congreso del estado. Adicionalmente existen publicados en el periódico oficial del estado, **90** leyes y reglamentos que conciernen exclusivamente al **nivel municipal** en lo particular. El análisis no incluyó la legislación federal derivada.
2. Las 245 normas se distribuyen de la siguiente manera:

Tipo	Cantidad	Incluye a municipios	No incluye a municipios
ACUERDOS, DECRETOS Y OTROS	22	7	15
REGLAMENTOS/ MUNICIPALES	90	90	0
REGLAMENTOS/ ESTATALES	27	7	20
LEYES	104	63	41
TOTAL	243	167	76

3. De los 136 artículos de la constitución federal, 16 contienen disposiciones que implican atribuciones y/o facultades de los municipios y su administración tanto en las etapas procesales como en las áreas funcionales. De manera particular cabe mencionar las reformas a los artículos 115 y 116 constitucionales de marzo de 2000, que otorgaron mayores facultades a los ayuntamientos, estableciendo un plazo de gracia de un año para que las legislaturas estatales hicieran las modificaciones y adecuaciones a las leyes locales para que estuvieran acordes al texto de la constitución federal.
4. La constitución política de Aguascalientes establece atribuciones y facultades a los municipios en 17 artículos tanto en las etapas procesales como en las áreas funcionales. Las reformas y adecuaciones de la constitución federal en materia municipal ya se realizaron a la constitución local en octubre de 2000, asimismo se modificaron algunas

disposiciones jurídicas que se relacionan con los municipios sin que hasta la fecha se observe una modificación y adecuación exhaustiva.

5. En materia de planeación existen cinco leyes que señalan atribuciones o involucran a los municipios, las tres principales son: La Ley de Planeación, la de Presupuesto contabilidad y gasto público y, la de la Comisión Para la Planeación y Desarrollo del estado.
6. Para el caso de la organización, existe únicamente la **Ley orgánica municipal** que es de jurisdicción estatal y define la estructura básica de organización y funcionamiento de los ayuntamientos. El código municipal de Aguascalientes es una *macronorma* que rige sólo para el municipio de la capital, es un cuerpo normativo que define la estructura del ayuntamiento y municipio de Aguascalientes y contiene todos los reglamentos en una sola norma.
7. En materia de Dirección administrativa sólo se encontraron normas que mencionan estos aspectos de manera secundaria y se refieren a las obligaciones jurídicas y administrativas de los funcionarios municipales en su carácter de patrones y autoridades, entre ellas el Estatuto Jurídico para los trabajadores al servicio del gobiernos del estado, municipios y organismos descentralizados.
8. El control como etapa del proceso administrativo se regula por diez ordenamientos, los cuatro primeros con especial atención a las formalidades de los actos administrativos para su validez y el manejo de los recursos a cargo de los funcionarios. Los códigos únicamente mencionan de forma indirecta la intervención de las autoridades municipales cuando son parte en los procesos civiles y/o penales.
9. La administración de Personal como área funcional, es de las menos reguladas por las normas jurídicas vigentes del estado. En el estudio se identificaron sólo tres, de las cuales ninguna es exclusiva para los municipios. En la primera se marcan los derechos y obligaciones de los trabajadores municipales, en la segunda sus derechos en materia de seguridad social y en la tercera, sólo las normas generales de los funcionarios y servidores públicos.
10. La materia financiera como área funcional de la administración, se integra por 10 normas de jurisdicción estatal, es a nuestro juicio una de las más complejas en su aspecto técnicos jurídico, administrativo y financiero. En todas ellas se establecen normas jurídicas y fórmulas de participación conjunta entre el gobierno del estado y los gobiernos municipales.
11. La producción es la función administrativa más extensamente normada (**el municipio es visto para efectos de éste análisis como una empresa productora de servicios**). Tiene 36 normas de jurisdicción estatal que directa o indirectamente marcan facultades y atribuciones para los gobiernos municipales en materia de servicios públicos. Dentro de ellos tiene una amplia variedad, desde los básicos como: regulación del uso del suelo, agua potable y alcantarillado, vialidad, seguridad pública, catastro, caminos, mercados, rastro, limpia y aseo público, alumbrado y panteones; las normas en las que tiene atribuciones intermedias son: servicios de educación, salud, asistencia social, ganadería, agricultura, protección del ambiente y protección civil, promoción económica y participación ciudadana. Finalmente las normas que le marcan participación indirecta, son

el auxilio en promoción del deporte, asuntos electorales y de cultura.

12. En materia de comunicación social sólo hay tres normas de jurisdicción estatal que regulan indirectamente las actividades de difusión de la administración pública municipal.
13. Las modificaciones a la constitución local para adecuarlas a las reformas de la constitución federal de marzo de 2000, se hicieron por el Congreso de Aguascalientes el 26 de octubre de 2000 y entraron en vigor el día 30 del mismo mes y año. En sus artículos transitorios segundo, cuarto, quinto y sexto, se dieron plazos de gracia (5 de mayo de 2001) para la modificación de las leyes derivadas y disposiciones para que no se detuviera la actividad municipal en caso de no tener las leyes y normas internas a tiempo.
14. La Ley Orgánica Municipal es el principal ordenamiento después de las constituciones federal y local, que regula la estructura y funciones de la administración pública municipal, es el principal vínculo de intersección entre los aspectos jurídicos y administrativos de los ayuntamientos. Como se observa en el cuadro normativo, tiene intervención en todas las etapas del proceso administrativo y en todas las áreas funcionales de la administración pública municipal.
15. Existe un punto de controversia jurídica no resuelto en las modificaciones legales a la Constitución de Aguascalientes, lo referente a la desaparición de los ayuntamientos. Como es una práctica legislativa común (pero a todas luces incorrecta), en los transitorios de las modificaciones sufridas por este ordenamiento en enero y octubre de 2000, se señaló que “se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto”. Esto deja una laguna jurídica que puede tener graves consecuencias, ya que existe una “Ley Reglamentaria del Párrafo III del artículo 70 de la Constitución Local”, que no se opone a los decretos subsiguientes, sólo que el texto que regula ya no corresponde a su objeto, que es la desaparición de los ayuntamientos y su proceso legal.
16. El cuarto nivel de intersección entre administración pública municipal y sus aspectos jurídicos, son los 90 reglamentos debidamente publicados en el periódico oficial del estado. Llama la atención que sólo uno de los once municipios de la entidad cuenta con el Plan Municipal de Desarrollo legalmente publicado.
17. Existe duplicidad y en algunos casos multiplicidad de normas que regulan una sola actividad y que pueden convertirse en situaciones problemáticas para la administración estatal y municipal, vgr: reglamentación sobre venta y consumo de bebidas alcohólicas, transporte público, anuncios espectaculares, espectáculos públicos, entre otros.
18. Los bandos de policía y buen gobierno se constituyen en la mayoría de los casos como manuales de organización y funcionamiento municipal, en lugar de encontrar un reglamento para cada uno de los servicios públicos que constitucionalmente debe prestar el municipio, algunos de éstos se incluyen en el citado bando.
19. En materia de personal, tanto las leyes como los reglamentos sólo mencionan en forma aislada la integración de los cuerpos administrativos municipales, lo que deja un alto margen de discrecionalidad en la integración de los organigramas y más aún en la contratación libre de las personas que ocupan esos puestos de trabajo. Considero que es una de las áreas que precisan una reglamentación más específica para la

profesionalización de la Administración pública municipal.

20. El área de comunicación social debe ser reglamentada para todos los municipios a nivel de una ley estatal, de manera especial, fijar topes de gasto en este renglón.

CATÁLOGO NORMATIVO SIMPLE

ORIGEN ARTICULOS 115, 116 Y 117 CONSTITUTCIONALES ADMINISTRACION PROCESAL

PLANEACIÓN	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	CONTROL
Artículo 26	Artículo 115, 116,117	Artículos 109 y 113	Artículos 108, 111, 112 , 114 y 134
CONSTITUCION LOCAL	CONSTITUCION LOCAL	CONSTITUCION LOCAL	CONSTITUCION LOCAL
Ley de planeación (estatal) Ley de presupuesto, programación y gasto público.	Ley Orgánica Municipal (estatal)	Estatuto Jurídico	Ley Estatal de Responsabilidades de los servidores públicos. Ley de Procedimiento Administrativo
Manuales y reglamentos	Reglamento Interior (Municipal)	Manuales y reglamentos	Manuales y reglamentos

ADMINISTRACION FUNCIONAL

PERSONAL	FINANZAS	PRODUCCIÓN	DIFUSIÓN
108, 116, 127 Y 128	126 y 134	115, 116 Y 117	Artículo 6, 8 y 120
CONSTITUCIÓN LOCAL	CONSTITUCIÓN LOCAL	CONSTITUCIÓN LOCAL	CONSTITUCIÓN LOCAL
Estatuto Jurídico Ley de ISSSPEA Manuales	Código Fiscal del Estado Ley de Coordinación Fiscal del Estado Ley de Hacienda (una por municipio) Ley de Presupuesto, Programación y Gasto Público	Ley de Catastro Ley de Vialidad Ley de Obra pública Ley de educación Código Urbano Ley de Salud Ley de Aguas Ley de Equilibrio Ecológico Ley de asistencia social Ley de ganadería Ley de expropiación	
Manuales y reglamentos	Manuales y reglamentos	Manuales y reglamentos	Manuales y reglamentos

Lorenzo Rodríguez Gallardo
Febrero 2001

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
CENTRO DE CIENCIAS ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS
MODERNIZACIÓN INTEGRAL MUNICIPAL
BASES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS

CATALOGO NORMATIVO ANALÍTICO

ADMINISTRACIÓN PROCESAL

PLANEACIÓN	ORGANIZACIÓN	DIRECCIÓN	CONTROL
Artículo 26	Artículo 115, 116,117	Artículos 109 y 113	Artículos 108, 114 y 134
CONSTITUCION LOCAL 66, 68 y 71	CONSTITUCION LOCAL 66,67, 68, 71	CONSTITUCION LOCAL 73, 84	CONSTITUCION LOCAL 67, 68 74, 75,78, 80, 81, 82
Ley de Planeación Ley de Presupuesto, Programación y Gasto Público. Ley Orgánica Municipal Ley de COPLADEA Plan Estatal de Desarrollo Convenio de Desarrollo Social	Ley Orgánica Municipal (estatal) Código Municipal (únicamente rige Ags.) Ley Reglamentaria del párrafo III del artículo 70 de la Constitución *** Desaparición de ayuntamientos ***Párrafos 8 y 9 del actual artículo 66	Estatuto Jurídico Ley Estatal De Responsabilidades De Los Servidores Públicos Ley De Procedimiento Administrativo Ley de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes Ley Orgánica Municipal	Ley Estatal De Responsabilidades De Los Servidores Públicos Ley De Procedimiento Administrativo Ley de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Aguascalientes Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Ley Orgánica Municipal Código Civil Código Penal Código de Procedimientos Civiles Código de Procedimientos Penales
Manuales y reglamentos	Reglamento Interior (Municipal)	Manuales y reglamentos	Manuales y reglamentos

Lorenzo Rodríguez Gallardo abril/ 01

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES
 MODERNIZACIÓN INTEGRAL MUNICIPAL
 BASES JURÍDICAS Y ADMINISTRATIVAS
ADMINISTRACIÓN FUNCIONAL

PERSONAL	FINANZAS	PRODUCCIÓN	DIFUSIÓN
108, 116, 127 Y 128	115, 116 Y 117, 126 134	115, 116 Y 117	Artículo 6, 8 y 120
CONSTITUCION LOCAL 27, 80, 81 Y 82	CONSTITUCION LOCAL 27, 63, 66, 68, 70,	CONSTITUCION LOCAL 68, 69	CONSTITUCION LOCAL
Estatuto Jurídico Ley de ISSSPEA LEY ESTATAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS <i>Ley Orgánica Municipal</i>	CODIGO FISCAL DEL ESTADO LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO LEY DE HACIENDA DEL ESTADO LEY DE HACIENDA MUNICIPAL (UNA POR MUNICIPIO Ley de presupuesto, programación y gasto público LEY DE EXPROPIACION PATRIMONIAL LEY DE CATASTRO LEY DE DEUDA PUBLICA Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda Convenio de Desarrollo Social <i>Ley Orgánica Municipal</i>	<i>Ley Orgánica Municipal</i> Ley de Catastro Ley de Vialidad Ley de Seg Pública Ley de Obras Públicas Código Urbano ConvenioDesarrollo S Ley de Aguas Ley que crea la CEA Ley de alumbrado * Ley expend de bebidas alcohólicas (1906) Ley Protección Amb Ley de CODAGEA Ley de protección Civil Ley del INEPJA Ley de Educación Ley de Salud Ley protección niñez y adolescencia Ley de Asistencia Social Ley de Ganadería Ley de Expropiación Ley Protección a Animales domésticos Ley Fomento Apícola Ley de personas con discapacidad Ley de la Senectud Ley Sierra Fría Ley UNITEC NTE. LEY P P CIUDADANA Ley profesiones Ley Acad. Policía Ley de Protección a no fumadores Ley Fomento economía Ley Consejo Protección Ciudadana Ley estatal del Deporte Código electoral Ley Medios de Impugnación Ley Orgánica Poder Judicial	Ley del sistema estatal de archivos Ley del Periódico Oficial Ley de Información Estadística y Geográfica <i>Ley Orgánica Municipal</i>
Manuales Reglamentos	Manuales Reglamentos	Manuales Reglamentos	Manuales Reglamentos

Lorenzo Rodríguez Gallardo abril/ 01

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE AGUASCALIENTES
CENTRO DE CIENCIAS ECONOMICO-ADMINISTRATIVAS
MODERNIZACION INTEGRAL MUNICIPAL
REGLAMENTACION MUNICIPAL
CUADRO DE CONCENTRACION 2001

REGLAMEN TO	ASIE N TOS	CALVILLO	COSIO	EL LLANO	JESUS MARIA	PABELLON	SAN FRANCIS CO	SAN JOSE	TEPEZA LA
PLAN MUNICIPAL					X				
PARTICIPA CION SOCIAL									
INTERIOR	X	XX	X	X	XX	XXX	XXX	X	XX
ORGANIGRA MA									
POLICIA Y GOBIERNO PERSONAL	X	X	X	X	X	X	X	X	X
BIENES					X				
ADQUI SIONES					X				
REGLAMENT Y/O MANUAL DE CGT									
FINANZAS	XX	X	X	X	X	X	X	X	X
CATASTRO									
AGUA Y ALC		X			XX	X			
LIMPIA			X		X	X	X	X	
OBRA PUBLICA									
MERCADOS		x	X						
SEGURIDAD	X	XX	X				X		
TRANSITO					X			X	
RASTRO			X						
JUSTICIA					X				
CONSTRN									
PANTEO NES			X		X				
ESPECTA CULOS									
BAILES Y FIESTAS									
TRANS PORTE		X							
FERIAS		XX			X		X		
DIFUSION									
OTROS	X X DIF/BEBI DAS	XXXXXXXX X BEBIDA	X BEBIDAS	X INS PECCION	X BEBIDAS Xxx/ Conurb	XX BEBIDAS P. CIVIL	X XX DIF/BE/P. IND	X X DIF/BEBI DAS	X DIF
TOTAL	7	20	9	4	18	9	11	7	5

Lorenzo Rodríguez Gallardo mayo/ 01

RESEÑA BIOGRÁFICA

NOMBRE: LORENZO RODRÍGUEZ GALLARDO

DEPENDENCIA: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE AGUASCALIENTES

DIRECCIÓN: AV. UNIVERSIDAD NO. 940, AGUASCALIENTES, AGS.

TEÉFONO: (4) 9 18 36 52

E MAIL: doctorado@aguascalientes.com