



H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
LXXIII LEGISLATURA
SECRETARÍA DE LA MESA DIRECTIVA

**Dip. José Adrián González Navarro
Presidente de la Comisión de Legislación y
Puntos Constitucionales
Presente.-**

El 11 de Marzo de 2014 el Pleno del Congreso del Estado, acordó fuera turnado a la Comisión que Usted preside, escrito signado el C. Ernesto Alfonso Robledo Leal, en su carácter de Diputado Federal por Nuevo León, mediante el cual presenta iniciativa de reforma por modificación de los artículos 72 y adición de los artículos 79 Bis y 79 Bis I. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.

En virtud de lo anterior y de conformidad al Artículo 30 fracción II inciso b), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, le fue asignado el expediente legislativo número 8602/LXXIII.

Monterrey, Nuevo León, a 11 de Marzo de 2014

A red ink signature of José Adrián González Navarro, enclosed in a red oval.

Dip. José Adrián González Navarro
Secretario

A black ink signature of Gustavo Fernando Caballero Camargo, enclosed in a black oval.

Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo
Secretario



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez
Presidente de la Mesa Directiva del
H. Congreso del Estado de Nuevo León
PRESENTE.-



11:26 am.
Erika Castillo
sin anexos

El suscrito C. Ernesto Alfonso Robledo Leal, en mi carácter de Diputado Federal por Nuevo León, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, acudo a esta LXXIII Legislatura del H. Congreso del Estado a fin de someter a su consideración la presente INICIATIVA DE REFORMA POR MODIFICACIÓN DE LOS ARTICULOS 72 Y ADICIÓN ARTÍCULOS 79 BIS Y 79 BIS I DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los ayuntamientos, la entidad encargada del gobierno municipal tiene tanto la capacidad de administrar como de legislar. Siempre respetando los marcos normativos y órganos jurídicos estatales y federales.

La principal tarea del ayuntamiento es velar por los intereses y satisfacer las necesidades de los ciudadanos que conforman el municipio. Este organismo, además, es considerado como el más cercano al ciudadano.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Como se ha establecido en los párrafos anteriores, el municipio es administrado por el Ayuntamiento, este lo conforman el presidente municipal, regidores y síndicos. Estos son electos mediante el voto directo de los ciudadanos integrantes del municipio.

El punto generalmente aceptado de un gobierno democrático y representativo como el nuestro es que debe constituirse de su voluntad y para su beneficio, es decir que su objetivo es el bienestar general como lo establece el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aún con todo lo anterior resulta que en la práctica eso parece muy distante, los gobiernos municipales aun son inefficientes: con políticas ineficaces y principalmente con fallas en las estructuras del sistema político. Existen ciertas incapacidades técnicas-administrativas y financieras que se pueden observar en el funcionamiento cotidiano de las estructuras burocráticas municipales.

El Municipio necesita implementar un modelo a través del cual obtenga financiamiento que le permita disponer de los recursos económicos y así utilizarlo de la manera más eficiente. Una forma de resolver a los problemas administrativos en la gestiones locales es mediante el Administrador Municipal de carrera.

La implementación de la figura del Administrador Municipal puede ser en beneficio de la ciudadanía para la realización e implementación de programas y políticas públicas de mediano y largo plazo. El funcionario que sea designado en este cargo se centrará en el manejo eficiente y eficaz de los recursos públicos del municipio y vigilará el encadenamiento de los programas o planes que



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

realmente sean necesarios para el municipio y sus habitantes a través de los períodos y rupturas trianuales.

Es importante separar los aspectos políticos y los administrativos dentro de un municipio, que los funcionarios elegidos por medio del voto sean los encargados de las cuestiones políticas, mientras que los aspectos administrativos sean realizados por profesionales expertos en esta materia de la administración pública municipal.

El Centralismo: El Efecto en la Administración Pública Municipal

Bajo las bases en las cuales se ha constituido la Ciencia de la Administración Pública es imperante reconocer que ésta se desarrolla en las ideas marxistas-leninistas.¹ Por lo que nos es fácil deducir como la base de la administración soviética: el centralismo, vino en picada tras el fin de la guerra fría.

A pesar de todo, aún persisten en nuestros tiempos y han dejado una profunda huella en las prácticas administrativas. Figuras modernas, herederos soviéticos como la *Piatiletká* mejor conocidos como los planes quinquenales para la economía nacional de la URSS que ahora son reconocidos simplemente como planes y políticas públicas.

América Latina no es una de las regiones que mejor adaptó dichas cuasi-encomiendas teóricas, México no fue la excepción. Tras una historia llena de costumbres administrativas centralistas no le fue difícil adoptar el centralismo democrático soviético de las teorías administrativas de la época.

¹ Arroyo de la Tejera, Juan Enrique y Berenguer Guarnaluses, Nilecta Lucía, *La gerencia y la dirección científica*, MEDISAN [ONLINE], 2009.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

En efecto, se reconoce en la obra de Arroyo de la Tejera & Berenguer Guarnaluses² que uno de los principios universales de la administración pública reconocido como “Carácter limitado del alcance administrativo” que en resumidas cuentas es el que trata de no exceder el punto de quiebre de la eficiencia entre los tomadores de decisiones y los gobernados. Aun con todo se debe decir que este principio no contempla el fenómeno del centralismo administrativo público; sino que éste último resume las funciones a las cuales se está suscrito como entidad de la *res publica*.

Sin embargo dicha figura no es del todo universal, de lo que hace cuestionarnos sobre el concepto en lo administrativo: la centralización administrativa. Para lo que Martínez Morales³ lo define como “... una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”.

En esa definición podemos tomar como la esencia de la definición al poder que ostenta la entidad ejecutiva: la jerarquización. Sin embargo, fuera del Estado de Derecho, esta jerarquización no está limitada a las entidades dependientes de su poder que le otorga el Derecho, sino también de la costumbre. Por lo que habrá que recordar que no fue hasta el año de 1999 en donde gracias a una reforma Constitucional se le reconoce al municipio como una entidad pública libre, ya no como un nivel, sino como orden de gobierno.

Todo ello hace la figura del presidente municipal sea un bastión de la política por excelencia, careciendo en gran parte de capacidades técnicas, tecnológicas-administrativas, legales y hacendarias suficientes para ser un orden de gobierno autónomo.

² Id.

³ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*: 1er Curos, Oxford, Quinta ed., México, 2004, pg.53.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

En efecto, se reconoce en la obra de Arroyo de la Tejera & Berenguer Guarnaluses² que uno de los principios universales de la administración pública reconocido como “Carácter limitado del alcance administrativo” que en resumidas cuentas es el que trata de no exceder el punto de quiebre de la eficiencia entre los tomadores de decisiones y los gobernados. Aun con todo se debe decir que este principio no contempla el fenómeno del centralismo administrativo público; sino que éste último resume las funciones a las cuales se está suscrito como entidad de la *res publica*.

Sin embargo dicha figura no es del todo universal, de lo que hace cuestionarnos sobre el concepto en lo administrativo: la centralización administrativa. Para lo que Martínez Morales³ lo define como “... una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”.

En esa definición podemos tomar como la esencia de la definición al poder que ostenta la entidad ejecutiva: la jerarquización. Sin embargo, fuera del Estado de Derecho, esta jerarquización no está limitada a las entidades dependientes de su poder que le otorga el Derecho, sino también de la costumbre. Por lo que habrá que recordar que no fue hasta el año de 1999 en donde gracias a una reforma Constitucional se le reconoce al municipio como una entidad pública libre, ya no como un nivel, sino como orden de gobierno.

Todo ello hace la figura del presidente municipal sea un bastión de la política por excelencia, careciendo en gran parte de capacidades técnicas, tecnológicas-administrativas, legales y hacendarias suficientes para ser un orden de gobierno autónomo.

² Id.

³ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo*: 1er Curos, Oxford, Quinta ed., México, 2004, pg.53.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

La concentración de poder, por ser una figura política con un alto contacto civil y sus carencias antes mencionadas, hace que exista una apatía o imposibilidad de hacer una gestión municipal con alta eficiencia técnica-administrativa con objetividad y apartidista, por lo que nos obliga a cuestionarnos sobre las soluciones.

Uno de los argumentos que hacen eco entre los académicos es la implementación de nuevos modelos y herramientas que permitan el desarrollo de la 'nueva gestión pública' antes que la administración pública clásica. Proponiendo entre muchas otras cosas: la profesionalización del aparato municipal, así como métodos para la captación de datos y rendición de cuentas aprovechándose de una apertura democrática.⁴

Se debería esperar que con la gran cantidad de aportaciones académicas y manuales al respecto existieran abundantes casos y redes municipales en donde la innovación tecnológica fuera su lema. En la práctica no es así. Se estima correcto suponer que es debido a que existen este tipo de limitantes políticas debido a la incapacidad y falta de voluntad por abandonar las tareas políticas en pos de la eficiencia administrativa.

De la Incapacidad Técnica Municipal

Uno de los principales problemas que se distinguen como municipales por los legisladores y ciertos grupos de académicos y civiles están resumidas en las propuestas para la Reforma del Estado: Una cruzada político-jurídica-

⁴ Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa & CIDE, México, 1995.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

administrativa por establecer un modelo que se adapte mejor a las circunstancias reales a las que se enfrenta el sistema político mexicano.

Uno de esos problemas más comunes en los municipios de NL es la discontinuidad de las labores administrativas por contracciones políticas al momento en que se cambia de administración. Cuando un presidente municipal recién llega a ejercer su puesto éste establece a su personal, impidiendo que se mantenga una continuidad en los recursos humanos (RR.HH) y presenta pérdidas considerables en la riqueza de ese recurso; es igualmente probable que los programas a los cuales se suscribe, así como los convenios y planes sean restituidos bajo la excusa de incompatibilidad ideológica en las prioridades municipales; la diversidad política una vez que se ejercen los distintos cargos de presidente municipal también impide la colaboración entre municipios.

Otras figuras de la administración municipal⁵ son prácticamente invisibles para la sociedad civil y están básicamente obligados a jurar lealtad a su presidente municipal. La mayoría de los procedimientos internos y externos del municipio, como la contratación de personal, ejercer un presupuesto, adquisiciones, etc. pasan por la rúbrica del Alcalde.

Aun que cuenta con al menos un organismo colegiado en su interior, previsto para otorgar pluralidad al proceso de toma de decisiones, este está infinitamente influenciado por la figura del presidente municipal.

De lo que habrá que reconocer, por tanto, que los asuntos sobre el nombramiento del personal o que la politización de la agenda administrativa y de

⁵ Por ejemplo regidores y síndicos.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

gobierno son dos asuntos diferentes⁶, por lo tanto que la profesionalización del municipio como medida preventiva es una herramienta que debe resultar efectiva.

Lo que se ha escrito sobre profesionalización trata de resolver un problema sustancialmente distinto al que nos ocupa, aunque se ve fuertemente influenciado por un mismo fin: Mantener la fuerza y capacidad técnica ante las inclemencias del clima político y partidista, a través de una herramienta jurídica-administrativa que permita garantizar un mínimo de continuidad en la ejecución de planes y programas de desarrollo y evitar curvas de experiencias cada 3 años así como “bandazos” en el proceso de desarrollo de cualquier ciudad.

Sin embargo, para este trabajo se requiere otro tipo de profesionalización que trascienda más allá de los hechos jurídicos-administrativos que envuelvan a la burocracia menor, sino que se requiere la profesionalización de la alta burocracia, particularmente de la figura del alcalde o al menos de sus labores como administrador.

Ante estas inquietudes, se propone una solución de la que se reconoce apoyada la teoría de la administración pública local y trata la profesionalización municipal en México, como es con la figura del Administrador de Ciudad o Municipal o como se reconoce comúnmente como ‘City Manager’. Éste intenta de separar las funciones técnicas de las políticas de la alta burocracia de las localidades.

Es de mencionarse que autores como Chávez Alzaga & Villasana Dávila⁷ hacen una distinción entre el administrador municipal y el gerente municipal;

⁶ Medina, Marcelo, *La gestión profesional de los municipios en México: Diagnóstico, oportunidades y desafíos*, CIDE, México, 2006, pg. 37-134



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

estableciendo que, como se verá más adelante, la fórmula conjunta con cabildo, para el caso del gerente, implica que el gerente si mantiene una dicotomía en los periodos políticos y es nombrado por el cabildo para rendirle cuentas.

El Administrador Municipal y Otras Formas de Gobierno

La figura del Administrador Municipal tiene un gran pasado y frecuencia en los EE.UU; sin embargo no es un sistema político que sea homogéneo en todo el país, para ello se debe entender que EE.UU se divide en Estados – homólogo de las entidades federativas mexicanas – y éstas a su vez se subdividen en condados – la mayoría de los casos – y éstas a su vez en ciudades pueblos y pequeñas localidades.⁸ (Flores García, 2008).

A lo que Flores García⁹ reconoce que el universo de estilos y formas de organización es tan grande que es imposible clasificarlos en su totalidad, no obstante hace una oportuna mención sobre la clasificación de las formas predominantes:

- Asamblea
- Cabildo-Alcalde
- Por Comisiones
- Cabildo-Administrador/Gerente

⁷ Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, “El administrador municipal y su viabilidad para México”, (Documento web), Localeando, noviembre, 2005, en: <http://www.localeando.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/eladministradormunicipalvlarga.pdf> (Consultado el 6 de febrero de 2011).

⁸ Flores García, Ana Laura, *Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de gobierno municipal*, (Tesis de Licenciatura), Universidad de las Américas Puebla, 2008, en línea disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/flores_g_al/ (Consultada el 6 de Febrero del 2011).

⁹ Id.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Siendo que las primeras son las formas convencionales a las cuales se está acostumbrado en México, mientras que las segundas son las formas en cómo se expresa una superación de los tecnicismos administrativos de la practicidad política. Mientras que el último son los que interesan en ésta investigación: el *city manager*.

El Cabildo-Alcalde es el que más se le asemeja a las municipalidades Neolonesas, consta de un alcalde y un órgano colegiado con funciones legislativas. Éste tiene a su vez distintas comisiones, donde el alcalde no tiene poder de veto. Expresa problemas similares en la ejecución de sus funciones: Periodos cortos de gestión se traducen en políticas públicas descontinuadas que no alcanzan a solucionar los problemas comunitarios.¹⁰

1. Cabildo-Gerente

Esta figura es en la que un ciudadano es elegido para llevar a cabo las funciones administrativas. Su continuidad no se ve afectada por los periodos políticos, sino que por su parte, una vez nombrado por el cabildo, incluyendo al alcalde, éste puede extender su periodo más allá del periodo de la administración que le nombró.¹¹

2. Cabildo-Administrador

Resulta en el articulador operativo del gabinete burocrático del Alcalde, quien generalmente lo propone a través de una terna al cabildo en turno. Su periodo puede ser o no condicional a los periodos políticos del alcalde y/o

¹⁰ Id.

¹¹ Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, "El administrador municipal y su viabilidad para México", (Documento web), Localeando, noviembre, 2005, en: <http://www.localeando.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/eladministradormunicipalvlarga.pdf> (Consultado el 6 de febrero de 2011).



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Cabildo. Mantiene una autonomía operativa limitada a supervisar el funcionamiento de las áreas de gobierno¹².

El sistema se conforma de un *city manager* (CM), un cabildo y un alcalde. El cabildo tiene la facultad de destituir o contratar al CM¹³. Sus funciones son meramente administrativas, como la promoción de un jefe de departamento o secretaría, así como de penalizarlo cuando no hace un trabajo adecuado; igualmente supervisa obras públicas, formular y da seguimiento a programas municipales y buscar que se cumplan aún fuera de los periodos políticos, &c.¹⁴

2.1. El Administrador Municipal en Tijuana, Baja California

Como un antecedente del administrador municipal podemos mencionar el caso que se dio en el municipio de Tijuana en el estado de Baja California, este se implementó al Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana Baja California.

La figura del administrador municipal fue aprobada en sesión de cabildo en la administración de Agosto del 2002, bajo la administración del presidente municipal C. Jesús González Reyes, teniendo una duración solamente de dos años.

¹² Id.

¹³ Flores García, Ana Laura, Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de gobierno municipal, (Tesis de Licenciatura), Universidad de las Américas Puebla, 2008, en línea disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/talles/documentos/lri/flores_g_a/ (Consultada el 6 de Febrero del 2011).

¹⁴ Kemp, Roger L., Managing America's Cities: A handbook for local government, MC. Farland, Jefferson, 1998, pg. 53-55.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Su implementación debió a que el Alcalde buscaba definir una nueva organización administrativa que modernizara el sistema administrativo público municipal actual.¹⁵

Al mismo tiempo también se consideraba necesario hacer un cambio para que la administración pública fuera más sencilla, flexible y que el ciudadano tuviera más acceso la autoridad, para que de esta forma el ciudadano se beneficiara y pudiera recibir servicios públicos de calidad.

En el artículo 44 podemos ver algunas de las funciones generales que se le atribuyeron al administrador del municipio y posteriormente en el numeral 45 serán explicadas sus funciones más detalladamente.

ARTÍCULO 44.- El Administrador del Municipio es el encargado de planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar la ejecución de las funciones de los planes, programas y proyectos a cargo de la administración pública centralizada, descentralizada y descentralizada.

ARTÍCULO 45.- Al Administrador del Municipio le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Acordar con el Presidente Municipal los asuntos estratégicos y prioritarios de la administración pública municipal;

¹⁵ H. Ayuntamiento de Tijuana, Reglamento de la Administración Pública del Ayuntamiento de Tijuana Baja California, 1-20. Citado en Flores García, Ana Laura, *Una nueva gerencia pública local en México: el sistema de city management estadounidense como modelo de gobierno municipal*, (Tesis de Licenciatura), Universidad de las Américas Puebla, 2008, en línea disponible en: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/talles/documentos/lri/flores_g_a/ (Consultada el 6 de Febrero del 2011).



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

- II. Proponer al Presidente Municipal los proyectos de políticas, reglamentos internos, manuales y disposiciones de carácter general para la administración pública, en el ámbito de su competencia;
- III. Coordinar las labores de los funcionarios a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son de su competencia;
- IV. Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento y desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- V. Gestionar la obtención de los recursos y apoyos financieros ante las entidades de los Gobiernos Federal, Gobierno Estatal, Entidades Privada y Organismos nacionales e internacionales en coordinación con las entidades de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y descentralizada;
- VI. Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le correspondan, para su presentación ante el Presidente;
- VII. Coordinar a los Gabinetes Sectoriales, realizar el seguimiento, evaluación del cumplimiento de los programas y objetivos contemplados por el Plan Municipal de Desarrollo o en otros programas y proyectos estratégicos municipales;



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

- VIII. Requerir informes de actividades y tareas específicas que realicen las Secretarías, Entidades Descentralizadas, Entidades Desconcentradas y las Delegaciones Municipales en materia administrativa.
- IX. Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones del Ayuntamiento con entidades privadas y organismos sociales de carácter nacional e internacional, que contribuyan al mejor desempeño y beneficio social de las funciones bajo su adscripción;
- X. Las demás que expresamente le encomienden las leyes, reglamentos y acuerdos de Ayuntamiento o los que le instruya el Presidente Municipal.

El administrador del municipio como es llamado por el reglamento, desafortunadamente en la administración siguiente del 2004 – 2006 decidieron desaparecerlo y posteriormente en el año 2007 – 2010 se reintegro la figura misma que actualmente funciona dentro de la administración pública municipal.

2.2. El Administrador Municipal en Chile

El modelo chileno es muy similar a las formas implementadas en Brasil y Honduras.¹⁶ En Chile predomina el sistema administrativo de Cabildo-Alcalde, en

¹⁶ Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, “El administrador municipal y su viabilidad para México”, (Documento web), Localeando, noviembre, 2005, en: <http://www.localeando.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/eladministradormunicipalylarga.pdf> (Consultado el 6 de febrero de 2011).



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

donde el alcalde tiene funciones políticas y además debe de llevar las funciones administrativas que le compete a los municipios.

Si bien mantiene el mismo modelo, la reforma a la Ley 19.130 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) en 1992, dio lugar a la figura del Administrador Municipal,¹⁷ a quien se le otorgaron ciertas facultades que antes estaban conferidas al Alcalde, agregando como responsable directo de estos departamentos y facultades al Administrador Municipal, que sigue siendo dependiente del Alcalde.

Actualmente es la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades la que en su Artículo 30 caracteriza al Administrador Municipal, para este cargo pueden aplicar cualquier profesionista que pase las pruebas requeridas.¹⁸ Una vez elegido este podrá ser removido tanto por el alcalde como por dos terceras partes del cabildo:

Artículo 30.- Existirá un administrador municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo a proposición del alcalde. Para desempeñar este cargo se requerirá estar en posesión de un título profesional. Será designado por el alcalde y podrá ser removido por éste o por acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, sin perjuicio que rijan además a su respecto las causales de cesación de funciones aplicables al personal municipal.

¹⁷ Pressacco Chávez, Carlos Fabián; Ahumada Beltrán, Consuelo; Huerta Malbrán, María Antonieta; Velasco Jaramillo, Marcela; Puente Alcaraz, Jesús; Molina Meza, Juan Fernando, *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*, CEJA, Bogotá, 2000, pg. 347.

¹⁸ Acosta, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1983, pg. 4.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

El administrador municipal será el colaborador directo del alcalde en las tareas de coordinación y gestión permanente del municipio, y en la elaboración y seguimiento del plan anual de acción municipal y ejercerá las atribuciones que señale el reglamento municipal y las que le delegue el alcalde, siempre que estén vinculadas con la naturaleza de su cargo.

En los municipios donde no esté provisto el cargo de administrador municipal, sus funciones serán asumidas por la dirección o jefatura que determine el alcalde.

El cargo de administrador municipal será incompatible con todo otro empleo, función o comisión en la Administración del Estado

Como se puede constatar, en el primer párrafo del artículo citado anteriormente, la figura del administrador municipal es opcional. Así Chávez Alzaga & Villasana Dávila¹⁹ sugieren que de la misma manera, se debería reconocer en México, que esta sea una opción para que la entrada de la figura este permeada de voluntad política y social.

De los recursos humanos municipales

Otra de las debilidades municipales ha sido la falta de cuadros especializados y la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales. Por una parte se ha planteado que durante los cambios de

¹⁹ Chávez Alzaga, Octavio E. y Villasana Dávila, Jaime, "El administrador municipal y su viabilidad para México", (Documento web), Localeando, noviembre, 2005, en: <http://www.localeando.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/eladministradormunicipalvlarg.pdf> (Consultado el 6 de febrero de 2011).



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

administración los alcaldes, cambian una gran parte, sino es que todo, el personal que compone las entidades administrativas del municipio.²⁰

Esta falta de continuidad impide que los trabajadores del municipio alcancen a especializarse en el área a la que fueron asignados. Cuando son removidos se provoca que los nuevos trabajadores tengan que empezar de cero, casi siempre sin experiencia previa, haciendo que los servicios proporcionados por el municipio sean deficientes.

Otra consecuencia es que se impide la continuidad de planes y programas. La incapacidad técnica por parte de los nuevos servidores públicos lleva a replantear los conceptos, objetivos, misión y visión de políticas públicas y como consecuencia una reformulación de los indicadores, provocando un impedimento para dar un mejor seguimiento.

Del centralismo y centralización de la administración municipal

El poder que concentra el Alcalde es uno de los problemas más frecuentes dentro de la administración pública municipal. En la medida que se atienda esta deficiencia y se tenga un sistema colegiado-democrático-participativo se obtendrán mejores resultados.²¹

La figura del presidente municipal clásico concentra gran parte de las funciones del municipio. Entonces es complicado llevar un gobierno eficiente si no se toman en cuenta las posiciones de otros agentes – el principio democrático que

²⁰ Aguirre Hernández, Jorge Manuel, Entrevista Personal, *Entrevista Sobre el Administrador Municipal y el Municipio*, Licenciado en Derecho, Despacho, Monterrey, 7 de Abril, 2011

²¹ Id.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

nos rige – sino que estamos ante una figura autoritaria, políticamente impositiva y administrativamente ineficiente.²²

El Presidente Municipal domina gran parte de las funciones al interior del municipio además de que dentro de la organización nacional, en el imaginario social y en las prácticas administrativas, el municipio se presenta como una entidad que carece de autonomía hacendaria y frecuentemente también presupuestaria-financiera.²³

Poco se sabe de sus prácticas como cabildo en la comunidad regiomontana. Las leyes, reglamentos, y medios de comunicación se han encargado de engrandecer al presidente municipal, lo hacen ver como propietario único y legítimo del poder público sobre las actividades municipales.

Del seguimiento de planes y programas

Existe una carencia importante por el compromiso entre los programas y planes con cada cambio de administración: un sistema político cortoplacista.

Se ha observado que los gobiernos municipales (3 años de duración) resultan insuficientes en tiempo. La falta de tolerancia política entre cada una de las administraciones impide una continuidad seria y objetiva de planes y programas

²² Aguirre Hernández, Jorge Manuel, Entrevista Personal, *Entrevista Sobre el Administrador Municipal y el Municipio*, Licenciado en Derecho, Despacho, Monterrey, 7 de Abril, 2011.

²³ Larrázabal Bretón, Fernando, Entrevista Personal, *Entrevista Sobre el Administrador Municipal y el Municipio*, Presidente Municipal de Monterrey, Palacio Municipal de Monterrey, Monterrey, 1 de abril, 2011.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

que se han establecido previamente. Es por eso que las políticas públicas por lo general están sujetas a cambios no solo durante los cambios de administración, sino que durante un mismo periodo pueden tener grandes alteraciones.

El asunto importante que debemos resaltar es que el eje central o la esencia de la política pública deben de permanecer, asumiendo su compromiso con planes generales que pueden trascender los tres años de gobierno de una administración municipal.

Del City Manager al Administrador Municipal de Carrera

No es propio el término *city manager* ya que por una parte la palabra *city* se refiere a ciudades y esta propuesta no es dirigida a ciudades sino a municipios, y por otra parte la palabra *manager* se traduce como gerente, y esta es una figura aplicada a la práctica privada generalmente en relación al comercio, por lo cual no es propio incluirla en derecho público.

Lo conducente es realizar una traducción que armonice las facultades del *city manager* con las prácticas y costumbres del derecho administrativo mexicano. Que la denominación resulte del producto de sus atribuciones.

La parte metodológica sugiere que lo ideal será la redefinición, y consecuentemente la castellanización del mismo. Así, de entrada se reconoce que existen particularidades administrativas, políticas y jurídicas que impiden la aplicación total del concepto anglosajón.

Como parte de la adaptación, se reconoce que la mejor forma que respeta la intención y objetivo del concepto sería la adaptación del "Administrador



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Municipal". Evidentemente se trata de una persona física, pero siendo el responsable de las acciones administrativas y operativas dentro de un municipio, se debe estar consciente que estas actividades no las realizará el solo, sino que deberá de contar con algún equipo técnico y de apoyo.²⁴

Por lo que al referirse al Administrador Municipal, también se habla de la persona moral: Una organización de labores técnicas y operacionales municipales dirigida por una persona con una gran trayectoria y experiencia sobre los asuntos públicos y su administración.

De los cambios Jurídicos para su implementación

De las aportaciones más importantes para este apartado consiste en resolver las siguientes preguntas ¿el Administrador Municipal debería de ser algo opcional para cada municipio o debería ser impuesto por ley? Y más importante aun ¿Debería de permitirse o no una autoridad intermedia entre el municipio y la entidad federativa?

La cuestión podría resolverse si se considera que el enfoque metropolitano, rural o periférico de un municipio determina una condición local como entidad que trata de desarrollar una condición en sus ciudadanos. Sin embargo, para las prácticas administrativas, poco importa su relación con otros municipios, puesto que la figura del administrador de ciudad no trata de resolver una cuestión social, sino la dinámica administrativa del municipio.

De los cambios Políticos para su implementación

²⁴ Id.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

El centralismo, la centralización y la incapacidad para ser verdaderamente autónomos como gobierno municipal es el primer problema que se debe de tratar erradicar. La política recaudatoria es un tema central: mientras un municipio no obtenga recursos propios y suficientes para las actividades de gobierno evidentemente se tendrá una ingobernabilidad absoluta al corto plazo; sin embargo en la práctica esa ingobernabilidad no llega a consumarse puesto que el gobierno es tomado por otra entidad soberana: el Estado o la Federación.

La concepción del poder debería de ser reformulado por los políticos municipales: se trata de establecer en el concepto la idea de que el poder se puede ejercitar de manera directa pero sin llegar a ser absolutista, omnipresentes o autoritarios. Que cada político (presidente municipal) puede dejar en claro cuáles han sido sus acciones y proyectos políticos sin que por eso se tenga que destruir el avance administrativo previo.

Por último, más no menos importante, hacer del conocimiento popular que el Presidente Municipal es solo un miembro más de un organismo colegiado en la toma de decisiones, que luego además es responsable de su ejecución.²⁵ Hacer que el municipio sea realmente la entidad de gobierno más cercana a la gente, aprovechando su representatividad proporcional en el municipio; y que, en consecuencia, no se vean limitadas las acciones del ayuntamiento por desconocimiento popular.

²⁵ Aguirre Hernandez, Jorge, Entrevista Personal, *Entrevista Sobre el Administrador Municipal y el Municipio*, Licenciado En Derecho, Despacho, Monterrey, 7 de Abril, 2011.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

De los cambios Administrativos para su implementación

Debería de existir un método efectivo para la profesionalización del personal de municipio. Que conceda a los empleados de gobierno estabilidad, certidumbre y experiencia para realizar sus actividades con plenitud.²⁶

Mientras el Administrador Municipal debería tener una función operacional-administrativa que el Alcalde (como acción del cabildo) dirigirá el rumbo de su gestión, así como asumir el costo político y del principio de subsidiaridad a entidades supramunicipales.

Propuesta de Reforma

Conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, “la Administración Pública Municipal se conformará y organizará según determine la ley respectiva”, por lo que para el fin de establecer la figura no es necesario reformar la Constitución del Estado para incluir la figura del administrador municipal dentro de la estructura de apoyo y auxilio a las labores del Ayuntamiento.

La reforma que se tendría que realizar sería a la ley orgánica de la administración pública municipal, iniciando por el artículo 72, el cual habla de las dependencias de las cuales el ayuntamiento de podrá auxiliar, este incluye en sus fracciones I y II a la Secretaría del Ayuntamiento y a la Tesorería Municipal. En este se incluiría una fracción III en la cual se haría mención del Administrador Municipal.

²⁶ Id.



Ernesto Alfonso Robledo Leal

Una vez agregada esta fracción donde reconoce la figura y se le da opción al DIPUTADO FEDERAL
LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
Cabildo de aprobarla, todos municipios la podrían implementarla. Aguirre Hernández²⁷ reconoce que el administrador municipal debería de ser una institución opcional para los municipios que quisieran acatarlo por la diferencia que existe entre ellos. ¿Por qué los municipios pequeños, con pocos recursos, deben también implementar esta figura? La idea de un administrador municipal en un municipio pequeño es que pueda desarrollar una identidad propia, y generar un desarrollo sustentable, sin la necesidad de promover el crecimiento demográfico.

Por lo que quedaría el artículo 72 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 72.- Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos con las siguientes dependencias:

- I.- La Secretaría del Ayuntamiento;
- II.- La Tesorería Municipal, y
- III.- El Administrador Municipal....**

Por lo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León (LOAPMNL) se vuelve norma principal en la materia.

Una vez realizada esta modificación en el artículo anterior, se procederá a hacer la modificación pertinente adicionando de un nuevo capítulo que sería el número IV dentro del título Tercero, recorriéndose los subsiguientes capítulos en su respectivo orden, este se referirá completamente al Administrador Municipal. La idea de crear un nuevo capítulo en una Ley Estatal es para evitar que se repita lo que le sucedió al administrador Municipal de Tijuana del caso citado anteriormente, que al ser solo una norma reglamentaria del propio municipio, fue

²⁷ Aguirre Hernández, Jorge Manuel, Entrevista Personal, *Entrevista Sobre el Administrador Municipal y el Municipio*, Licenciado en Derecho, Despacho, Monterrey, 7 de Abril, 2011.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

sujeta precisamente de lo que pretendía erradicar: el cambio/ruptura municipal al inicio del nuevo gobierno del municipio.

Cuando se habla de la figura en cuestión se piensa por lo general en una entidad uni personal. Se reconoce en cambio que es técnicamente imposible que una sola persona se haga cargo de la administración técnica y financiera de un municipio. Puede en cambio tratarse de un organismo colegiado, pero eso se lo dejaremos a la libre elección reglamentaria de cada ayuntamiento.

Su funcionamiento como administrador de recursos humanos debe abarcar todas las áreas del municipio incluyendo su equipo de trabajo. Debido a que él es el mismo especialista en la administración de recursos humanos. Por el contrario la parte financiera debe ser ejercida por el ayuntamiento, ya que este organismo es elegido en forma indirecta, además de que el artículo 79 señala:

ARTÍCULO 79.- El Tesorero Municipal será nombrado por el Presidente Municipal previa aprobación del Ayuntamiento y será el responsable directo de la administración de la Hacienda Municipal, de la recaudación y el gasto.

Uno de los objetivos principales que pretende la figura del Administrador Municipal es el control de los recursos a través de una planificación del gasto público, sin embargo esta función ya recae sobre el tesorero municipal como lo dice el artículo 79 citado anteriormente. Por lo que la función del Administrador Municipal debe de estar condicionada a la vigilancia del correcto ejercicio de los recursos públicos.



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Es importante que cuando estos recursos públicos sean ejercidos para una política que trascienda la jurisdicción de un municipio, es necesario que se tenga una correcta ejecución de los acuerdos establecidos entre las partes que intervienen.

Se espera que a mediano o largo plazo se construya una red de acuerdos administrativos entre los diferentes municipios que integran el Estado de Nuevo León en el cual el/los Administrador(es) Municipal(es) serían los responsables operativos de vigilar la continuidad de los acuerdos establecidos entre las diferentes ordenes de gobierno.

Una de las finalidades del Administrador Municipal es que sus funciones trasciendan el periodo administrativo del Ayuntamiento que actualmente es de tres años. Por lo que las obras iniciadas e inconclusas que estén contempladas en los planes y programas autorizados por el H. Cabildo, garantizarían su cumplimiento a pesar de que cambie la administración municipal para que haya continuidad y seguridad jurídica a los ciudadanos.

Por lo que el artículo 79 bis quedaría de la siguiente manera:

TÍTULO TERCERO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

.....

CAPÍTULO IV
DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

ARTÍCULO 79 bis.- El Administrador Municipal podrá contar con los recursos humanos especializados nombrados por el mismo y materiales que le



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

sea asignado por el H. Cabildo, y éste deberá ser suficiente para el cumplimiento de las atribuciones que en esta y en cualquier otra ley o reglamento se le señalen.

El Administrador Municipal contará con un equipo de personas profesionales que lo apoyaran con el desarrollo sus labores. Son atribuciones del Administrador Municipal, las siguientes:

- I. Vigilar el correcto ejercicio de los recursos del municipio;
- II. Vigilar la correcta ejecución técnica y operativa de los acuerdos del Cabildo;
- III. Ordenar, planificar y vigilar la ejecución de obras iniciadas y pendientes de resolución de administraciones anteriores, cuando impliquen planes y programas para el desarrollo social y para el desarrollo urbano;
- IV. En aquellos municipios cuyo trazo urbanístico tienda a conformar una continuidad urbana, coordinarse con Administradores Municipales de los municipios vecinos en la continuidad urbana para el armónico crecimiento y desarrollo urbano de sus municipalidades, seguimiento de planes de desarrollo metropolitano o sectoriales que existan y para la satisfacción de sus necesidades comunes;
- V. Emitir su fallo respecto de los contratos con proveedores de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales.
- VI. Las demás que establecen esta ley, los reglamentos municipales y demás leyes relativas.

.....

ARTÍCULO 79 bis 1.- El Administrador Municipal durará en su encargo cuatro años, y será nombrado y removido por dos terceras partes del Cabildo.

-
- I. Son requisitos para ocupar el cargo de Administrador Municipal, los siguientes:



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

- a) Ser nuevoleonés, mayor de edad, contar con título profesional relacionado las áreas de administración y gestión pública.
 - b) Tener al menos seis años de experiencia en el ámbito municipal.
 - c) No haber sido condenado por delito intencional.
 - d) No ser ni haber sido parte de algún partido político por lo menos 5 años anteriores a la fecha de su propuesta.
- II. El Administrador Municipal podrá ser reelecto, sin limitación alguna, pero para la reelección de un Administrador Municipal, será necesario el voto favorable de por lo menos dos terceras partes del H. Cabildo correspondiente.

.....

Para garantizar que exista objetividad antes que partidismo se contempla que no debe de haber pertenecido a ningún partido político ni haber ocupado cargo público alguno con cinco años de antelación.

Por tanto, lo anteriormente expuesto tiene como finalidad introducir en la discusión parlamentaria la necesidad de mejorar las opciones que los Municipios hoy tienen para profesionalizar su burocracia y la calidad de sus resultados, y presentar esta opción específica que es ampliamente aprobada y brinda excelentes resultados en países como Estados Unidos, Canadá, Chile, Brasil u Honduras, entre otros, pero además tomando como ejemplo uno de los casos nacionales mejor documentados como es el del gobierno de Tijuana en 2002. Así, me permito exponer al Honorable Congreso del Estado de Nuevo León el siguiente proyecto de:

Decreto



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

PRIMERO. Se reforma por modificación el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Nuevo León, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 72.- Para el estudio, la planeación y el despacho de los diversos asuntos de la administración municipal, el Ayuntamiento se auxiliará por lo menos con las siguientes dependencias:

I.- La Secretaría del Ayuntamiento;

II.- La Tesorería Municipal, y

III.- El Administrador Municipal de carrera, en los municipios que así se decida por dos terceras partes del H. Cabildo.

En los municipios donde no esté provisto el cargo de administrador municipal, sus funciones serán asumidas por la dirección o jefatura que determine el Presidente Municipal.

SEGUNDO. Se reforma por adición de un artículo 79 BIS y 79 BIS I la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León para quedar como sigue:

ARTÍCULO 79 bis.- El Administrador Municipal podrá contar con los recursos humanos especializados nombrados por el mismo y materiales que le sea asignado por el H. Cabildo, y éste deberá ser



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

suficiente para el cumplimiento de las atribuciones que en esta y en cualquier otra ley o reglamento se le señalen.

El Administrador Municipal contará con un equipo de personas profesionales que lo apoyaran con el desarrollo sus labores. Son atribuciones del Administrador Municipal de carrera, las siguientes:

- I. Planear, coordinar, realizar el seguimiento y evaluar la ejecución de las funciones de los planes, programas y proyectos a cargo de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada.**
- II. Vigilar el correcto ejercicio de los recursos del municipio;**
- III. Coordinar las labores de los funcionarios a su cargo y establecer mecanismos de integración e interrelación que propicien el óptimo desarrollo de las responsabilidades que son de su competencia;**
- IV. Planear, programar, organizar y evaluar el funcionamiento y desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;**
- V. Revisar y autorizar los anteproyectos de planes, programas, proyectos y presupuestos que le correspondan, para su presentación ante el Presidente;**
- VI. Coordinar a los Gabinetes Sectoriales, realizar el seguimiento, evaluación del cumplimiento de los programas y objetivos contemplados por el Plan**



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

Municipal de Desarrollo o en otros programas y proyectos estratégicos municipales;

- VII. Requerir informes de actividades y tareas específicas que realicen las Secretarías, Entidades Descentralizadas, Entidades Desconcentradas y las Delegaciones Municipales en materia administrativa.**
- VIII. Ordenar, planificar y vigilar la ejecución de obras iniciadas y pendientes de resolución de administraciones anteriores, cuando impliquen planes y programas para el desarrollo social y para el desarrollo urbano;**
- IX. En aquellos municipios cuyo trazo urbanístico tienda a conformar una continuidad urbana, coordinarse con Administradores Municipales de los municipios vecinos en la continuidad urbana para el armónico crecimiento y desarrollo urbano de sus municipalidades, seguimiento de planes de desarrollo metropolitano o sectoriales que existan y para la satisfacción de sus necesidades comunes;**
- X. Conducir la organización burocrática y administrativa respecto de los contratos con proveedores de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las funciones municipales.**
- XI. Las demás que establecen esta ley, los reglamentos municipales y demás leyes relativas.**



Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

ARTÍCULO 79 bis 1.- El Administrador Municipal de carrera durará en su encargo cuatro años, y será nombrado y removido por dos terceras partes del H. Cabildo.

- I. Son requisitos para ocupar el cargo de Administrador Municipal, los siguientes:**
 - a. Ser nuevoleonés, mayor de edad, contar con título profesional relacionado las áreas de administración y gestión pública.**
 - b. Tener al menos seis años de experiencia en el ámbito municipal.**
 - c. No haber sido condenado por delito alguno.**
 - d. No ser ni haber sido parte de algún partido político por lo menos 5 años anteriores a la fecha de su propuesta.**
- II. El Administrador Municipal podrá ser reelecto, sin limitación alguna, pero para la reelección de un Administrador Municipal, será necesario el voto favorable de por lo menos dos terceras partes del H. Cabildo correspondiente.**



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Ernesto Alfonso Robledo Leal
DIPUTADO FEDERAL

TRANSITORIO

UNICO: El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Atentamente,

Monterrey, N.L., a 10 de marzo de 2014

Dr. Ernesto Alfonso Robledo Leal

Diputado Federal Octavo Distrito

Nuevo León



Erika Castillo

11:26 am