

# **PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO**

## **DOCUMENTO LEGAL Y ADMINISTRATIVO BASICO PARA GOBERNAR Y ADMINISTRAR LOS MUNICIPIOS**

**¿PERO, QUE HACER ANTE LAS DEFICIENCIAS LEGALES QUE TIENE Y QUE NO LE PERMITEN QUE SEA UN VERDADERO DOCUMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DE MEXICO?**

**\*Pedro Chávez Jiménez**

### **ABSTRACT**

*El presente artículo trata lo relacionado al documento legal y administrativo básico de los Ayuntamientos para gobernar y administrar con eficiencia y eficacia el Municipio, es decir, al Plan Municipal de Desarrollo, el cual, según el estudio y análisis realizado a diversas leyes estatales de Planeación, tiene deficiencias legales que no le permite que sea un verdadero documento de planeación municipal en los Municipios de México; es por eso que a través de este artículo se proponen las reformas jurídicas de planeación municipal que requieren las leyes, tanto a nivel federal, estatal y local, para subsanar dichas deficiencias legales que le permitan cumplir con la finalidad que tiene en el gobierno y administración de los Municipios.*

**PALABRAS CLAVE:** *Planeación Municipal y Plan Municipal de Desarrollo.*

### **SUMARIO**

- I. ANTECEDENTES
- II. FUNDAMENTO LEGAL
- III. DEFINICION
- IV. IMPORTANCIA
- V. CARACTERISTICAS
- VI. PRINCIPIOS
- VII. ESTRUCTURA Y CONTENIDO
- VIII. FINES Y OBJETIVOS
- IX. PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL
- X. DEFICIENCIAS LEGALES QUE TIENE EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO Y LAS PROPUESTAS JURIDICAS QUE REQUIERE PARA QUE SEA UN VERDADERO DOCUMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL.
- XI. CONCLUSION

Para contestar la pregunta de este artículo con la respuesta correcta, es necesario que primero describamos los aspectos básicos del Plan Municipal de Desarrollo, tales como sus antecedentes, fundamento legal, definición, características, principios, entre otros aspectos; luego explicar las deficiencias legales que tiene en las leyes, y, por último, lo que se debe hacer jurídicamente para que sea un verdadero documento de planeación municipal.

## **I. ANTECEDENTES**

Hablar de los antecedentes del Plan Municipal de Desarrollo, nos obliga necesariamente a recurrir a los antecedentes de la Planeación Nacional de Desarrollo, toda vez que de ésta se desprende no solo la planeación municipal sino también la planeación estatal.

El primer antecedente jurídico formal sobre Planeación para el Desarrollo del Estado Mexicano, se dio con la publicación de la Ley Sobre Planeación General de la República, el 12 de julio de 1930. De dicha ley surgió la Comisión Nacional de Planeación adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Entre 1933 y 1934, se aprobó el primer Plan Sexenal 1934-1940.

El segundo antecedente de la planeación fue entre 1958 e inicios de la década de los sesenta, con la creación de la Secretaría de la Presidencia a la que se le asignaron, entre otras actividades, elaborar el Plan General del gasto público, planear obras, coordinar y vigilar el fomento a la inversión pública; además, en ese mismo periodo se dio un acuerdo presidencial sobre la planeación y desarrollo económico social, que incluía la elaboración de planes de acción por las distintas Entidades de la Administración Pública Federal.

El tercer y más importante antecedente de la planeación, se dio a finales de la década de los setenta e inicios de los ochenta, toda vez que fue cuando se dieron los grandes cambios en la Administración Pública Federal y en el marco jurídico nacional relacionados a la planeación, ya que el 2 de diciembre de 1976, el Congreso de la Unión le autorizó al titular del Poder Ejecutivo firmar convenios con los Estados de la Federación para coordinar la planeación en todo el territorio mediante convenios únicos de desarrollo. A finales de ese mismo mes y año, es decir, el 24 de diciembre de 1976, se promulgó la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a sustituir a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, la cual creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, quien se encargó de proyectar la Planeación Nacional del Desarrollo.

Producto de estos hechos, es como en diciembre de 1982 se promovieron las reformas y adiciones más importantes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionadas a la planeación, pues fue cuando se elevó a rango constitucional la Planeación del Desarrollo en los artículos 25 y 26, dándole al Estado la rectoría del Desarrollo Nacional y el Sistema de Planeación Democrática. En el Artículo 73, fracción XXII-D, se le otorgaron facultades al Congreso Federal para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social. Es con base a la adición de este artículo, que el 29 de diciembre de 1982 se aprobó la Ley de Planeación que abrogó la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Con las reformas constitucionales y la nueva Ley de Planeación de aquella época, es como se creó el Primer Plan Nacional de Desarrollo, el cual fue publicado el 30 de mayo de 1983 en el Diario Oficial de la Federación.

Como dije en párrafos anteriores, la década de los ochenta fue el más importante antecedente no solo de la Planeación Nacional, sino también de la planeación estatal, y por ende, de la planeación a nivel municipal, ya que fue durante ese periodo que se aprobaron y publicaron las Leyes Estatales de Planeación y las Leyes Municipales, ordenamientos legales que dieron origen al Plan Estatal y Municipal de Desarrollo de los Estados y Municipios, toda vez que dentro de su articulado, estas leyes especificaron la obligatoriedad de los Gobiernos Estatales y de los Ayuntamientos de planear su gobierno a través de dicho documento de planeación.

Dos ejemplos de lo dicho en el párrafo anterior, y del inicio de vigencia de los Planes Municipales de Desarrollo, lo ejemplifican las Leyes de Planeación del Estado de Chihuahua y Michoacán de 1988 y 1999, respectivamente; la primera de ellas, es decir, la Ley Estatal de Planeación de Chihuahua, en su artículo tercero transitorio, especificaba que lo que disponía su Artículo 25, es decir, la de aprobar y publicar los planes municipales de desarrollo de los Municipios dentro de los cuatro primeros meses de gobierno municipal, regiría a partir de las administraciones municipales comprendidas en el periodo de 1989-1992, en adelante; en el caso de la Ley de Planeación del Estado de Michoacán, en su Artículo 5° transitorio especificaba que por única vez se exceptuaría a los Ayuntamientos del Estado a cumplir con lo previsto en el Artículo 33 de dicha Ley, el cual especificaba que los Ayuntamientos del Estado elaborarían y aprobarían los planes y programas de desarrollo municipales dentro de los cuatro primeros meses del inicio de su gestión administrativa.

Otros antecedentes relacionados a la planeación municipal, pero que fueron enfocados a la parte urbana de los Municipios, son los que se dieron con las reformas al Artículo 115 Constitucional en 1976 y 1983, que dieron origen a la planeación y regulación de los centros urbanos con continuidad geográfica, pero de manera más específica, a la facultad de los Municipios para que pudieran formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal, documentos que son parte complementaria a los Planes Municipales de Desarrollo.

## **II. FUNDAMENTO LEGAL**

Referirnos de manera específica al fundamento legal del Plan Municipal de Desarrollo, nos remitiría directamente a las Leyes de Estatales de Planeación, a las Leyes Municipales de cada Estado y en algunos casos a Constituciones Locales, pues es ahí en donde se norma todo lo relacionado a este documento básico de planeación, sin embargo, considero que el principal fundamento jurídico del Plan Municipal de Desarrollo está en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación Federal, pues, aunque las dos Leyes Supremas no especifican en ningún de sus artículos lo relacionado a su elaboración y aprobación, está claro que este documento de planeación municipal está supeditado al Plan Nacional de Desarrollo. Recordemos que

el origen del Plan Municipal de Desarrollo se da precisamente con la Planeación Nacional del Desarrollo.

Con base a esta breve introducción, enlisto los fundamentos legales que le dan razón de ser al Plan Municipal de Desarrollo:

- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son dos los artículos que sustentan al Plan Municipal de Desarrollo; el *Artículo 25* establece que al Estado le corresponde la rectoría del Desarrollo Nacional Integral y Sustentable. Mención aparte merece su párrafo segundo, cuando dice que los Planes Municipales de Desarrollo deberán observar el principio de generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El *Artículo 26*, determina que al Estado le corresponde organizar el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional mediante la participación y consulta popular, que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Es en este artículo en donde se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.
- En relación a la Ley Federal de Planeación, podemos resumir que establece las normas y principios conforme a lo cual se llevara a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo. De su *Artículo 35*, del Capítulo denominado “*de la Coordinación*”, podemos resaltar que de alguna manera fundamenta al Plan Municipal de Desarrollo, cuando determina que las entidades federativas, con la participación que corresponda a los Municipios y satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, exista la coordinación que se requiera a efecto de que éstos participen en la Planeación Nacional del Desarrollo, y, coadyuven, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la consecución de los objetivos de la Planeación Nacional.
- En cuanto a las Constituciones locales, es necesario puntualizar que diecinueve<sup>1</sup> no tienen algún capítulo o artículos relacionados a la Planeación Municipal ni al Plan Municipal de Desarrollo, dentro de estas están la de Oaxaca, Jalisco, Colima, Guerrero, Campeche, Yucatán, entre otras. De las restantes doce constituciones locales<sup>2</sup>, la mayoría de ellas cuentan por lo menos con un artículo relacionado a la elaboración, aprobación y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo. Cabe aquí resaltar a las Constituciones de Hidalgo y Sonora, que no solo cuentan con artículos relacionados al Plan Municipal de Desarrollo, sino que también tienen un capítulo especial dedicado a la Planeación Estatal y Municipal de Desarrollo. Ojalá que de los diecinueve Estados que no cuentan en su Constitución con lo

---

<sup>1</sup> Las Constituciones que no norman lo relacionado al Plan Municipal de Desarrollo, son: Quintana Roo, Oaxaca, Veracruz, Estado de México, Colima, Jalisco, Tamaulipas, Sinaloa, Baja California, Chihuahua, Morelos, Michoacán, Guerrero, Campeche, Baja California Sur, Yucatán, Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes.

<sup>2</sup> Las Constituciones que tienen algún artículo relacionado al Plan Municipal de Desarrollo, son: Guanajuato, Chiapas, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla, Nuevo León, Durango, Coahuila, Zacatecas, Tabasco, Hidalgo y Sonora.

relacionado a la Planeación Municipal, decidan legislar sobre este documento rector de la planeación y no lo dejen solo para sus Leyes Secundarias, ya que por la importancia que reviste el Plan Municipal de Desarrollo en la administración de los Municipios, es necesario que esté fundamentado desde las Leyes Estatales Supremas. Esto mismo propongo para la Constitución Federal, pues no es posible que regule lo relacionado al Plan Municipal de Desarrollo Urbano y no al principal documento de planeación municipal, de donde éste se deriva.

A manera de ejemplo describiré el fundamento que sobre el Plan Municipal de Desarrollo hace la Constitución de Sinaloa:

En su Capítulo III, denominado Economía Pública y Planeación de Desarrollo, específicamente en sus Artículos 25-C y 25-D, establece que la planeación debe llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de las responsabilidades del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales, además de que debe existir un Plan de Desarrollo por cada Municipio de la Entidad, al que se sujetarán los programas de los Gobiernos Municipales, los cuales deben de expedirse dentro de los primeros cuatro meses del inicio de la administración correspondiente. Además de este Capítulo, también se refiere al Plan Municipal de Desarrollo en su Artículo 136, fracción II, cuando establece que es facultad y obligación de los Ayuntamientos en el marco del Sistema Estatal de Planeación, conducir la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo, al que estarán sujetas las funciones y actividades del Ayuntamiento y la Administración Pública Municipal e inducir y concertar con las representaciones de los sectores social y privado las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

- De las Leyes Estatales de Planeación, podemos decir que todas dentro de su articulado fundamentan al Plan Municipal de Desarrollo, aun a pesar de que la mayoría de sus capítulos y artículos se refieren a la Planeación y Plan Estatal de Desarrollo. En términos generales, las leyes estatales de planeación fundamentan los principales apartados o rubros que tienen que ver con la planeación estatal y municipal, como lo relacionado al Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo, la participación social en la planeación, los planes y programas estatales y municipales, la coordinación y concertación de la planeación, los comités o institutos estatales y municipales de planeación, las responsabilidades en la planeación y el seguimiento y evaluación de los planes. El Estado de Oaxaca, es el único que tiene dos Leyes de planeación, una para la administración estatal, y otra que de manera específica regula a la planeación municipal y los servicios públicos municipales.
- Las leyes estrictamente municipales, o también denominadas leyes orgánicas municipales, fundamentan dentro de sus capítulos y/o artículos al Plan Municipal de Desarrollo, ya sea reafirmando lo que al respecto regulan las Leyes Estatales de Planeación o normando algunos otros aspectos importantes relacionados a

dicho plan municipal, como, por ejemplo, el que deba existir una Comisión de Concejales que le dé seguimiento al Plan Municipal. Los Estados de Michoacán y Puebla son de los que más fundamentan al Plan Municipal de Desarrollo en el articulado de su Ley Orgánica Municipal, ya que tienen más de veinte artículos relacionados a este documento rector de planeación.

- Existen otras Leyes Federales y Estatales que fundamentan aspectos relacionados a la Planeación y el Plan Municipal de Desarrollo, como la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios y la Ley General de Contabilidad Gubernamental, cuando se refieren a que los aspectos financieros, presupuestales y de comprobación de gastos de los Municipios deben ser congruentes con los objetivos, metas, estrategias, programas y proyectos del Plan Municipal de Desarrollo.
- Sin ser los menos importantes por enlistarlos al final de este apartado, están los Reglamentos Municipales, específicamente, el Bando de Policía y Gobierno y los Reglamentos que regulan a la Planeación y al Plan Municipal de Desarrollo.

### III. DEFINICION

Antes de dar una definición del Plan Municipal de Desarrollo, veo necesario definir lo que es la Planeación Municipal, ya que como vimos en el apartado de los antecedentes, el Plan federal, estatal y por supuesto el municipal, son productos del proceso de planeación participativa y democrática que llevan a cabo los tres niveles de gobierno.

Para definir a la Planeación Municipal, retomo lo que al respecto dice la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Aguascalientes<sup>3</sup>, quien la define de la siguiente manera:

***Planeación municipal:*** proceso estratégico por medio del cual se ordenan racional y sistemáticamente actividades con el propósito de alcanzar objetivos y metas previamente definidas, en relación con los determinantes de la calidad de vida de la población, en función del desarrollo sostenible, y se establecen los lineamientos para llevar a cabo las acciones pertinentes para alcanzarlos en un tiempo determinado.

Otra definición nos dice que:

***Planeación municipal:*** es el conjunto ordenado, lógico y racional de acciones destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar los planes y programas para el desarrollo sostenible de los Municipios.

Como puede verse en estas definiciones, la Planeación Municipal es básica y necesaria para contar con el Plan Municipal de Desarrollo, toda vez que de su implementación y desarrollo depende la materialización de su principal documento rector de planeación.

---

<sup>3</sup> Artículo 7, fracción XVI.

Con esta base podríamos dar una definición de lo que es el Plan Municipal de Desarrollo, pero considero que, por la composición del nombre de este documento rector de planeación, es necesario precisar cada una de las palabras que lo componen para entender la importancia y relevancia que tiene:

Se define como **Plan**, al documento legal que contiene todo lo necesario para llevar a cabo alguna acción o actividad en el Municipio de manera planificada. Las leyes de Planeación, como la de Morelos, establece en su artículo 27 que la *denominación de Plan queda reservada, exclusivamente, para el Plan Estatal de Desarrollo y para los Planes Municipales.*

Se define como **Municipal**, a todo lo que es parte del Municipio o que está relacionado con él.

Se define como **Desarrollo**, al proceso integral por el cual existe una mejor calidad de vida de los habitantes del Municipio de manera sostenible y sustentable; o, en otras palabras, al proceso por el que algo mejora y crece positivamente en el Municipio en todos los aspectos.

Después de haber definido lo que es la planeación municipal y explicado las palabras que componen al Plan Municipal de Desarrollo, estamos en la posibilidad de ofrecer una definición de este documento primordial del Municipio:

**Plan Municipal de Desarrollo.** - *Documento legal y administrativo de planeación que elabora y aprueba el Ayuntamiento para su periodo de gobierno, producto del proceso de planeación con la participación y consulta de la ciudadanía, el cual contiene la misión, visión, diagnóstico, objetivos, metas, prioridades, estrategias, líneas de acción, programas, proyectos, presupuestos y todas las disposiciones necesarias para llevar a cabo el desarrollo sostenible y sustentable del Municipio al corto, mediano y con visión de largo plazo, el cual está alineado a los Planes de Desarrollo Federal y Estatal y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.*

A manera de aclaración quiero precisar que en los Municipios existen otros documentos a los que les llaman planes municipales, los cuales en realidad son parte integrante o la base del Plan Municipal de Desarrollo, tales como “los lineamientos de trabajo”, la llamada “plataforma electoral” que los candidatos a concejales presentan ante la ciudadanía y órgano electoral o el “plan de trabajo” que algunas leyes municipales regulan como el primer plan municipal que deben presentar los Presidentes Municipales después de su toma de protesta, ejemplo de ello lo tenemos en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, quien en su apartado denominado “de los aspectos generales del Plan de Trabajo”, a la letra dice:

**Artículo 33.** *En la sesión solemne de instalación, el presidente municipal dará a conocer a la población los propósitos y objetivos del gobierno municipal, atendiendo a lo dispuesto en su plan de trabajo.*

*El plan de trabajo podrá incluir las propuestas presentadas en campaña, objetivos y estrategias que se pretendan incorporar en el Programa de Gobierno Municipal, el que deberá ser presentado al Ayuntamiento dentro del término establecido en el artículo 102 de esta Ley.*

En este Artículo, así como en otras leyes estatales de Planeación, denominan como Plan Municipal a los programas municipales, lo que es incorrecto, toda vez que estos documentos de planeación se generan a partir del Plan Municipal de Desarrollo, es decir, que primero se elabora el Plan y después los Programas municipales.

#### IV. IMPORTANCIA

Ejemplificare la importancia de la Planeación Municipal, y por ende, de los Planes de Desarrollo Municipal, con los dos momentos más relevantes de la planeación del desarrollo nacional en 1930 y 1982, con la publicación de la primera ley de Planeación General de la Republica y con la elevación a rango constitucional de la planeación del desarrollo y la aprobación de la nueva Ley de Planeación hasta hoy vigente; dichas Leyes, según sus antecedentes, fueron motivadas por dos grandes crisis económicas que ha tenido México, es decir, que la Planeación y los Planes de Desarrollo, fueron vistos como trascendentales para transitar las situaciones graves y difíciles del desarrollo y progreso de nuestro País. Como podemos ver con este ejemplo, los planes de desarrollo son vitales para prevenir y resolver los problemas y necesidades que enfrentan los gobiernos y comunidades de los Municipios en el tránsito a su desarrollo pleno y sostenible.

Metafóricamente hablando, podemos decir que es tal la importancia del Plan Municipal de Desarrollo, que, sin él, el Ayuntamiento es como un barco a la deriva que no tiene rumbo fijo ni sabe a dónde va; en cambio sí cuenta con él, será como un barco que sabe hacia dónde se dirige con los menores esfuerzos, costos y contratiempos.

Esta metáfora deja claro la importancia del Plan Municipal de Desarrollo, toda vez que sin un plan, el Ayuntamiento no tendrá misión, visión, metas ni objetivos, mucho menos estrategias, líneas de acción, proyectos y programas, en los cuales sustente su gobierno y administración durante su periodo de gobierno, lo cual, generará que no resuelva las principales necesidades y problemas de la comunidad, gaste de manera inadecuada los recursos, genere conflictos sociales y no contribuya al adecuado desarrollo sostenible y sostenido del Municipio.

En resumen, podemos decir el Plan Municipal de Desarrollo, tiene cuatro grandes importancias:

1. **Una importancia legal.** - porque con su elaboración, aprobación y ejecución, el Ayuntamiento cumple con lo dispuesto en la Constitución y leyes federales, estatales y municipales.
2. **Una importancia administrativa y de gobierno.** - porque guía, auxilia y conduce al Ayuntamiento en el eficiente y eficaz ejercicio de gobierno y administración del Municipio.



3. ***Una importancia política y económica.*** - porque hace partícipe a la comunidad en las decisiones de gobierno y fortalece el crecimiento económico integral del Municipio.
4. ***Una importancia social.*** - porque une a la comunidad y evita conflictos sociales en el ejercicio del gobierno municipal.

## **V. CARACTERISTICAS**

Por ser el Plan Municipal de Desarrollo el documento legal y administrativo más importante para el gobierno y administración de los Municipios, es como tiene ciertos atributos o cualidades propias que lo distinguen de cualquier otro documento municipal.

Dentro de sus características más relevantes están las siguientes:

**a) *Tiene periodo de vigencia***

Solo es vigente en el periodo de gobierno del Ayuntamiento en funciones.

**b) *Es obligatorio***

Después de ser publicado es obligatorio para todos los que por ley deben cumplirlo o hacerlo cumplir.

**c) *Es de participación social***

Para su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación es necesario que se tome en cuenta la participación y consulta ciudadana.

**d) *Es modificable***

Puede ser reformado o adicionado en cualquier tiempo del periodo gubernamental municipal, siempre y cuando lo demande el interés social o se requiera por circunstancias económicas, técnicas o legales. Debe seguirse el mismo procedimiento que se realizó para su elaboración y aprobación.

**e) *Tiene un proceso***

Para que sea efectivo y eficaz es necesario que se lleven a cabo ciertas etapas correlacionadas y de manera sucesiva.

**f) *Tiene un contenido específico***

Contiene ciertos aspectos mínimos para ser considerado documento rector de planeación municipal.

**g) *Es congruente con otros planes***

Es necesario y obligatorio que se alinee al Plan Nacional y Estatal de Planeación.

- h) Tiene un tiempo de elaboración y aprobación**  
Debe ser elaborado y aprobado a tiempo, es decir, implementarse previo a realizar las acciones o actividades gubernamentales municipales. En las leyes estatales y municipales cuenta con fechas límites para elaborarlo y aprobarlo.
- i) Debe ser validado por la instancia correspondiente**  
Es necesario que sea revisado y avalado por la instancia estatal correspondiente, para que este adecuado y alineado a los Planes Nacional y Estatal.
- j) Cuenta con un comité de planeación municipal**  
Debe existir un grupo de personas a nivel municipal que participen en su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.
- k) Cuenta con programas operativos anuales (POAS)**  
Para su correcta aplicación es necesario que se implementen Programas Operativos Anuales.
- l) Cuenta con un Sistema Estatal de Planeación**  
Su implementación depende de un conjunto de elementos interrelacionados de planeación a nivel estatal.
- m) Está basado en principios**  
Para su implementación es necesario que se conduzca por criterios y normas previamente establecidas.
- n) Tiene ciertos objetivos mínimos por cumplir**  
Debe cumplir o lograr ciertos fines elementales con su implementación.
- o) De él dependen otros documentos de planeación básicos**  
De su implementación se crean otros planes, programas y proyectos municipales básicos.
- p) Es con visión a mediano y largo plazo**  
Tiene un periodo de vigencia, pero debe tener alcance a mediano y largo plazo.

## **VI. PRINCIPIOS**

Por la relevancia que tiene el Plan Municipal de Desarrollo en los Municipios, es necesario que se guie bajo ciertos valores o normas generales y universales, es por eso que dentro de sus principios más importantes están los siguientes:

1.- **Racionalidad:** para posibilitar el aprovechamiento máximo de los recursos humanos, materiales y económicos.

- 2.- **Continuidad:** para que la modificación o supresión de la planeación a mediano y largo plazo, este sustentada en un estudio social, económico, político y jurídico del Municipio.
- 3.- **Universalidad:** para que su formulación y aplicación abarque todos los aspectos y entorno del Municipio.
- 4.- **Unidad:** para que todos los planes y programas municipales estén coordinados entre sí, formando un todo, orgánico, funcional y compatible con los planes estatal y nacional.
- 5.- **Previsión:** para que asegure la sustentabilidad del desarrollo a mediano y largo plazo.
- 6.- **Bienestar social:** para que se garantice en todos los aspectos la calidad de vida de las personas, con el fin de lograr una sociedad más igualitaria y un ambiente adecuado para el desarrollo de la población.

## VII. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

La estructura y contenido son las partes elementales del Plan Municipal de Desarrollo que se deben tomar en cuenta al momento de formularlo. La *estructura* se refiere al orden o lugar que debe tener cada uno de los apartados o temas dentro del plan, y el *contenido*, se refiere a lo mínimo de apartados o temas que debe contener.

La estructura y contenido más común que se utilizan para formular el Plan Municipal de Desarrollo, es con los siguientes apartados y en el siguiente orden:

- 1°. - *Introducción y/o presentación*
- 2°. - *Marco jurídico*
- 3°. - *Diagnostico municipal*
- 4°. - *Misión, visión y valores*
- 5°. - *Ejes de Gobierno (objetivos, metas, estrategias, líneas de acción)*
- 6°. - *Programas y proyectos\**
- 7°. - *Seguimiento y evaluación (indicadores)*
- 8°. - *Anexos y bibliografía*

\*Solo se enlistan los nombres de los programas y proyectos, toda vez que se deben elaborar de manera paralela al Plan Municipal de Desarrollo, pues cada uno lleva su propia estructura y contenido.

Independientemente a estos apartados, es necesario que se considere dentro de la estructura y contenido del Plan Municipal de Desarrollo, dos aspectos relevantes y de suma importancia:

- *La estructura y contenido de los Planes Nacional y estatal, para que este alineado con estos documentos de planeación superior.*

- *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para cumplir con la Agenda 2030.*

Es importante que, dentro de la estructura y contenido del Plan Municipal de Desarrollo, se consideren tres elementos básicos:

1. *Que tenga perspectiva de género y respeto a los derechos humanos universales.*
2. *Con una visión sustentable entre el desarrollo económico y el medio ambiente del Municipio.*
3. *Que tome en cuenta a las personas con discapacidad, grupos indígenas, adultos mayores y aquellos grupos sociales que ameriten acciones específicas de atención.*

Dentro de su contenido debe incluirse todas las materias, actividades o acciones que justifiquen plenamente el desarrollo municipal, tales como la salud, seguridad pública, desarrollo social, cultura, turismo, empleo, educación, acciones ambientales, desarrollo urbano, inversión pública, deporte, servicios públicos básicos, desarrollo institucional, infraestructura municipal, etc.

## **VIII. FINES U OBJETIVOS**

Por la importancia y relevancia que tiene el Plan Municipal de Desarrollo en el gobierno y administración de los Ayuntamientos, es como tiene una infinidad y variedad de fines u objetivos, toda vez que como hemos visto en párrafos anteriores, es el documento que contiene todos los aspectos relacionados al progreso y desarrollo del Municipio; por esta razón, resumiré a continuación los objetivos principales que persigue el documento rector de la planeación Municipal:

### ***Objetivo principal***

- Coordinar, orientar y ejecutar la actividad política, económica, social y ambiental del Municipio, garantizando en el corto, mediano y largo plazo, un desarrollo integral, que sea sostenible y sustentable, basado en la consecución de resultados que propicien el progreso social y mejoren la calidad de vida de los habitantes del Municipio.

### ***Objetivos específicos***

- *Atender las demandas prioritarias de la población.*
- *Propiciar el desarrollo armónico del Municipio.*
- *Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal.*
- *Asegurar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Federal y Estatal.*
- *Aplicar de manera racional los recursos financieros.*

- *Prever las acciones necesarias para impulsar el desarrollo equitativo, económico, sostenible y social del Municipio.*
- *Cumplir con los objetivos de la agenda 2030.*
- *Garantizar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios públicos en igualdad de oportunidades.*
- *Asegurar una alta calidad de vida, que genere interés para atraer inversiones y generar empleos.*
- *Proteger los ecosistemas en el territorio, conservando la biodiversidad y un ambiente saludable.*
- *Promover el ordenamiento territorial y el manejo sostenible de los recursos.*
- *Cumplir con las disposiciones legales sobre planeación municipal.*
- *Hacer que los recursos sean mejor administrados, previniendo riesgos y evitando gastos y tiempos innecesarios.*
- *Dar rumbo y certidumbre al Gobierno y administración del Ayuntamiento.*

## **IX. PROCESO DE PLANEACION MUNICIPAL**

Tal y como sucede con la Administración Pública Municipal, que debe aplicar el Proceso Administrativo Municipal para que sea efectiva y eficiente, el Plan Municipal de Desarrollo debe ser producto de un Proceso de Planeación, el cual, debido a su importancia, la mayoría de las Leyes Estatales de Planeación lo regulan dentro de su articulado.

Se define al Proceso de Planeación como *el conjunto de etapas o actividades sucesivas que permiten formular, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Municipal de Desarrollo y los diferentes programas que se deriven del mismo*. La cantidad y nombre de las etapas varían un poco en las diferentes Leyes Estatales de Planeación, pero en general, la mayoría coincide en que son cinco etapas: *formulación, aprobación y publicación, ejecución, control y seguimiento y evaluación y actualización*.

Podemos resumir las Etapas del Proceso de Planeación Municipal, de la siguiente manera:

- **Formulación:** comprende todo lo relacionado a la investigación y realización del Plan Municipal de Desarrollo y sus respectivos programas municipales.
- **Aprobación y publicación:** comprende la presentación, discusión, análisis, aprobación, validación, publicación y difusión del Plan Municipal de Desarrollo.
- **Ejecución:** es la realización o instrumentación del Plan Municipal de Desarrollo a través de los programas operativos anuales por parte de las dependencias y

personas obligadas. Se incluye aquí a quienes de manera indirecta participan en su ejecución.

- **Control y seguimiento:** son las acciones dirigidas a comprobar o detectar y corregir oportunamente las desviaciones o insuficiencias en la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de prever su ejercicio eficiente, tanto del Plan, como de sus programas municipales
- **Evaluación y actualización:** es el análisis sistemático y objetivo de las acciones que se deriven de la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de determinar si se están logrando los objetivos, metas e indicadores, para que, en su caso, retroalimentar las etapas de formulación y ejecución. En esta etapa se incluye la adecuación o alineación a los tiempos actuales en que se esté aplicando el citado Plan, en torno a los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros.

Al ser la *formulación*, la primera de las etapas y base del desarrollo de las otras que componen el proceso de planeación, es necesario que dentro de su implementación se considere y aliente uno de los principales aspectos de la comunidad, es decir, la participación de los diversos sectores y grupos sociales, a través de los foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos de inclusión de la población en la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. *Si se toma en cuenta a la comunidad en la etapa de formulación, la ejecución y demás etapas serán todo un éxito.*

#### **X. DEFICIENCIAS LEGALES QUE TIENE EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO, Y LAS PROPUESTAS JURIDICAS QUE REQUIERE PARA QUE SEA UN VERDADERO DOCUMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL.**

Es un hecho innegable que no todo lo que está regulado en las Leyes del Plan Municipal de Desarrollo es deficiente, pues existen disposiciones legales importantes que sustentan las base de este documento rector de la planeación en los Municipios, sin embargo, a mi experiencia y opinión profesional existen otras carencias o deficiencias jurídicas a nivel municipal que requieren analizarse, y su caso, perfeccionarse, toda vez que de eso depende que el Plan Municipal de Desarrollo sea un verdadero documento de planeación municipal que incida plenamente en el desarrollo sustentable y sostenible del Municipio.

Con base a este razonamiento, y para un mejor entendimiento de lo que se pretende con el fin de este artículo, desarrollare a continuación las cinco principales deficiencias legales que tiene el Plan Municipal de Desarrollo, conjuntamente con las propuestas jurídicas que se requieren para que sea un verdadero documento de planeación municipal.

## **Deficiencias y propuestas jurídicas del plan municipal de desarrollo:**

### **Deficiencia**

*Al Plan Municipal de Desarrollo no lo norma de manera específica y clara la Constitución Federal ni la mayoría de las Constituciones locales de los Estados.*

En el caso de la Constitución Federal, solo dos de sus artículos se refieren al Plan Municipal de Desarrollo de manera escueta y de forma indirecta, ya que en su Artículo 25, párrafo segundo, establece que los Planes Municipales de Desarrollo deberán observar el principio de generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo; en el caso del Artículo 115, pone énfasis solamente en la formulación, aprobación y administración del Plan de Desarrollo Urbano y de los planes en materia de movilidad y seguridad vial; de manera muy breve, se refiere al Plan Municipal de Desarrollo cuando establece que los municipios estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Es por demás evidente esta deficiencia jurídica constitucional sobre el documento rector de los Municipios, toda vez que no es posible que el Constituyente le haya dado su lugar en la Constitución a otros tipos de Planes, que técnica, jurídica y administrativamente dependen y se crean del primer gran Plan, que es el Plan Municipal de Desarrollo.

En cuanto a los Estados, solo dos Constituciones<sup>4</sup> cuentan con un Capítulo y artículos relacionados a la Planeación y al Plan de Desarrollo Municipal, diez más<sup>5</sup> solo tienen algunos artículos relacionados a dicho documento de planeación municipal, y las restantes diecinueve<sup>6</sup>, no contemplan norma alguna relacionada al Plan Municipal de Desarrollo. Y, de igual manera que la Constitución Federal, las Constituciones estatales le dan relevancia jurídica al Plan de Desarrollo Urbano y otros planes, antes que, al Plan Municipal de Desarrollo, debido, principalmente, a que la mayoría de los Constituyentes locales se basaron en el Artículo 115 para normar a los Municipios de sus Estados.

### **Propuesta**

*Se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diecinueve Constituciones Estatales que no tienen ningún artículo relacionado a la Planeación y Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de que en el artículo 115 constitucional y en las Constituciones locales, se norme lo relacionado a la formulación, aprobación y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo en los Municipios, tal y como ya los establecen doce Constituciones de igual número de Estados. Esto con el fin de que se norme desde las Leyes supremas a tan importante y básico documento de Planeación*

---

<sup>4</sup>De los Estados de Hidalgo y Sonora

<sup>5</sup> Las Constituciones que tienen algún artículo relacionado al Plan Municipal de Desarrollo, son: Guanajuato, Chiapas, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla, Nuevo León, Durango, Coahuila, Zacatecas y Tabasco

<sup>6</sup> Las Constituciones que no norman lo relacionado al Plan Municipal de Desarrollo, son: Quintana Roo, Oaxaca, Veracruz, Estado de México, Colima, Jalisco, Tamaulipas, Sinaloa, Baja California, Chihuahua, Morelos, Michoacán, Guerrero, Campeche, Baja California Sur, Yucatán, Querétaro, San Luis Potosí y Aguascalientes.

*Municipal, ya que solo así, los Ayuntamientos le darían la relevancia en su gobierno y administración pública municipal.*

### **Deficiencia**

*No existe fundamento legal específico que obligue a los Ayuntamientos a utilizar al Plan Municipal de Desarrollo en el gobierno y administración de sus Municipios.*

La Constitución federal y las constituciones estatales, así como las leyes de Planeación, no regulan dentro de su articulado de manera clara y concreta la obligatoriedad de ocupar al Plan Municipal de Desarrollo como el documento rector del gobierno y administración del Municipio. Si bien es cierto que, de manera general en algunas leyes de Planeación y leyes orgánicas o códigos municipales, se faculta y obliga a los Ayuntamientos a contar con un Plan Municipal de Desarrollo, la mayoría solo lo considera como una atribución más, la cual, como sabemos no es lo mismo que obligación, ya que podrán tener la atribución de hacer planes, pero pueden decidir no ejercer dicha facultad. Si las leyes no especifican claramente la obligatoriedad de contar con este documento básico al momento de gobernar y administrar el Municipio, mucho menos norman que deban contar con el Plan antes de iniciar su gobierno (esto último, es parte de otra deficiencia jurídica que explicare más adelante, pero lo señalo en este espacio, ya que tiene que ver con lo de la obligatoriedad, pues al saber los Ayuntamientos que tienen de tres, cuatro o hasta seis meses después de iniciado su gobierno para contar con su Plan Municipal de Desarrollo, seguramente influye para que piensen que no es obligatorio y necesario contar con este documento rector desde el inicio de su gobierno). La mayoría de las leyes de planeación y leyes orgánicas o códigos municipales, se refieren a la obligatoriedad del Plan Municipal de Desarrollo solo cuando ya es aprobado y está dirigida para las dependencias de la administración pública municipal en sus respectivas competencias<sup>7</sup>.

### **Propuesta**

*Se propone que en la Constitución y demás leyes que se refieren al Plan Municipal de Desarrollo, se adicione un Artículo o artículos que normen la obligatoriedad clara y concreta de elaborarlo y aplicarlo por los Ayuntamientos en el gobierno y administración de sus Municipios. Esta reforma de obligatoriedad debe ir a la par con la que sancione severamente a quien no lo elabore a tiempo y lo aplique correctamente.*

### **Deficiencia**

*No existen sanciones en las leyes para los Ayuntamientos y/o Presidentes o Presidentas municipales que no formulen, aprueben y ejecuten al Plan Municipal de Desarrollo en tiempo y forma, o que no lo formulen en su periodo de gobierno.*

A pesar de que las normas en las leyes no tienen como fin principal la de sancionar, es necesario que en relación al Plan Municipal de Desarrollo existan disposiciones

---

<sup>7</sup> Un ejemplo es el artículo 19, de la Ley de Planeación de Michoacán, el cual a la letra dice: Una vez aprobados el plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias y entidades de la administración pública estatal y para los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias.



sancionatorias para el Ayuntamiento y/o Presidente o Presidenta Municipal, ya que en las leyes vigentes que se refieren al citado Plan, no existe artículo alguno que sancione por no formularlo, aprobarlo, ejecutarlo, evaluarlo y controlarlo en los tiempos que marcan las leyes, o en el peor de los casos, por no hacerlo.

Como lo dijimos en la anterior deficiencia, de que las Leyes de planeación solo hacen obligatorio al Plan Municipal de Desarrollo para las dependencias municipales, de igual manera, en el caso de las sanciones, las regulan solo para los servidores públicos de la administración pública municipal cuando contravienen las disposiciones referentes a la ley de planeación y al Plan Municipal de Desarrollo, para lo cual, los remite a las respectivas Leyes de Responsabilidades Administrativas, en donde solo algunas de ellas lo sancionan como falta administrativa no grave, tal y como lo hace la del Estado de México, en su Artículo 50, que a la letra dice:

***Incurre en falta administrativa no grave, el servidor público que, con sus actos u omisiones, incumpla o transgreda las obligaciones siguientes:***

-----

***VIII. Actuar y ejecutar legalmente con la máxima diligencia, los planes, programas, presupuestos y demás normas a fin de alcanzar las metas institucionales según sus responsabilidades, conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados.***

Es tan irrelevante lo de las sanciones sobre el documento rector de planeación, que las Leyes Estatales de Planeación de Durango, Chiapas y una de las de Oaxaca, no cuentan con un Capítulo sobre las responsabilidades y sanciones. En resumen, podemos decir que no existen sanciones para el Ayuntamiento y/o Presidenta o Presidente Municipal en caso de que no cumplan en tiempo y forma con el Plan Municipal de Desarrollo o que no lo formulen en el periodo de su gobierno. Seguramente que esta deficiencia de las sanciones, así como la de no obligatoriedad, influyen en que las Autoridades Municipales no le pongan interés y prioridad al documento rector básico para gobernar y administrar su Municipio. Cabe aquí resaltar lo que norma la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca<sup>8</sup>, cuando se refiere a una de las causas graves para desaparecer a un Ayuntamiento, que, si bien no especifica que sea por no formular, aprobar o ejercer el Plan Municipal de Desarrollo, es una referencia para normar sobre sanciones legales severas a quienes no cuenten con este documento rector de planeación municipal.

### **Propuesta**

*Se propone que en las leyes estatales de Planeación, en su Capítulo de “responsabilidades”, así como en las Leyes estatales de Responsabilidades Administrativas, de fiscalización y demás leyes que normen a los Municipios y Ayuntamientos en el ejercicio de su cargo, se incluyan artículos específicos para sancionar a quienes no formulen, elaboren y ejecuten el Plan Municipal de Desarrollo en tiempo y forma, así como para los que desempeñen su atribuciones y obligaciones sin este documento rector de planeación municipal. Se propone que las sanciones administrativas sean desde destitución, inhabilitación, sanción económica o hasta de tipo*

---

<sup>8</sup> La ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, en su Artículo 58, fracción IV, especifica que: Son causas graves para la desaparición de un Ayuntamiento: la repetida alteración por parte del Ayuntamiento a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de Egresos, o a los planes y programas de desarrollo municipal, que importen un perjuicio a los habitantes del municipio o su hacienda pública.

*penal, pues debe considerarse como desvío o uso indebido de recursos públicos municipales quien los administre sin fundamentarlos en el Plan Municipal de Desarrollo.*

### **Deficiencia**

*No existe la obligatoriedad legal de formular el Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar el gobierno y administración de los Ayuntamientos.*

Las treinta y un Leyes Estatales de Planeación no norman en ninguno de sus artículos la obligatoriedad de formular al Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar el periodo de gobierno municipal, lo que resulta una deficiencia legal realmente grave, ya que no existen entes, sean estos públicos o privados, que puedan iniciar funciones o actividades, sin un plan previo, y más, si nos referimos a una de las instituciones más importantes de nuestro sistema de gobierno, es decir, al Municipio, el cual, por su cercanía con la gente y por sus múltiples atribuciones y obligaciones, es necesario que sus Ayuntamientos cuenten con el Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar con su gobierno y administración, y no como sucede en la actualidad que tienen entre tres y hasta seis meses de iniciado su periodo de gobierno para formularlo y publicarlo.<sup>9</sup>

Es posible y necesario normar que los Ayuntamientos cuenten con su Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar su periodo de gobierno, toda vez que en veintitrés Estados de la Republica<sup>10</sup>, el tiempo que transcurre entre la elección, y toma de posesión de sus nuevas autoridades municipales, es en promedio de 3 a 4 meses; en otros seis estados<sup>11</sup>, son hasta de seis meses entre la elección y toma de posesión; solo dos Estados<sup>12</sup> tienen entre dos y dos meses y medio entre la elección y toma de protesta de los nuevos Ayuntamientos, tiempo razonable para que elaboren el Plan Municipal de Desarrollo antes de entrar en funciones. Mención aparte merecen 417 Municipios del Estado de Oaxaca, los cuales eligen a sus Ayuntamientos en distintas fechas por ser de sistemas normativos indígenas, sin embargo, también cuentan entre dos a cinco meses para tomar posesión del cargo, solo algunos son elegidos antes de un mes para entrar en funciones, lo cual no representa un porcentaje significativo para no exigir que el Plan Municipal de

---

<sup>9</sup> Un ejemplo del tiempo que se da para formular y publicar el Plan Municipal de Desarrollo, es el que establece la Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos, en su Artículo 24 , quien norma que: “los Planes Municipales de Desarrollo que en su caso se elaboren deberán aprobarse y publicarse, en un plazo de 4 meses contados a partir de la toma de posesión del Ayuntamiento, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener igualmente consideraciones y proyecciones de más largo plazo”.

<sup>10</sup> Los Estados en donde el plazo de tiempo es de 3 a 4 meses entre la elección y toma de posesión de los nuevos Ayuntamientos, son: Colima, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, Nayarit, San Luis Potosí, Zacatecas, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Querétaro, Guerrero, Puebla, Chiapas, Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

<sup>11</sup> Los Estados en donde el plazo de tiempo es de 5 a 6 meses entre la elección y toma de posesión de los nuevos Ayuntamientos, son: Coahuila, Jalisco, Estado de México, Morelos, Veracruz y Oaxaca\* (\*solo 153 Municipios).

<sup>12</sup> Los Estados en donde el plazo de tiempo es de 2 a 2.5 meses entre la elección y toma de posesión de los nuevos Ayuntamientos, son: Hidalgo y Tlaxcala.

Desarrollo se formule antes de iniciar el periodo de gobierno en todos los Municipios del País.

Dos datos normativos, que, aunque incipientes, confirman lo que aquí expongo sobre la obligatoriedad de que se elabore el Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar el gobierno municipal, son los que norman las Leyes Estatales de Planeación de Oaxaca y Guerrero, paradójicamente dos de los Estados menos desarrollados, quienes, aunque de manera general e imprecisa, se refieren a esta propuesta que propongo normar, de la siguiente manera:

*Ley de Planeación, Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales del Estado de Oaxaca:*

**ARTÍCULO 45.-** --

---

*Las o los Presidentes Municipales entrantes, cuya elección no esté controvertida en los Tribunales o que haya superado las impugnaciones presentadas, **podrán elaborar el Plan de Desarrollo Municipal** previo a la toma de posesión del cargo, ajustándose a los lineamientos legalmente establecidos, para lo cual deberán ratificar todo lo actuado una vez instalado el Ayuntamiento respectivo.*

La deficiencia jurídica que veo en este Artículo, es en su párrafo segundo, que a la letra dice que “*podrán*”, cuando que debería decir, “*deberán*”.

En cuanto a la *Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, se refiere de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 45.-** *Para las actividades municipales de planeación se prevé un proceso de cinco etapas: formulación y aprobación, instrumentación, ejecución, control y evaluación. En todas ellas se vigilará la promoción del desarrollo sustentable con perspectiva de género:*

*I.- De formulación y aprobación, la elaboración del proyecto del plan municipal de Desarrollo, que debe ser sometido por el Presidente Municipal al Cabildo. -----*

-----

*Una vez que sea electo el presidente o presidenta municipal, todas las dependencias de la administración y en particular, las autoridades de planeación, le prestarán el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para **adelantar las gestiones que permitan iniciar el diseño, formulación y elaboración del Plan de Desarrollo del municipio.***

La deficiencia jurídica de este artículo, en su párrafo quinto, es la que dice que “le prestaran el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario para adelantar las gestiones que permitan iniciar con el diseño, formulación y elaboración”, cuando que debería decir, “le prestaran el apoyo económico, administrativo, técnico y de información que sea necesario para que diseñen, formulen y elaboren el Plan de Desarrollo del Municipio del próximo periodo de gobierno municipal.”

### **Propuesta**

*Se propone que en la Constitución Federal, Constituciones Estatales, Leyes Federales y/o Leyes Estatales de Planeación y demás leyes que se refieren al Plan Municipal de Desarrollo, se adicione un artículo o artículos que normen la obligación del Ayuntamiento de formularlo antes de iniciar con el gobierno y administración del Municipio. Esta reforma de formular el Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar el gobierno municipal, debe ir acompañada de manera conjunta con la que sancione severamente a quien no lo formule antes de iniciar; pero además, se debe agregar otro u otros Artículos que obliguen al Ayuntamiento saliente, a dar todas las facilidades, información, y documentación requerida de su periodo de gobierno, así como recursos económicos, humanos, materiales y técnicos, para que el Ayuntamiento entrante pueda formular su Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar su periodo de gobierno.*

### **Deficiencia**

*No se exige legalmente que las propuestas o promesas de campaña, llamado también como “el plan de trabajo” o “plataforma electoral”, deban formar parte del Plan Municipal de Desarrollo.*

Dejando a un lado a los Municipios que no se rigen por el sistema de partidos políticos, podemos decir que esta deficiencia jurídica de planeación debe ser corregida para los más de dos mil Municipios restantes, ya que es común y cotidiano que se hable que las autoridades municipales no cumplen con sus promesas o propuestas de campaña cuando ya son gobierno municipal, o que lo que prometieron y dijeron en campaña nadie los obliga a cumplirlo, mucho menos que se diga que se les sanciona por no cumplir lo que establecen en su Plan de trabajo o Plataforma electoral.

Esto lo podemos resumir en que las Leyes de Planeación y demás leyes que se refieren al Plan Municipal de Desarrollo, no norman que las propuestas o promesas de campaña que se establecen en el Plan de Trabajo, o también llamada plataforma electoral de los candidatos a autoridad Municipal de los Municipios, formen parte integrante de su Plan Municipal de Desarrollo cuando ya seas elegidos como nuevo Ayuntamiento. Esto, en otras palabras, ya lo propuse en otro artículo municipalista que se refiere al Proceso Administrativo Municipal, específicamente, en las etapas de previsión y planeación municipal, cuando menciono que desde la campaña electoral se den propuestas o promesas a la ciudadanía basadas en un diagnóstico documentado y en base a una investigación de campo, toda vez que son la estructura inicial del Plan Municipal de Desarrollo, además de que es en la campaña electoral donde se recogen todas las propuestas y necesidades que tiene la población del Municipio, esto último es similar a lo que se hace en la etapa de formulación del proceso de planeación municipal, por lo que, es necesario que las propuestas, promesas o compromisos de campaña se normen en las Leyes de Planeación y demás Leyes que se refieran al Plan Municipal de Desarrollo, con el fin de que se cumpla con el plan de trabajo o plataforma electoral que se presenta en las campañas electorales. Un caso excepcional sobre esta deficiencia legal, y aunque solo lo da como una opción en el Plan de trabajo, es lo que norma la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, en su Artículo 33, cuando establece que “*el plan de trabajo podrá incluir las propuestas presentadas en campaña...*”

Si bien los Municipios que eligen a sus Autoridades Municipales de manera distinta a las campañas electorales, es decir, a través de asambleas comunitarias, no les es aplicable como tal esta deficiencia jurídica, es necesario que quienes sean elegidos cumplan con las expectativas o razones que motivaron a la ciudadanía a votar por ellos, empezando por formular su Plan Municipal de Desarrollo antes de iniciar con su periodo de gobierno municipal.

### **Propuesta**

*Se propone que en la Constitución Federal, Constituciones Estatales, Leyes Federales y/o Leyes Estatales de Planeación y demás leyes que se refieren al Plan Municipal de Desarrollo, se adicione un artículo o artículos que normen la obligación de integrar las propuestas, promesas o compromisos de campaña en el Plan Municipal de Desarrollo por quienes sean electos como las nuevas autoridades municipales del Municipio. Esta reforma de integrar las propuestas, promesas o compromisos de campaña en el Plan Municipal de Desarrollo, debe ir de acompañada manera conjunta con la que sancione severamente a quien no integre su plan de trabajo o plataforma electoral en este documento rector de planeación municipal; Se propone que se norme esta disposición en el articulado de la Ley Electoral estatal respectiva para que esté debidamente armonizada.*

Estas son las cinco deficiencias legales, que como dije al principio de este artículo, requieren ser normadas en las Constituciones y Leyes de Planeación, así como en demás leyes afines, con el fin de que el Plan Municipal de Desarrollo sea un verdadero documento de Planeación Municipal en los Municipios de México.

## CONCLUSION

A manera de conclusión, quiero enlistar disposiciones jurídicas que sobre el Plan Municipal de Desarrollo ya norman algunas leyes estatales de planeación y orgánicas municipales, las cuales considero deberían estar normadas en todas las leyes que se refieran al documento rector de la planeación con el fin de que lo fortalezcan jurídicamente. Las disposiciones jurídicas a las que me refiero, las enlistare a continuación con su redacción original adaptada para un mejor entendimiento, dejando a pie de página la Ley y el artículo de donde las retome:

- Que los Ayuntamientos cuenten con una unidad administrativa que se haga cargo de todo lo relacionado al Plan Municipal de Desarrollo, desde su formulación hasta el control y evaluación del mismo<sup>13</sup> (cabe recordar aquí la propuesta que hice sobre el Administrador Municipal en otro de mis artículos, a quien propongo como una de las figuras administrativas básicas de la Administración pública municipal y principal responsable del Proceso Administrativo Municipal, en donde se incluye, por supuesto, a la planeación y al Plan Municipal de Desarrollo).
- Que el Presidente o Presidenta Municipal presente al Cabildo un informe anual sobre el nivel de cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo, para que en su caso, sea aprobado y remitido al órgano de fiscalización del Congreso del Estado para su conocimiento y análisis.<sup>14</sup>
- Que sea una obligación que el Presupuesto de Egresos del Municipio se formule en base al Plan Municipal de Desarrollo y a sus programas derivados, y que el ejercicio del gasto público municipal se sujete a los objetivos, prioridades y metas que se señalen en el citado Plan y sus programas municipales.<sup>15</sup> Si bien es cierto que parte de esta propuesta ya está regulada en el Artículo 18, de la Ley de disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, y en el Artículo 54, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, hacen falta que se especifique claramente y se exija en todas las Leyes Estatales de Planeación y Leyes Orgánicas Municipales.
- Que una de las principales Comisiones Municipales Permanentes del Ayuntamiento sea la de Planeación y Programación Municipal.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Artículo 154, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León

<sup>14</sup> Artículos 45, fracción I y 57, fracción XLI, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas

<sup>15</sup> Artículo 180, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León y Artículo 149, de la Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre del Estado de Guerrero.

<sup>16</sup> Artículo 50, fracción X, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

- Que la Presidenta o Presidente Municipal informe del avance del Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos municipales durante las sesiones ordinarias de Cabildo.<sup>17</sup>
- Que la Contraloría o Comisión de Contraloría Municipal vigile y verifique en tiempo y forma el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos anuales de cada una de las dependencias municipales y su impacto en la comunidad.<sup>18</sup>
- Que la fiscalización que lleve a cabo el Congreso del Estado de las cuentas públicas de los Ayuntamientos, sea con base al Plan Municipal de Desarrollo y sus programas anuales operativos, con el fin de que se vincule el destino de los recursos con los objetivos y prioridades del Plan y sus programas operativos anuales.<sup>19</sup>
- Que el informe anual, semestral o trimestral que rinda a la ciudadanía el Presidente o Presidenta Municipal en sesión pública y solemne, incluya informar de los avances y logros del Plan Municipal de Desarrollo.<sup>20</sup>
- Especificar como obligatorio y con pruebas fehacientes que en la formulación del Plan Municipal de Desarrollo se tomó en cuenta a todos los sectores de la población a través de las diferentes modalidades de participación ciudadana como encuestas, asambleas, foros, entrevistas, etc.<sup>21</sup>
- Que en el proceso y Acta de Entrega-Recepción se considere como obligatorio un anexo específico sobre los avances y pendientes del Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos anuales.<sup>22</sup>
- Que los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal rindan un informe de manera mensual o trimestral ante el Cabildo sobre el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo y programas operativos anuales a su cargo.<sup>23</sup>
- Que en la formulación y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo se cumplan ciertos principios, como la igualdad, sustentabilidad y sostenibilidad, respeto, enfoque de género, promoción y fomento del crecimiento económico y el empleo, la honestidad y austeridad, derechos humanos, entre otros.<sup>24</sup>

---

<sup>17</sup> Artículo 64, fracción XIII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>18</sup> Artículo 79, fracción III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>19</sup> Artículo 143, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>20</sup> Artículo 91, fracción LI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

<sup>21</sup> Artículo 92 Quater, de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala.

<sup>22</sup> Artículo 29, fracción IX, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

<sup>23</sup> Artículo 106, párrafo primero, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

<sup>24</sup> Artículo 3, de la Ley de Planeación del Estado de Baja California Sur.

- Que se sancione severamente a los Ayuntamientos por no formular, aprobar, ejecutar y controlar el Plan Municipal de Desarrollo y los programas operativos anuales en los tiempos y formas que marquen las Leyes; o que no lo formulen en su periodo de gobierno\*. <sup>25</sup>
- Que, al formular y aprobar el Plan Municipal de Desarrollo, se exija que al mismo tiempo se formulen y aprueben sus respectivos programas operativos anuales, es decir, que, al presentar el Plan Municipal ante la instancia estatal correspondiente para su revisión y validación, vaya anexados los programas operativos anuales respectivos\*. <sup>26</sup>
- Que sea obligatorio que el Plan Municipal de Desarrollo se formule antes de iniciar el periodo de gobierno y la administración pública municipal de los Ayuntamientos\*. <sup>27</sup>

\*Las últimas tres disposiciones no se especifican como tal en los artículos de las Leyes respectivas, pero por el fin que se persigue con este artículo y lo que significan para las reformas que requiere la Planeación Municipal y el Plan Municipal de Desarrollo, es como las adapté para reafirmar lo que propuse sobre las deficiencias legales que tiene el plan municipal de desarrollo y lo que requiere para que sea un verdadero documento de planeación municipal.

---

<sup>25</sup> Artículo 58, fracción VI, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca.

<sup>26</sup> Artículo 119, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán.

<sup>27</sup> Artículo 45, fracción I, párrafo quinto, de la Ley de Planeación del Estado Libre y Soberano de Guerrero y Artículo 45, párrafo segundo, de la Ley de Planeación y Desarrollo Administrativo y Servicios Públicos Municipales del Estado de Oaxaca.



## **BIBLIOGRAFIA**

CHAVEZ JIMENEZ, PEDRO. *Cómo administrar un Municipio*. 3ª edición. Editorial Trillas S. A. México, 2018.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. *La Planeación en México, discurso pronunciado por el Secretario de Programación y Presupuesto en la sesión inaugural del Simposio Internacional de Planeación para el Desarrollo, el 8 de septiembre 1981*. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/425/12/RCE12.pdf>

ESPARZA VALDIVIA, M. HUGO. *La Planeación en México*. 2020. <http://alegatos.azc.uam.mx/index.php/ra/article/view/1092>

## **LEGISLACIONES**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actualizada. [www.diputados.gob.mx/](http://www.diputados.gob.mx/)

Constituciones particulares de las entidades federativas actualizadas. Portales oficiales de la H. Cámara de Diputados de cada Estado.

Ley Federal de Planeación actualizada. [www.diputados.gob.mx/](http://www.diputados.gob.mx/)

Leyes Estatales de Planeación actualizadas. Portales oficiales de la H. Cámara de Diputados de cada Estado.

Leyes Orgánicas y Códigos Municipales de las entidades federativas actualizadas. Portales oficiales de la H. Cámara de Diputados de cada Estado.

Leyes de Responsabilidades Administrativas de las entidades federativas actualizadas. Portales oficiales de la H. Cámara de Diputados de cada Estado.

### **Portal del SISPLADE OAXACA.**

[http://sisplade.oaxaca.gob.mx/BM\\_SIM\\_Services/PlanesMunicipales/2020\\_2021\\_/OfRegistroMunicipios](http://sisplade.oaxaca.gob.mx/BM_SIM_Services/PlanesMunicipales/2020_2021_/OfRegistroMunicipios)

© **\*Especialista y Asesor en Administración Pública Municipal. Autor de los libros “Como Administrar un Municipio” y “Reglamentación Municipal” y de diversos artículos municipalistas.**

correo electrónico: [pedro\\_expert17@hotmail.com](mailto:pedro_expert17@hotmail.com)

Numero de Celular y WhatsApp: 951 100 64 58