

Nº 251
ZEL

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

‘ ‘ A R A G O N ’ ’



LA APLICACION DEL ARTICULO 26 CONSTITUCIONAL
COMO ESTRUCTURA MUNICIPAL Y ADMINISTRATIVA
EN EL ESTADO DE MEXICO

ESTA TESIS NO PUEDE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

JULIAN NACAR RAMIREZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan Aragón, Cd. Nezahualcoyotl 1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N T R O D U C C I O N

La Estructura Constitucional de un Estado depende de la aplicación que le su administración Pública se aplique; así el principio de legalidad que en toda administración se desarrolla, es la base fundamental para la aplicación objetiva de sus recursos con que se cuenta. Ahora bien, dentro de nuestro Estado Constitucional de Derecho se reformó el artículo 25 Constitucional, el cual trata lo referente a los planes y programas que en un régimen municipal se deben de aplicar. Esta regulación, va pari-pausa con el desarrollo democrático de un Estado; sin embargo, en muchas ocasiones el realizar planes y programas para algo pueden caer en la desagogia. Se puede planear mucho, pero tal vez nunca se aterrizará; por este motivo, consideramos la importancia de que todo régimen municipal debe de aplicar objetiva mente el artículo 25 Constitucional. En este sentido, motivo de este trabajo, es establecer, como estos planes y programas se aplican en el Estado Libre y Soberano de México; para tal efecto nuestra investigación la he os dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos, plantea un panorama general de lo que es el Municipio, el capítulo segundo plantea la formación Constitucional del Estado de México en cuanto a los planes y programas; el capítulo tercero establece la aplicación de los planes y programas dentro de un Municipio y el cuarto capítulo manifiesta la aplicación de estos de como en la práctica se apliquen; todo lo anterior tratando de observar como es la aplicación jurídico-político del artículo 25 Constitucional.

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DEL TEMA

PAGINA

| | |
|--|----|
| 1.- SINOPSIS HISTORICA DEL MUNICIPIO EN ROMA, ESPAÑA, FRANCIA Y MEXICO | 2 |
| 2.- LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO | 6 |
| 3.- ¿ QUE ES EL MUNICIPIO ? | 9 |
| 4.- REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1923 HASTA 1991. | 12 |
| 5.- EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL | 24 |

CAPITULO SEGUNDO

LA FORMACION CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO

| | |
|--|----|
| 1.- LA DEMOGRAFIA | 28 |
| 2.- SU CONSTITUCION | 31 |
| 3.- LAS AUTORIDADES | 32 |
| 4.- SU HACIENDA PUBLICA | 32 |
| 5.- LA LEY ORGANICA MUNICIPAL | 33 |
| 6.- EL BANDO Y LOS REGLAMENTOS | 42 |

CAPITULO TERCERO

APLICACION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS

CONSTITUCIONALES EN EL MUNICIPIO

| | |
|--|----|
| 1.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA Y SU COORDINACION ESTADO- FEDERACION | 45 |
| 1.1.- LOS CONVENIOS DE DESARROLLO | 46 |
| 1.2.- ¿ COMO SE DESARROLLAN ? | 49 |

| | |
|--|----|
| 2.- LOS COMITES DE PLANEACION DE DESARROLLO ESTATAL. | 50 |
| 3.- LOS COMITES DE PLANEACION MUNICIPAL. | 53 |

CAPITULO CUARTO

LOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL ESTADO DE MEXICO

| | |
|---|-----|
| 1.- LA PLANEACION DEMOCRATICA EN EL ESTADO DE MEXICO | 61 |
| 2.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION. | 64 |
| 2.1.- ¿ QUE SON ? | 64 |
| 2.2.- ¿ SUS OBJETIVOS ? | 65 |
| 3.- PERSPECTIVAS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS EN LOS MUNICIPIOS . | 65 |
| 3.1.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO | 82 |
| 3.2.- LOS OBJETIVOS | 82 |
| 3.3.- CUAL ES LA PARTICIPACION DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO | 85 |
| 3.4.- SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. | 87 |
| 3.5.- SON AUTORIDADES Y ORGANOS DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. | 88 |
| 3.6.- ¿ QUE ES EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO ? | 93 |
| 3.7.- ¿ COMO ESTA INTEGRADO EL PLAN ESTATAL ? | 94 |
| 3.8.- ¿ QUE ES EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE MEXICO ? | 95 |
| CONCLUSIONES | 104 |
| BIBLIOGRAFIA | |

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS GENERALES DEL TEMA

- 1.- SINTESIS HISTORICA DEL MUNICIPIO EN ROMA, ESPAÑA, FRANCIA Y MEXICO.
- 2.- LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.
- 3.- ¿ QUE ES EL MUNICIPIO?
- 4.- REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1923 HASTA 1991.
- 5.- EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

1.- SÍNTESIS HISTÓRICA DEL MUNICIPIO EN ROMA, ESPAÑA, FRANCIA Y MÉXICO.

ROMA.- Las ciudades Romanas, antes de derechos propios, obtuvieron en su desarrollo la posibilidad de gobernarse autónomamente, porque tenían capacidad para hacerlo dado su poderío.

Observamos que el nacimiento mismo de la estructura Municipal de hoy parte precisamente de la capacidad de las ciudades para satisfacer las necesidades de gobierno de la sociedad.

Se definía con el término "Municipio" a todas aquellas ciudades que eran conquistadas o incorporadas al estado "Los habitantes -escribe Burgoa- se convertían en ciudadanos de Roma conservando, sin embargo, una cierta libertad anterior, al derecho de elegir a sus magistrados y la administración de los negocios generales dentro de los límites jurídicos fijados por las Leyes Estatales".¹

Theodoro Mommsen quiere ver en la designación "por toda la península itálica" de la ciudadanía el principio del "nuevo Derecho Municipal", pues al formarse comunidades sujetas al régimen de ciudad se empezó a establecer la relación entre la autonomía estatal y la particular concebida en

1.-BURGOA ORDUJELA, IGNACIO.- "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, S.A. Primera Edición, México, 1973, Pág. 964.

la ciudad. Termina Mommsen: "El Derecho Municipal es el Derecho de la ciudad dentro del Estado".²

Es decir; encontramos en los párrafos anteriores dos diversas tendencias: La primera, la de la descentralización por regiones en la que el Estado conquista y concede privilegios al ingresar más comunidades a su estructura; y la segunda, en donde a nuestro juicio aparece el concepto de "Autarquía", a la que define Rafael de Piña como: "La independencia o, más exactamente autosuficiencia del Estado, en el orden político y económico".³

El caso es que, para ambos, Municipio indica libertad de acción.

ESPAÑA Y FRANCIA.- En España los acontecimientos se suscitaron de manera distinta: La edad media trae consigo el feudalismo poderoso encontrándose con una monarquía débil en decadencia. Posteriormente, al iniciarse la reconquista, otorgaron un sinnúmero de privilegios que constituyeron el "Fuero Municipal" a quienes deseaban vivir en pueblos y villas; y éstos se fueron poblando, lenta pero constantemente, llegando a constituir el Municipio "un elemento político de primera importancia en España".⁴

2.- MOMMSEN, TEODORO.-"Compendio de Derecho Público Romano", Ed. -- Buenos Aires, Argentina, 1942, Pág. 103.

3.- DE PIÑA, RAFAEL, "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, S.A., Segunda Edición, México, 1970, Pág. 55.

4.- OCHOA CAMPOS, MOISES: "La Reforma Municipal", Ed. Porrúa, S.A. - Segunda Edición, México, 1968, Pág. 80

El maestro José López Portillo dice: "El Municipio Castellano tenía tal importancia, que saltaba sobre los señores y dependía sólo del Rey mediante un "fuero", casi una "Constitución", que a Municipio y Rey obligaba por igual. . ."⁵

No obstante, al fortificarse la monarquía absoluta abatió a la Municipalidad.

Francia establece la "Comuna", antecedente primario del Municipio, como una división territorial y administrativa con autoridades propias.

MEXICO.- El "Calpulli" azteca puede considerarse el origen, en nuestro territorio, del Municipio que basa su economía en el agro.

Señala Moisés Ochoa Campos: "En el Calpulli la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: La del Consejo, expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales".⁶

Ignacio Burgoa agrega: "Los calpullis eran entidades socioeconómicas fundadas en la explotación común de la tierra que les pertenecía y -

5.- LOPEZ PORTILLO, JOSE: "Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Textos Universitarios S.A., Méx. 1975, Pág. 140.

6.- OCHOA CAMPOS, MOISES, Op. Cit. Pág. 33.

que tenían como origen un antepasado también común del que derivaban los nexos familiares o de parentesco sobre los que asentó la unidad dichas entidades".⁷

Aquí constatamos que la organización comunal estaba dirigida a la obtención de mejores satisfactores, en este caso la mayor productividad del cultivo de la tierra, por lo que el calpulli se convirtió en coadyuvante de la acción individual con total independencia de otras tribus dentro de las cuales existían otros calpullis con nexos familiares distintos.

Dicho esto, recordemos que el primer municipio instalado, a la usanza española, en la Nueva España, fué el de la Villa Rica de la Veracruz, en el año de 1519, fundado por Hernán Cortés para justificarse ante los reyes por su conducta en contra de Diego Velázquez, Gobernador de Cuba.

Tena Ramírez exclama: "Es el Municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro". Y agrega: "La fundación de Veracruz otorgó al conquistador las atribuciones de que carecía para emprender la conquista".⁸

7.-BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Op. Cit. Pág. 975.

8.-TENA RAMÍREZ, FELIPE: "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A. 11a. Edición, México, 1972, Pág. 153.

Durante la época colonial, según el pensamiento de Burgoa, "coexistieron en la Nueva España el Municipio Indígena y el español, gracias a una disposición de Carlos V en la que ordenaba respeto para las instituciones de los indios, siempre que no atentarán en contra de la religión cristiana".⁹

Ahora bien; si aceptamos la existencia de "Municipios indígenas y castizos" durante la colonia, debemos subrayar que más que capacidad para subsistir llevan en su seno una profunda división clasista que pugna por el aislamiento de los conquistados y por la superioridad del español. Permitía que los "indios" se rigieran con sus normas costumbristas, pero con la limitante de que no se ejerciera más religión que la católica constituyendo esto un pretexto para violar la jurisdicción cuantas veces fué necesario para demostrar el dominio avasallador de los hispanos.

¿ No será esta premisa la que en la mentalidad del explotador contemporáneo sugiera la necesidad de sostener a los municipios sin planeación y programación para mantenerlos alejados de la civilización y sumidos en el abandono y la incomunicación, para poder ejercer sobre ellos la fuerza política ?

2.- LA EXISTENCIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

9.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Op. Cit. Pág. 975.

Al triunfo de la insurgencia las instituciones estaban en crisis, o mejor dicho, se abrían nuevas posibilidades, pues la reconstrucción indispensable entrañaba al mismo tiempo el nacimiento de una nación que deseaba darse leyes seguras, justas y acordes con su esencia. De aquí las discusiones que constituyen el preámbulo de la Constitución de 1824, de carácter federal, aunque los de tendencia conservadora nunca coincidieran con el criterio de la mayoría y hasta la fecha se acusa a esta Carta Magna de haber sido "una copia de la de los Estados Unidos", sin detenerse a pensar que nuestra organización política y social, desde antaño, proclamaba la validez de nuestro sistema actual y que cuando se estableció el país y un peligroso desmembramiento territorial amenazó la sobrevivencia del Estado Mexicano.

Sin embargo, es en la Constitución de 1836 en la que aparecen las primeras reglamentaciones para los municipios. Se hablaba de "Ayuntamientos" en las capitales de los Estados, en los lugares en que los había el año de 1808, y en los pueblos que tengan ocho mil". Solamente que la actividad municipal se limitó a la recaudación fiscal y a la inversión de los propios arbitrios".¹⁰

Nos llama la atención el hecho de que la sobrevivencia del muni--

10.- Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Edición de la XLVI Legislatura, México 1967.

cipio dependía, en el centralismo, de los ingresos que pudieran proporcionarse, para aliviar la carga del Gobierno del Centro en lo que se refiere a inversiones. Recalcamos que aquí, como hemos venido observando, el carácter económico en una planeación y programación sería esencial para la organización primaria de los Ayuntamientos.

También en esta Constitución se encuentran ya especificadas algunas de las funciones municipales: Cuidar las cárceles y hospitales, así como las escuelas que se paguen "de los fondos del común"; reparación de puentes, calzadas y caminos; promociones agrícolas e industriales y el orden público.

Más tarde, durante el porfiriismo "el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal". Estas jefaturas propiciaron la formación de cacicazgos en los que terratenientes e industriales - controlaban las expresiones democráticas aislando los poblados y reduciendo al mínimo la autoridad de éstos y llegan incluso a dominar a los Gobiernos Estatales.¹¹

¿ Como combatir los cacicazgos aldeanos, aunque sea aparentemente ? la revolución tuvo la respuesta en el apoyo que brinda a la estructu-

11.- OCHOA CAMPOS, LOISES. Op. Cit. Pág. 273.

ra municipal la Constitución de 1917, a la que más tarde hacemos referencia. Sólo propiciando y alentando a las municipalidades podrían desaparecer los intermediarios políticos que comerciaban con la pobreza. Sin embargo, la medida política y hasta social no tuvo en cuenta a uno de los factores auxiliares para la subsistencia municipal: El económico, o en forma más clara, la autoarquía o autosuficiencia para administrarse lo indispensable sin ninguna clase de "apadrinamientos".

Porque si bien es cierto que reforzando a las autoridades municipales se acostaba un golpe rudo a los caciques también lo es que la formación de cientos de Ayuntamientos reducía a las localidades a su antiguo carácter grupal sin refuerzos económicos para hacer frente a sus complicados problemas.

3.- ¿ QUE ES EL MUNICIPIO ?

El término municipio implica, en primera instancia dos aspectos: territorial y población.

Señala el artículo 115 Constitucional: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre".

Tena Ramirez niega que los municipios sean cimiento de la división territorial, pues concluye que ésta tiene como base "a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones... -- utilizable para finalidades de orden fiscal y electoral".¹²

Manuel Ulloa Ortiz define así al Municipio: "El municipio es una reunión de familias dentro de una porción geográfica determinada para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica que sin participar por ello en la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación del mismo".¹³

Tratando de ampliar el concepto nos encontramos con que el factor esencial para la formación y existencia del municipio es "la satisfacción de necesidades", aunque en la definición de Ulloa éstas tengan solamente el carácter de "domésticas".

Sin territorio y habitantes no hay municipio, pero tampoco lo hay sin satisfactores, por lo que estos tres elementos entrañan el origen del mismo.

Pero si el municipio va a autosatisfacerse, debe hacerlo libremen-

12.- TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. Cit. Pág. 151.

13.- SERRA ROJAS, ANDRES: "Derecho Administrativo", Tomo I, Ed. Porrúa, S.A. Quinta Edición, México, 1972, Pág. 585 y 586.

to, sin dependencia alguna, por lo que debemos agregar un nuevo elemento: La autonomía.

Burgoa afirma que "la autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas... así como la potestad del municipio para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos".¹⁴

Sólo que los municipios no son islas, sino que se ubican dentro de un Estado, por lo que se deduce que la Planeación y la Programación dará un mejor resultado en todos los servicios públicos municipales obedecen a una descentralización por región.

Serra Rojas define a la descentralización por región como "una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una porción determinada del territorio Nacional o Estatal.
- c) Determinadas necesidades colectivas.¹⁵

14.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Op. Cit. Pág. 967.

15.- SERRA ROJAS, ANDRES. Op. Cit. Pág. 535.

Para la concepción, finalmente, de Municipio, tenemos que aglutinar a los siguientes elementos: Territorio, población, autarquía (o capacidad para autosatisfacerse), autonomía y descentralización regional.

Por lo tanto, Municipio es una porción territorial que enclavada en un estado está habitada por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, en forma autónoma y con la suficiente libertad para establecer los servicios públicos que le corresponden de acuerdo con la descentralización regional, designando para ello a sus propias autoridades.

4.- REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DE 1928 HASTA 1991.

" Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio Libre conforme a las bases siguientes:

" I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

" Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indi-

recta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los -- funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en el -- ejercicio.

"Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus -- miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Con--sejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será

substituido por un suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

" II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

" Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

" III.- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abastos.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

" IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso:

- a) Percibirán contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Fede

ración a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

" c) Los ingresos derivados de la prestación de Servicios públicos a su cargo.

"Las Leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

" V.- Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licen-

cia y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

" VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. La federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia:

" VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente;

" XI.- Derogado;

" X.- Derogado.

16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Trillan, 6a. Edición, México, 1963, Págs. 117, 118, 119 y 121.

" La fracción VIII se reformó (D.O. 17 de marzo de 1937), para que las reglas contenidas en la misma pasarán a constituir las nuevas - fracciones I y II del artículo 116 Constitucional.

" I.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su -- encargo más de seis años.

" La elección de los gobernadores de los Estados y de las le-- gislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las le-- yes electorales respectivas.

" Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en algún caso y por ningún motivo-- podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos,-- provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

" Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

" a) El gobernador sustituto constitucional, o designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún - cuando tenga distinta denominación.

" b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano -

que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

" Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección.

" II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

" Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes. En la legislación electoral se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. ¹⁷

17.- Ibidem.

"Una vez analizado cada una de sus fracciones del artículo 115 Constitucional haremos un breve bosquejo de las diversas reformas del artículo 115 Constitucional.

El artículo 115 Constitucional ha sufrido distintas reformas y adiciones, algunas de las cuales se refieren a la organización de los Estados y otros a los municipios.

La primer reforma aparece en el Diario Oficial del 20 de Agosto de 1928, con la finalidad de Disminuir el número de diputados de las legislaturas locales.

La segunda reforma aparece en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, se agregó un segundo párrafo a la fracción 1a. y se fijaron las normas para la elección de presidentes municipales, regidores, y síndicos de los ayuntamientos, introduciéndose asimismo el principio de No Reelección en el Gobierno municipal.

Tercer reforma aparece en el Diario Oficial del 8 de Enero de 1943, se amplió a 6 años el período de gestión de los Gobernadores Constitucionales.

Cuarta reforma aparece en el Diario Oficial del 12 de Febrero

de 1947, se añadió a la fracción 1a. un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en las elecciones municipales.

Quinta reforma aparece en el Diario Oficial del 17 de Octubre de 1953, se suprimió al reconocer a aquellas la ciudadanía plena.

Sexta reforma aparece en el Diario Oficial del 6 de Febrero de -- 1976, se agregaron a las fracciones IV y V disposiciones relativas a sentimientos humanos.

Séptima reforma aparece en el Diario Oficial del 6 de Diciembre de 1977, se añadió a la fracción III la obligación para las Legislaturas locales de introducir en su composición el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil habitantes o más.

Octava reforma aparece en el Diario Oficial del 3 de Febrero de 1983.

Finalmente la fracción VIII se reformó apareciendo ésta reforma en el Diario Oficial del 17 de Marzo de 1987, para que las reglas contenidas en las mismas pasaran a constituir las nuevas fracciones I y II del artículo 116, y sólo se conserva el principio de la representación propor--

cional en la configuración de los miembros directivos de los ayuntamientos que pueden ser consejales o regidores.

Marzo de 1987, se llevaron a efecto las últimas reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional y que son las que actualmente, nos rigen.¹⁸

La fracción I del nuevo artículo 115 constitucional se adicionó una importante innovación: Para las reglas fundamentales para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración, el órgano competente para suspender a los Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y -- privado del mandato alguno de sus miembros o renovarlo en él, es la Legislatura Local.

La fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, y manejarán su patrimonio conforme a la Ley. Como lo contemplaba -- anteriormente la fracción III, y se establece la facultad para expedir sus propias leyes y reglamentos de acuerdo con las bases que fijen las Legislaturas Locales.

La fracción III define los servicios públicos municipales, esta-

18.- Fuente: De los diversos Diarios Oficiales de la Federación de 1928 a 1987.

bleciendo podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así --
fuere necesario, así como el derecho de los municipios de un mismo estado de
coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos.

La fracción IV los municipios administrarán libremente su hacien-
da, como lo prevenía anteriormente la fracción II y se establece la asigna-
ción de éstos de los impuestos derivados de la propiedad inmobiliaria, así -
como su división, fraccionamiento, consolidación, traslación y mejora, y los
ingresos de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La fracción V faculta a los municipios a participar desde la formu
lación hasta la administración de los planes de desarrollo urbano, otorgan --
licencias para construcción, y participan en la creación de sus reservas te-
rritoriales, vigilan y controlan la utilización del suelo, en la regulariza-
ción de la tenencia de la tierra urbana municipal, en los términos de la Le-
yes Federales y Estatales.

La fracción VI cuando dos o más centros urbanos situados en terri-
torios municipales, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán
de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de apego a -
La Ley Federal de la Materia.

La fracción VII el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los --

Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitorioamente.

Por último la fracción VII, las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.¹⁹

5.- EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.

En el fortalecimiento municipal a través de la reforma política, significa una mayor oportunidad de ejercer la democracia con la representación minoritaria en el esquema de la autorización municipal.

El fortalecimiento municipal a través de la reforma económica, significa capacidad para resolver el reto que plantea la población municipal, en este sentido la descentralización de recursos para el municipio se explica en el respeto hacia las causas o destinos que provocan una captación fiscal.

Aquéllos impuestos que buscan la consolidación de mayores servicios a la población, deben ser administrados por el municipio; en cambio,

¹⁹.- Ibidem.

aquéllos que buscan la distribución de la riqueza, los aplicados al trabajo, a la producción, el valor agregado y al consumo, deben ser administrados por el Gobierno Federal o por los Estados, adecuándose a través de la Ley de -- Coordinación Fiscal vigente.

El impuesto predial es un ejemplo de la competencia fiscal que le corresponde al municipio, y es el punto de partida de un proceso de descentralización de competencia económica fiscal que aún debe perfeccionarse.

El fortalecimiento municipal y la descentralización deben concebirse como una nueva etapa de la reforma política, como una ampliación de -- las capacidades y del poder del municipio y como un despliegue del ámbito de la democracia.

Se trata en última instancia, de devolver al ciudadano la posibilidad de determinar los destinos de su sociedad o partir de la comunidad más inmediata que es el municipio.

Para elevar la participación se hace necesario descentralizar y -- redistribuir el poder político, económico, cultural y social, ya que mayor -- participación implica mayor actividad, mayor creación de riqueza y mayor -- prosperidad y bienestar general.

Fortalecer el municipio significa elevar el nivel y calidad de -- vida a la población, perfeccionar su participación democrática y abrirle ma-

yores oportunidades de desarrollo, tarea en la que no sólo interviene la propia comunidad sino en la que además ejercen sus competencias la autoridad federal y estatal ya que para fortalecer el municipio implica que tengan un marco de competencia real y preciso; que se eliminen las confusiones que los organismos frente al ejercicio del poder público municipal y que se cuente con el apoyo y los mecanismos que aseguren la movilización y solidaridad de la comunidad en torno a sus funciones.

Por todo lo antes señalado podemos deducir que la reforma municipal se encuentra parcialmente establecida con claridad y se hizo precisamente para fortalecer el régimen municipal, desafortunadamente la idea de jerarquía y el cumplimiento del contenido de la reforma por parte de las esferas de gobierno federal y estatal, no han permitido el progreso y el desarrollo de los municipios.

En realidad lo que se requiere es dar cumplimiento al espíritu de libertad municipal por el que pugnaron y debatieron largamente los constituyentes de 1917.

Es indispensable que se considere al municipio como un nivel más de la administración pública y no como una descentralización administrativa del estado.

CAPITULO SEGUNDO

LA FORMACION CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO

- 1.- LA ETNOGRAFIA
- 2.- SU CONSTITUCION
- 3.- LAS AUTORIDADES
- 4.- SU HACIENDA PUBLICA
- 5.- LA LEY ORGANIZA MUNICIPAL
- 6.- EL BANDO Y LOS REGLAMENTOS

1.- LA ETNOGRAFIA.

"El término Estado de México, por su situación Geográfica Nacional: por la importancia histórica que tiene; por la diversidad impresionante de su característica Física-Geográfica; por la singular composición racial y los problemas sociales de sus habitantes; por las peculiaridades de su desarrollo económico; por todo lo que determina, en fin, su personalidad; presenta un interés supremo para el estudio geográfico.²⁰

"El territorio que ocupa el Estado de México, no es muy extenso y está relativamente bien poblado. Encierra pintorescas perspectivas; siendo este como el valle más hermoso donde se encuentran o localizan terrenos muy fértiles para la agricultura; para la ganadería; montañas y volcanes.²¹

"El Estado de México, es una de las partes integrantes de la Confederación de los Estados Unidos Mexicanos, considerándose como una intendencia en la época colonial, después de consumada la independencia fue admitida a la unión el 16 de junio de 1823.

En aquel tiempo su territorio se encontraba limitado por el Norte con los Estados de San Luis Potosí y Veracruz, por el Sur con el Océano Pacífico.

20.- BASSOLA BATALLA, ANKEL: "Panorama Geoeconómico", Ed. Stylo, México, 1956, Pág. 9.

21.- VELASCO, ALFONSO GUIS: "Geografía y Estadística del Estado de México", Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, México, 1889, Pág. 9.

fico, por el Oriente con el Estado de Puebla, y por el Poniente con los de Querétaro y Michoacán.

"Al erigirse el Distrito Federal en 1824 fué cuando sufrió su primera desmembración; pero restablecido el régimen central, recobró su antiguo territorio y aun se le incorporó como Distrito el actual Estado de Tlaxcala; más habiendo vuelto a triunfar la república, de nuevo se restableció la federación en 1846 y se erigió otra vez el Distrito Federal, y en 1849 que se formó el Estado de Guerrero, se le quitaron los Distritos de Chilapa, Acapulco y Taxco. Por la Constitución de 1857 se le quitó también el partido de Tlalpan y en 1866 el Distrito de Calpulalpan se agregó al Estado de Tlaxcala, y finalmente en 1869 se originaron los Estados de Hidalgo y Morelos, fué cuando sufrió su última desmembración quedando reducida su extensión a 1156 Leguas cuadradas, teniendo una dimensión de 69 leguas de Norte a Sur por 44 de Oriente a Poniente. Habiendo perdido 4363 leguas cuadradas al formarse los estados antes mencionados.

Los límites que en la actualidad tiene el Estado de México son: por el Norte con el Estado de Hidalgo, por el Sur con los de Guerrero y Morelos, y por el Oriente con los de Tlaxcala y Puebla, y por el Poniente con los de Querétaro y Michoacán.

"Su Posición geográfica se halla comprendida en los 13° 15' y --

20° 20' Latitud Norte o 0° 35' longitud Este y 1° 12' 30" Oeste de Mé-
xico.²²

Art. 1 "El territorio del Estado de México es el que poseé ac-
tualmente, conforme a las jurisdicciones de hecho ejercidas por sus res-
pectivas autoridades y el que por derecho le corresponda, (Constitución
Local.)

Art. 2 El Estado de México es parte integrante de la Federa-
ción Mexicana, Constitución Local.

Art. 4 El Estado de México es libre, soberano e independiente
en su régimen interior, Constitución Local.

Art. 8 Una Ley Orgánica determinará el número de Municipios, -
Constitución Local.

Art. 9 El Estado se divide en dieciséis Distritos Judiciales -
que son:

Chalco, Cuautitlán, El Oro de Hidalgo, Ixtlahuaca, Jilotepec,-
Lerma, Otumba, Sultepec, Temascaltepec, Tenango del Valle, Tenancingo, -

22.- DE LA SIERRA, LUIS G.: "Geografía e Historia del Estado de Mé-
xico, La Gaceta de Gobierno, Toluca 1895-1897, P. Pág. 3-8.

Texcoco, Tlalnopantla, Toluca, Valle de Bravo y Zumpango, cuyas cabeceras y extensiones territoriales son los que actualmente tienen, de la Conat. Local.

2.- SU CONSTITUCION.

Art. 7 De conformidad con lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal vigente, el Estado adopta el sistema de gobierno republicano, representativo y popular, reconociendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Art. 15 El Municipio que es la base de la organización política del Estado, tiene personalidad jurídica y es capaz, por lo tanto, de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal.

Art. 17 El Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse fuera del territorio del mismo Estado.

Art. 85 El Ciudadano que substituyera al Gobernador Constitucional en sus faltas temporales o absolutas, no podrá ser electo Gobernador en.

el período inmediato.

3.- LAS AUTORIDADES.

Art. 133 La Administración pública de los municipios, se ejercerá por los ayuntamientos y los Presidentes Municipales o por quienes legalmente los substituyan.

Art. 134 En ningún caso podrán desempeñar los Ayuntamientos como-cuerpos colectivos, las facultades del Presidente Municipal, ni éste por sí solo las de los Ayuntamientos, ni el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, funciones judiciales, Constitución Local.

Art. 151 Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana cuando menos y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor Primero o el presente que le siga en número de orden, Constitución Local.

4.- SU HACIENDA PUBLICA.

Art. 183 de la Constitución Local, La Hacienda Pública de los Mu-

nicipios se compondrá:

I.- De los bienes que correspondan a los Municipios como personas morales de Derecho Civil.

II.- De las Contribuciones que para cada Municipio decreta la Legislatura.

III.- De otros ingresos que perciban conforme a la Ley.²³

5.- LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Art. 3 de la Ley Orgánica Municipal señala que: Los Municipios -- del Estado son 121 mismos que aparecen con el nombre de cada uno.

DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

Art. 19 de la Ley Orgánica Municipal dice que: Los centros de población de los Municipios por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías correspondientes a Ciudad, Villa, Puebla y Ranchería.

²³- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Ed. Mac. S.A. de C.V. Toluca, Estado de México, Edición de la Comisión Estatal Electoral, 1987.

DE LA INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Art. 26 de la Ley Orgánica Municipal dice que: Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán de la siguiente manera:

I.- Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta 150-mil habitantes.

II.- Un Presidente, un Síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de 150 - mil habitantes.

III.- Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de - 500 mil habitantes.

Art. 27 de la Ley Orgánica Municipal indica que para ser miembro del Ayuntamiento se requiere cumplir con los requisitos que establece la - Constitución Política Local.

El Art. 28 de la Ley Orgánica Municipal establece que los car--gos de elección popular son irrenunciables a los cargos municipales y so--lamente pueden ser dispensadas cuando ocurra alguna de las causas previs--

tas en el mismo artículo.

FALTAS TEMPORALES Y ABSOLUTAS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES.

El Presidente Municipal necesita autorización del Ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones y salir fuera del territorio de su jurisdicción, salvo el desempeño de comisiones y citas oficiales de atención urgente, en este caso llamará al primer regidor o el que le diga para que lo supla, las faltas temporales del presidente y en cuanto a las faltas temporales o absolutas de los Regidores y Síndicos, por su respectivos suplentes, de igual modo las faltas de las autoridades auxiliares municipales delegados y subdelegados.

CONSTITUCION DE LOS AYUNTAMIENTOS

El Art. 29 de la Ley Orgánica Municipal dice que: el día 15 de diciembre del último año en su ejercicio el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público de que el Presidente informe de los trabajos realizados durante la actuación del propio cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día 30 del propio mes de diciembre el Presidente saliente o el representante designado por el Ejecutivo, tomará la protesta consignada en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, al Presidente Municipal electo para el período siguiente, quién a su vez --

hará de inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento propietarios igualmente electos y a continuación dará lectura a su Plan y Programa del Trabajo.

En los artículos del 30 al 36 de la Ley Orgánica Municipal establece la hora, forma y circunstancia de la instalación de los Ayuntamientos; además de los funcionarios que deben estar presentes. Se prevé también las causas de alguno o de todo el Ayuntamiento electo en caso de ausencia, se tomarán las medidas pertinentes como lo marca la Ley.

Finalmente el artículo 38 del mismo ordenamiento indica que el Ayuntamiento residirá en la cabecera Municipal correspondiente y que sólo con aprobación del Congreso Local podrá trasladarse a otro lugar del mismo territorio Mpal.

DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Los Ayuntamientos desempeñan dos tipos de funciones; para resolver los asuntos de su competencia: las de legislación, para el régimen, gobierno y administración del Municipio y las inspecciones concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dictan, el Art. 142 de la Const. local.

Lo anterior obedece a lo establecido en los artículos 143 al 154 -

de la Constitución local, todas las atribuciones de éstos, entre las principales se encuentran las iniciativas de Ley de Ingresos, los Bando Municipales, los presupuestos, la Hacienda Municipal y todos los demás ordenamientos que señala la Constitución Local.

Los artículos 39 al 41 de la Ley Orgánica Municipal señalan detalladamente el funcionamiento de estos.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

En los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica Municipal indica las facultades y obligaciones de los mismos y previenen lo que los Ayuntamientos tienen prohibido para no contravenir disposiciones o normas de carácter legal.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES.

El artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal, indica en sus fracciones de I al XVIII otras tantas obligaciones de los Presidentes Municipales: Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Bando Municipal, presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos, así como las Leyes Reglamentos Federales, Estatales y Municipales. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento Municipales; disponer de la policía para guardar el orden y Tranquilidad pública; visitar los poblados -

para conocer sus necesidades; Encargarse de las Oficinas del Registro Civil previo nombramiento que le expida el Ejecutivo del Estado; rendir su informe anual por los tres años de Gestión Municipal, y en general, inspeccionar todos los ramos de la administración municipal, así mismo el artículo 45 -- del mismo ordenamiento en sus fracciones I al VIII, señala las prohibiciones que tienen los ediles, no pueden distraer fondos y bienes municipales, imponer contribuciones no señaladas en la Ley de Ingresos, utiliza su autoridad o influentismo oficial, ausentarse del municipio sin licencia, residir fuera del territorio municipal, etc.

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS SINDICOS

Con apego al artículo 150 de la Constitución Local indica que los Síndicos Procuradores serán mandataria de los Ayuntamientos y desempeñarán las funciones que les sean conferidas por los Ayuntamientos a que pertenezcan y las que les asignen las Leyes.

El artículo 48 de la Ley Orgánica Municipal, establece como funciones propias de los Síndicos: La procuración defensa y promoción de los intereses municipales, y la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que estos fueran parte, en la gestión de los negocios de su hacienda. También actúan en auxilio del Ministerio Público, en el levantamiento de las diligencias de la Policía Judicial.

En la Ley de Hacienda Municipal se le da la atribución específica de inspeccionar la Tesorería Municipal y vigilar el cumplimiento de las Leyes Hacendarías.

El artículo del mismo ordenamiento, los Síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros y hacer cesiones de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento. (Art. - 49).

FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS REGIDORES

En el artículo 50 fracciones I al VII, indica sus diversas obligaciones: Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo; y tomar parte en sus deliberaciones proponiendo las medidas convenientes para la debida atención de los distintos ramos de la Administración Municipal, et.

AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES

El artículo 55 al 60 de la Ley Orgánica Municipal, indica las jurisdicciones, comprendidas dentro del municipio por lo que estos se dividen en Delegados y Subdelegados Municipales, Jefes de Sector y de Manzana; su designación de los primeros, se hará por los vecinos del lugar por votación y los segundos por nombramiento del Ayuntamiento y su encargo será por tres años.

DE LAS COMISIONES DE PLANEACION Y DESARROLLO

En los artículos 61 al 64 de la Ley Orgánica Municipal, indica que en cada Ayuntamiento se integrarán éstas, con facultades y obligaciones como elaborar planes y programas, estudios y recomendaciones administrativas, proposición de obras y servicios públicos, etc. su integración la compondrán - las fuerzas vivas del lugar y su cargo será por tres años.

DE LOS CONSEJOS DE COLABORACION MUNICIPAL

En los artículos 65 al 70 de la Ley Orgánica Municipal señala que en cada Municipio funcionarán como autoridades de participación ciudadana, - serán organos de promoción y gestoría y se integran con vecinos del lugar - electos, que duran en su cargo tres años.

DE LA SECRETARIA MUNICIPAL

El artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal, señala que todos los Ayuntamientos deben tener un Secretario para el despacho de los asuntos muni cipales.

Este funcionario se designa por el Ayuntamiento a proposición del Presidente Municipal y tiene a su cargo las Oficinas y el Archivo Municipal.

El Secretario debe tener como cualidades indispensables las siguientes: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, haber terminado su instrucción primaria, ser de honradéz y probidad notorias y carecer de antecedentes penales.

El artículo 156 de la Constitución Local señala como atribuciones - las siguientes: Asistir a los cabildos para informar, levantar el acta correspondiente y legalizar con su firma; autorizar las disposiciones de observancia general que dicte el Presidente Municipal respectivo, y aquellas que determinen otras leyes reglamentarias.

El artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal, señala las facultades y obligaciones del Secretario como las siguientes: Registrar la correspondencia oficial y dar cuenta diariamente de todos los asuntos al Presidente Municipal, para acordar el trámite; estar presente con voz informativa, en todas las sesiones del Ayuntamiento, y levantar las actas al terminar cada una de ellas; expedir las copias, credenciales y demás certificados que acuerde el Ayuntamiento, suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento.

JUECES MUNICIPALES

La Constitución Local del Estado, en sus artículos 113 a, b y d, indican que en cada municipio, la Administración de Justicia, estará a cargo de

uno o más funcionarios designados por el Tribunal Superior de Justicia, los que duran en su cargo dos años, además en dichos artículos se señalan los requisitos correspondientes, así como sus funciones, las cuales se ejercen según la Ley.

6.- EL BANDO Y LOS REGLAMENTOS.

En los artículos 133 al 137 de la Ley Orgánica Municipal, señala que los Ayuntamientos expedirán los Bandos Municipales y promulgados éstos por el Presidente Municipal. Estos deberán contener normas de observancia general de los reglamentos, circulares y adiciones, serán publicados y establecen la fecha en que se inicie su obligatoriedad, precisamente al promulgarse.

La formulación de los Bandos Municipales, constituyen una de las atribuciones fundamentales de los ayuntamientos.

Finalmente, el artículo 70 de la Constitución Local en su fracción V dentro de las facultades y obligaciones de la Legislatura Local, dice, que para el funcionamiento de los municipios dictará y expedirá los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares, etc.²⁴

²⁴.- Ley Orgánica Municipal.

Por otra parte, la Constitución Local en sus artículos 126 al 132, señalan las responsabilidades de los funcionarios del Estado tocando obviamente a los municipales.

Respecto de la Ley Orgánica Municipal, que no habla de los actos administrativos Municipales, estos quedan bien señalados en los artículos 90 al 101, así mismo en los artículos del 102 al 106 de la integración de los cuerpos de seguridad Municipal.²⁵

²⁵.- Bando Municipal.

CAPITULO TERCERO

APLICACION DE LOS PLANES Y PROGRAMAS CONSTITUCIONALES EN EL MUNICIPIO

1.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

Y SU COORDINACION ESTADO-FEDERACION

1.1.- LOS CONVENIOS DE DESARROLLO

1.2.- ¿ COMO SE DESARROLLAN ?

2.- LOS COMITES DE PLANEACION DE DESARROLLO

ESTATAL.

3.- LOS COMITES DE PLANEACION MUNICIPAL

1.- EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA Y SU COORDINACION ESTADO-FEDERACION.

El Convenio Unico de Desarrollo es el instrumento mediante el cual el Gobierno Federal y los Estatales coordinan sus esfuerzos para alcanzar -- los fines de la Planeación y Programación en los municipios del Estado de -- México.

En este documento se establece que ambos órdenes de Gobierno busca rán consolidar los sistemas Nacional, Estatal y en su caso, Municipales de - Planeación democrática, instrumentando los mecanismos que establezcan las -- tres instancias de Gobierno, en materia de Planeación del Desarrollo, propi ciando la participación de los Sectores Social y Privado del Estado de Méxi- co.

Asimismo, considero que es el momento que el Estado de México ini- cie el diseño e instrumentación de mecanismos que por analogía podrían -- denominarse "Convenio de Desarrollo Estado-Municipio".

Para la concentración en los Sectores Social y Privado también se- prevé la formalización de convenios o acuerdos que sirvan de información, pa- ra que estos a su vez permitan concientizar a la Sociedad de cada Municipio, asimismo la población organizada se le facilite a contribuir con recursos o con trabajo al desarrollo de la colectividad.

Para lograr la transformación del Estado de México se necesita la participación de la Sociedad en la Planeación y la Programación del desarrollo no únicamente en la fase de instrumentación con las modalidades que se acaban de mencionar sino también en otras formas de tomar como ejemplo las siguientes:

I.- A través de la consulta popular para integrar y evaluar Planes y Programas.

II.- En el control y evaluación, principalmente de la obra pública-realizada y de la aplicación de los documentos de la Planeación y la Programación y que se cumplan los objetivos de los Planes, programas, informes, para satisfacción a la sociedad.

1.1.- LOS CONVENIOS DE DESARROLLO

El convenio Unico de Desarrollo es el documento mediante el cuál se conciertan, para realizar en un período anual, las acciones conjuntas de los Gobiernos Federal y Estatal tendientes a alcanzar los fines de la Planeación democrática.

El convenio, instrumento que ha venido perfeccionandose y evolucionó de un Convenio Unico de Coordinación de obra pública a un CUD. Actualmente pretende servir de medio para que los niveles de Gobierno en el involu

crados, propicien el desarrollo socioeconómico estatal. Siguiendo la política de descentralización de la vida nacional.

Qué tipo de acciones, obras y programas operativos se pueden contratar a través del Convenio Unico de Desarrollo, por ejemplo:

I.- El CUD debe cada año recoger la experiencia de su operación y si hay necesidades de modificaciones, se incluyen las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, a iniciativa de cada Gobierno Estatal;

II.- Se presentan en un capítulo específico las prioridades sectoriales de alcance regional que son responsabilidad del Gobierno Federal y cuyas acciones se pretende complementar a las de los Gobiernos Estatales;

III.- Elaborar, como prioritarios para el desarrollo regional programas estratégicos, cuya ejecución, seguimiento y evaluación como compromiso de los tres niveles de Gobierno.

Estos programas son: Principalmente para el Estado de México. - Dentro del CUD por tanto, se incluyen todos los programas que tiendan al desarrollo socioeconómico y que se ejecuten y evalúen conjuntamente por los gobiernos Federal y Estatal.

El CUD señala el compromiso de las partes para consolidar el --

SNPD y el compromiso del estado de configurar y operar un sistema Estatal de Planeación, vigorizando el funcionamiento del Comité de Planeación del Desarrollo (COPLADE).

Otro capítulo del CUD define concretamente las acciones que realizarán ambos niveles para llevar a cabo la descentralización de la vida nacional, por ello, se incluyen los compromisos para la descentralización educativa y de salud, así como las bases que deberán formularse para que los estados transfieran a los municipios las nuevas materias que les competen de acuerdo con las reformas al artículo 115 Constitucional.

En capítulos separados se expresan en el CUD los compromisos Federales y Estatales de apoyo al fortalecimiento Municipal del Estado de México; así como las prioridades Sectoriales para el desarrollo nacional que deberán negociarse en el seno del COPLADE.

Sendos capítulos del CUD contienen las prioridades específicas para el desarrollo integral del Estado de México y las acciones relativas a la reordenación económica en el territorio nacional, esta última estrategia contenida en el Plan Nacional del Desarrollo.

En otro capítulo se contienen los programas de desarrollo regional de competencia federal, estatal o concurrente y que se coordinan dentro del Convenio. Los programas son de cinco clases o más.

- De infraestructura básica de apoyo.
- De infraestructura para el desarrollo social.
- Productivos.
- De coordinación especial.
- Apoyos financieros a Estados y Municipios.

Otro capítulo del CUD se refiere: Al programa regional de empleo, en sus cuatro ámbitos de acción; y al compromiso de establecer Sistemas Estatales de Control y Evaluación, por parte de los Gobiernos de las Entidades Federativas.

1.2.- ¿ COMO SE DESARROLLAN ?

Los Ayuntamientos del estado de México están involucrados en las acciones materia del CUD porque un gran número de sus programas repercuten al nivel municipal y en el se establecen bases para que el Estado de México transfiera o convenga con el Municipio las atribuciones que le confiere el nuevo artículo 115 Constitucional.

Como el CUD establece la obligación de constituir Sistemas Estatales de Planeación y Programación, el Ayuntamiento mediante el COPLAM, o directamente, participar en el COPLADE e incorporar sus prioridades y propuestas en el Plan Estatal de Desarrollo.

2.- LOS COMITES DE PLANEACION DE DESARROLLO ESTATAL.

Los COPLADES se conciben como organismos Estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualmente, instrumentación y - evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo, buscando hacer compatibles en el Plano Local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y - Municipal, tanto en el proceso de Planeación, Programación Evaluación e información, como en la ejecución de todo tipo de obras y la prestación de -- servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos Sectores de La Comunidad.

Los COPLADES son organismos de carácter participativo, ya que están integrados por representantes de los tres órdenes de Gobierno y de los sectores Social y Privado. Están presididos por los CC. Gobernadores de -- los Estados y coordinados por funcionarios designados por ellos. Como Secretariados Técnicos, funcionan las Delegaciones Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser los órganos regionales de la dependencia del Ejecutivo Federal responsable, a nivel nacional, de la normatividad de las diversas etapas del proceso integral de Planeación y Programación para los 121 Municipios de la entidad. Para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, Los COPLADES, en general, funcionan con los siguientes órganos;

I.- La Asamblea Plenaria, que está presidida por el C. Gobernador y en los que participan la totalidad de los integrantes del Comité.

II.- Una Comisión Permanente, que también preside el C. Gobernador y está constituida por los titulares de las dependencias Estatales y por los titulares de los órganos regionales de las dependencias Federales Coordinadoras del Sector. Asimismo, pueden participar, previa invitación del C. Presidente del Comité, representantes de los Sectores Social y Privado.

III.- Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, que están presididos por funcionarios designados por el C. Presidente del Comité e integrados por representantes de las dependencias Estatales y Federales, así como de los Sectores Social y Privado, cuyas acciones tienen relación con el ámbito de acción de cada subcomité.

IV.- Grupos de trabajo creados por la Asamblea Plenaria o por el órgano que opera con carácter de Comisión Permanente, quienes definen tanto sus propósitos, objetivos y metas específicas, como su integración. A efecto de apoyar el adecuado funcionamiento de los COMLADES, los Gobiernos Federal y Estatal aportan recursos financieros, técnicos y materiales en los términos que acuerdan anualmente en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

Cabe hacer mención de que dentro de las características de los COMLADES, destaca su flexibilidad para adecuarse a las especificidades de cada Entidad Federativa, así como a la dinámica de la evolución del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

I.- Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos org

tores de la comunidad, en la elaboración y permanente actualización de Plan Estatal de Desarrollo, sectorial y regional o como lo formule el Gobierno Federal.

II.- Fomentar la Coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes Nacional, Estatal y Municipales, así como de los programas operativos.

III.- Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuar a las provisiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

IV.- Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la entidad.

V.- Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gastos y financiamiento para la entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.

VI.- Sugerir a los ejecutivos Federal y Estatal, programas y ---

acciones a concertar en el marco del Convenio Unico de Desarrollo.

Por otra parte, este Convenio Unico de Desarrollo, se hace a fin de coadyuvar a lograr los objetivos del Desarrollo del Estado-Municipio. - También cuenta con la función de evaluar la ejecución de dichos programas y acciones e informar periódicamente al respecto a ambos órdenes de Gobierno.

Promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las etapas de proceso integral de Planeación y, específicamente, - cuentan con la función de promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el Sector Público y los Sectores Social y Privado que actúan a nivel estatal, para orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del - desarrollo de las Entidades Federativas.

Proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios comités y acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupo de trabajo.

3.- LOS COMITES DE PLANEACION MUNICIPAL.

El COPLAM, Comité de Planeación para el desarrollo Municipal es

el organismo en donde se pretende lograr la incorporación del municipio en el Sistema Estatal de Planeación democrática.

El Comité, por tanto, debe elaborar, formular, actualizar e instrumentar el Plan Municipal de Desarrollo buscando compatibilizar a nivel municipal los esfuerzos de los tres niveles de Gobierno para planear, programar, ejecutar, controlar y evaluar el proceso de desarrollo socioeconómico de los 121 Municipios del Estado de México, encauzando y propiciando la participación de los sectores Social y Privado de cada municipio y enriqueciéndola a través de la consulta popular.

Para su establecimiento y operación, se considera conveniente que el COPLAM se creó mediante un acuerdo de cada Ayuntamiento y que ese acuerdo se formalice la obligación del comité de dotarse de un Reglamento Interior.

Al constituirse el COPLAM, como organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios se le señalarán sus integrantes, que pueden ser los siguientes:

I.- Un Presidente, que será el Presidente Municipal.

II.- Un Coordinador General, que será nombrado por el
Presidente Municipal.

III.- Un Secretario Técnico, que será propuesto por el Coordinador

General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a la Comisión Permanente, del Comité de Planeación para el Desarrollo del Municipio.

IV.- Los Regidores de cada Ayuntamiento de los 121 Municipios.

V.- Los Servidores Públicos de mayor jerarquía del Gobierno que -- actúan en el Municipio.

VI.- Los titulares de las delegaciones o dependencias del Gobierno Municipal.

VII.- Los titulares de los organismos, comisiones o comités existentes, o de los que en el futuro se llegasen a crear en los cuales participen los sectores públicos, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico del Municipio.

VIII.- Los servidores públicos de mayor jerarquía del Gobierno Federal que tengan competencia dentro del Municipio.

IX.- Los representantes de las Cámaras de Comercio e Industria.

X.- Los representantes en el Municipio de los organismos obreros y campesinos y sociedades cooperativas.

XI.- Los representantes de los colegios profesionales que actúen en el Municipio.

XII.- Los representantes de los comités de vecinos y los Presidentes de las Juntas de Colaboración Municipal que estén registrados ante las autoridades correspondientes.

XIII.- Los representantes de los clubes de servicio y clubes sociales en el Municipio.

XIV.- Los Presidentes de los Comisariados Ejidales y Colonia.

XV.- Los Senadores, Diputados Federales y Locales en los términos de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática.

XVI.- Los representantes de las instituciones educativas de nivel superior y de investigación.

XVII.- Cualquier otra institución del sector público, privado o social que el C. Presidente del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal estime pertinente.

¿ QUE FUNCIONES TIENE EL COPLAM ?

I.- Ser el foro de participación de la comunidad en el cuál se de-

finen las prioridades y las estrategias que integran el Plan Municipal de Desarrollo y el diseño de los programas operativos de la Administración Municipal.

II.- Promover y mantener actualizado el Plan de Desarrollo Municipal, buscando la complementariedad con los planes que formulan los otros municipios de la entidad, y el Gobierno del Estado, buscando en todo momento su coherencia y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

III.- Promover y fomentar la coordinación de acciones entre los Gobiernos Federal Estatal en sus programas operativos anuales, dentro de la circunscripción municipal, con la participación de los sectores social y privado.

IV.- Formular y proponer a los gobiernos Estatal y Federal, a través del Ayuntamiento y del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, programas de inversión, gastos y financiamiento para el municipio.

V.- Evaluar la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo y los programas, que realice la Administración Municipal.

VI.- Recibir y analizar las solicitudes de inversión, que le sean turnadas a través del Ayuntamiento, por las distintas localidades del municipio, para que formen parte de las propuestas que se integran al Plan Estatal

y al Nacional.

VII.- Sugerir y proponer al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Programas y acciones que se puedan concentrar dentro del marco del Convenio Unico de Desarrollo, que apoyen el logro de los objetivos y metas del Plan Municipal de Desarrollo.

VIII.- Apoyar a la autoridad municipal en el seguimiento de la ejecución de la obra pública programada, estatal federal y municipal, e informar periódicamente al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado - por conducto de la Coordinación General del mismo, los avances o retrasos - que se observen.

IX.- Realizar los estudios y diseñar los mecanismos que permitan ubicar al municipio dentro de programas estratégicos de desarrollo regional.

X.- Levantar y mantener actualizado el inventario de la obra pública e infraestructura en el municipio.

XI.- Fomentar el aprovechamiento nacional de los recursos naturales, humanos, técnicos, tecnológicos y culturales, así como coadyuvar en la preservación de los ecosistemas municipales.

XII.- Participar en los trabajos que realice el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

XIII.- Servir de órgano de consulta de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal en materia de desarrollo económico y social del municipio.

XIV.- Promover la modernización y descentralización de la Administración Pública, etc.

CAPITULO CUARTO

LOS PLANES Y PROGRAMAS EN EL ESTADO DE MEXICO

1.- LA PLANEACION DEMOCRATICA EN EL ESTADO DE MEXICO.

2.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION.

2.1.- ¿ QUE SON ?

2.2.- ¿ SUS OBJETIVOS ?

3.- PERSPECTIVAS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS EN LOS
MUNICIPIOS.

3.1.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

3.2.- LOS OBJETIVOS.

3.3.- CUALES ES LA PARTICIPACION DE LAS AUTORIDADES
MUNICIPALES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

3.4.- SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

3.5.- SON AUTORIDADES Y ORGANOS DEL SISTEMA ESTATAL
DE PLANEACION DEMOCRATICA.

3.6.- ¿ QUE ES EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO ?

3.7.- ¿ COMO ESTA INTEGRADO EL PLAN ESTATAL ?

3.8.- ¿ QUE ES EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO EN EL
ESTADO DE MEXICO ?

1.- LA PLANEACION DEMOCRATICA EN EL ESTADO DE MEXICO.

Se entiende por Planeación Democrática en el Estado de México; el conjunto de actividades ordenadas y continuas que realiza la administración pública con el objeto de hacer efectivos los principios políticos, sociales, económicos y culturales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las Constituciones de los 31 Estados que integran a la Federación es lo que se conoce como Planeación Democrática.

La Planeación se llama Democrática porque el artículo 26 Constitucional establece que: "El Estado Mexicano organizará un Sistema de Planeación y Programación en la que mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo".

¿ QUE OBJETIVOS PERSIGUE ?

Mediante la Planeación y Programación se fijan los objetivos, metas estrategias y prioridades del desarrollo; se asignan los recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución de las acciones Planeadas y Programadas, para coordinar las actividades que efectúan los distintos órdenes de Gobierno, la Planeación permite también concertar las actividades de los sectores social y privado que participen en el propósito de alcanzar los fines del desarrollo en el Estado de México.

La Planeación y la Programación se propone principalmente impulsar y fortalecer la descentralización de la vida nacional e incrementar la capacidad de respuesta de las autoridades Federales, Estatales y Municipales a las demandas que plantea la población mediante ella se canaliza y se amplía la expresión y participación de la población de la entidad en las tareas del desarrollo socioeconómico.

La Planeación establece como propósito cumplir con el Plan y sus programas, a fin de hacer más obras en el tiempo fijado para cuidar más el presupuesto asignado para cada municipio de la entidad, de lo anterior considero que hasta la fecha no se ha logrado establecer, con propiedad, el radio de acción municipal.

Me atrevería a afirmar que sólo un mínimo porcentaje de municipios del Estado de México están en posibilidad de costear, íntegramente, una obra pública. Consecuencia de lo anterior son los programas "bipartitas" y hasta "tripartitas" que algunas Secretarías del Estado de México establecieron para auxiliar a los municipios en particular. De otra manera el desarrollo in

Toca a los Ayuntamientos del Estado de México hacer realidad la Planeación y la Programación, para la construcción de obras materiales necesarias para prestar servicios o para recreo y esparcimiento de los habitantes. (rastro, mercados, parques públicos, fuentes).

La Comuna vigila la conservación de las mismas y atiende las obras de pavimentación de calles y de carreteras que unan a las diversas comisarías que integran el Municipio.

Por falta de una eficaz Planeación y Programación para los municipios del Estado de México, consecuencia de la inexistencia de planos reguladores las zonas urbanas se extienden anárquicamente causando serios conflictos a los nuevos poblados por la imposibilidad de suministrar servicios con la misma rapidéz del índice de crecimiento.

Por otro lado, la costumbre, en algunos municipios del Estado de México, de incensos "patios" aún entre la gente de escasos recursos se traduce en la incontestabilidad de las obras, ya que los particulares sólo pueden cubrir una mínima parte del costo total. Se da el caso de familias con ingresos muy reducidos, pero que tienen hasta 50 o 100 metros de fachada en sus casas.

Quizás lo fundamental dentro de las atribuciones de los Ayuntamientos para la construcción de obras públicas es un aspecto que reduce la realización municipal: Los alcaldes y regidores son más bien gestores que ejecutores en este terreno, lo que en la práctica y en la realidad hace perder a los municipios de la entidad su carácter de independencia por la imposibilidad económica de llevar adelante los planes de desarrollo en sus comunidades.

No tener la comprensión del Gobierno significa para los municipios

modestos el estancamiento por tres años, la no realización de obras, la paralización de la actividad municipal.

2.- SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

2.1.- ¿ QUE ES EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA ?

La Ley Nacional de Planeación establece que los lineamientos que se halla el Plan Nacional de Desarrollo son obligaciones para el Gobierno Federal; que éstos, y la línea de acción se coordinarán con los Estados y Municipios y se concertarán con los Sectores Social y Privado y los grupos organizados de la población.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal, las Autoridades Estatales y Municipales y las Organizaciones de los diversos grupos de los Sectores Social y Privado de la población. Estas relaciones se establecen siguiendo una secuencia de cuatro etapas FORMULACION, INSTRUMENTACION, CONTROL Y EVALUACION.

El Sistema genera en este proceso Diversos documentos de Planeación, cada uno de distintas jerarquías, ámbito territorial y tiempos de ejecución.

Forman parte del Sistema las autoridades, dependencias, Gobiernos Estatales y Municipales y Grupos Organizados de la sociedad; los Planes y Programas que ejecutan, el proceso de su realización y las decisiones que de ello se derivan, el objetivo final es lograr el desarrollo socioeconómico que se pretende alcanzar con la Planeación.

2.2.- SUS OBJETIVOS.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se propone articular las acciones del Gobierno, en sus distintos niveles, e incorporar las demandas y propuestas de los grupos y sectores de la población para orientar el desarrollo socioeconómico Nacional.

Por lo anterior, debe contar con una base jurídica administrativa y operativa que sustente, integre y coordine el proceso de Planeación.

3.- PERSPECTIVAS DE LOS PLANES Y PROGRAMAS EN LOS MUNICIPIOS.

En la actualidad existen importantes y diversos mecanismos de fortalecimiento municipal derivados de la Coordinación que se establece entre los tres niveles de la Administración Pública y que se da mediante la concertación de Convenios, Planes y Programas de Orden Federal, Estatal y Municipal, mismos a los que no se ha dado aún la importancia en el manejo ade-

cundo y la práctica que requieren.

El desarrollo de éstas y muchas otras acciones, son poco conocidas y manejadas hasta la fecha, tanto en el medio sociopolítico como en las Administraciones Municipales y es debido fundamentalmente a la escasa asistencia técnica y capacitación de que adolecen una gran cantidad de Ayuntamientos en el Estado de México, por lo tanto, su estudio y aplicación práctica requieren mayor profundidad en virtud de que se constituye como una base importante en el progreso y desarrollo de los municipios del Estado de México.

Las diversas formas de Coordinación que se derivan de las relaciones administrativas entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal se encuentran encuadradas en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, - que tiene su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 69-94, y reguladas - por la Ley Nacional de Planeación.

Las bases de la coordinación se dan a través de órganos específicos, programas, convenios, planes para el desarrollo y otras modalidades.

La Coordinación Administrativa representa la fórmula para que, independientemente de competencias y jurisdicciones, los tres órdenes de Gobierno nacionalicen sus esfuerzos y aprovechen en forma óptima sus recursos para servir a la misma población de cada municipio del Estado de México.

Los órganos específicos son aquellos que se han constituido para realizar funciones en las que hay concurrencia de competencias como lo es el caso, entre otros, de las Comisiones Agraria Mixta, los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, las Juntas Locales de Caminos, las Juntas Estatales de Electrificación y las Comisiones para la Administración y Operación de Sistemas de Agua Potable.

Los Programas Especiales se desarrollan mediante la estructuración de esquemas Administrativos o Financieros, en el caso de estos últimos se efectúan aportaciones económicas convenidas en modalidades bipartitas (Federación y Estado o Estado y Municipio) y tripartitas (Federación-Estado y Municipio o Federación-Estado y Particulares).

Los Convenios representan una concentración de Voluntades entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, los Estados y la Federación así como los Estados y los Municipios han suscrito entre si convenios para ejercer sus competencias concurrentes sobre; ejecución de obras, prestación de servicios, asistencia técnica y financiamiento.

En materia fiscal existe desde el año de 1953 experiencia en la celebración de Convenios entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Secretarías de Finanzas o Tesorería Estatales en lo que se refiere a la Administración de diversos impuestos; de la misma manera también existen Convenios de adhesión en materia tributaria suscritos entre los Gobiernos Esta-

tatales y los Municipales con respecto a la administración de impuestos y que se regulan a través de la Ley de Coordinación Fiscal.

También en esta materia existen otras modalidades de coordinación y apoyo entre los diferentes órganos de gobierno que tienen sin duda, una gran importancia como lo son por ejemplo el Fondo General de Participación; la Ley de Coordinación Fiscal a la que ya hemos hecho referencias y el Fondo de Fomento Municipal que empezó a funcionar a partir de 1961 y que está integrado por un porcentaje determinado de ingresos Federales provenientes de la exportación del petróleo y sus derivados.

Por otra parte, en lo que a programas de financiamiento y apertura de créditos se refiere para la promoción y creación de infraestructura básica, equipamiento urbanos y mejoramiento en la prestación de los Servicios Públicos, tenemos al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), que es una institución nacional de crédito y un importante instrumento financiero del Gobierno Federal, a cuyo estudio me evocaré en su momento.

Ha resultado importante sin duda el establecimiento de las diversas formas de coordinación que existen entre los diferentes niveles de la Administración Pública, sin embargo considero que merece mayor importancia y atención conocer y estudiar la estructura y operatividad de la Coordinación Intergubernamental de mayor interés y efectividad hasta nuestros días y que tiene su fundamento en la Ley Nacional de Planeación y su origen en el Plan Nacio-

nal de Desarrollo, para el mejoramiento de cada Municipio del Estado de México

La Planeación y Programación del Desarrollo Municipal en el Estado de México, como parte importante en el proceso de fortalecimiento Municipal se creó a partir de 1983, con el propósito de apoyar a los Ayuntamientos en la instrumentación de la Planeación y Programación a nivel Municipal y propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de su comunidad, para así incorporar al Municipio al Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La Planeación del Desarrollo Municipal es una actividad de nacionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son: Educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos y mejoramiento de las comunidades rurales.

La Planeación y la Programación uno de los principales instrumentos deben utilizar los Ayuntamientos del Estado de México, para dirigir el destino de su comunidad y logran un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles ya que es sólo a través de ésta como los Municipios podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los Recursos Financieros que los Gobiernos Federal y Estatal transfieren para su desarrollo.

La Planeación establece como propósito cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas cuya Vigencia y Características se definen a través

ves de la Ley Nacional de Planeación.

La Ley Nacional de Planeación es el ordenamiento Jurídico que establece y señala el marco normativo para regular el ejercicio de la Planeación Nacional del Desarrollo, las bases para la Integración y Funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y la Coordinación necesaria entre la Federación y los Estados, incluyendo a los Municipios y la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación Social.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, es el conjunto de relaciones funcionales que se establecen entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal, las actividades Estatales y Municipales y las organizaciones de los diversos grupos de los sectores social y privado de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que permite hacer congruentes las acciones del sector público, crear el marco para inducir y concertar las acciones de los sectores privado y social y coordinar las de los tres niveles de Gobierno, es el esfuerzo de la voluntad política del Estado Mexicano y un esfuerzo de la participación social materializado en las consultas populares previas a su redacción.

También forman parte de la Planeación del Desarrollo Municipal, el Sistema Estatal de Planeación Democrática, con su respectivo Plan Estatal de

Desarrollo y su Ley Estatal de Planeación como ordenamiento normativo del Sistema y la formación de un Plan Municipal de Desarrollo por parte de los Ayuntamientos, cuyo objetivos y estructuración deben ser similares y congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicho en otro término, así como la Ley Nacional de Planeación detalla las relaciones de Coordinación entre el Gobierno Federal y el Estatal, los Estados por su parte han incorporado también en sus constituciones las normas donde involucran en la vertiente de Coordinación a sus respectivos Municipios.

El Fundamento Jurídico Constitucional más importante por cuanto hace a la concertación de acciones entre los tres niveles de Gobierno, para el logro equitativo del desarrollo económico y social, así como en materia de Planeación lo encontramos particularmente en los artículos 25 y 26 Constitucional.

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, - en su artículo 22 faculta al Presidente de la República para que a través de sus dependencias y organismos, celebre Convenios de Coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y los casos necesarios con los Municipales, a fin de favorecer el desarrollo integral de los propios Estados.

De este ordenamiento nacieron lo que hoy conocemos como Convenio Único de Desarrollo (CUD), que en su momento analizaremos.

De esta manera podemos establecer que el proceso de la Planeación - del Desarrollo Municipal involucra la participación de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para lo cuál existen instrumentos de coordinación cuya aplicación es general y que son los siguientes:

- I.- Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados ---
(COPLADES).
- II.- Convenio Unico de Desarrollo (CUD).
- III.- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).
- IV.- Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

Los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados, (COPLADES) son organismos públicos descentralizados del Gobierno Estatal, creados para el Gobierno Federal y que se da particularmente en los niveles de Gobierno Federal y Estatales, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio que tienen como funciones básicas las siguientes:

- I.- Coordinar las relaciones entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, derivadas de las acciones de Planeación.
- II.- Elaborar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo.

III.- Proponer a los gobiernos Federal y Estatal programas anuales de inversión para el Estado y los Municipios.

IV.- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la Federación y el Estado.

Los COPLADES, se integran; por un Presidente, que es el Gobernador de cada Estado; un Coordinador, que es un funcionario Estatal nombrado por el Gobernador; un Secretario Técnico, que es el Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el Estado; la Asamblea Plenaria que está formada por todos los miembros del Comité y presidida por el Gobernador; la Comisión Permanente constituida por los titulares de las dependencias federales y representantes de los organismos públicos federales que operan en la entidad, - Presidentes Municipales representantes de los sectores Social y Privado, el Senador y los Diputados Locales; los Sub-comités y sectoriales, regionales y especiales integrados por los representantes de las dependencias estatales y federales y por los sectores social y privado; los sub-comités de Planeación para el Desarrollo Regional y los grupos de trabajo, creados por la Asamblea Plenaria para definir los propósitos objetivos y metas de los planes y programas de Desarrollo.

El origen de los COPLADES data del año de 1971, que entonces funcionaba bajo la denominación de COPRODES, (eran los Comités Promotores del Desarrollo Económico) y que a partir de 1984 fueron transformados en los que actualmente conocemos como COPLADES, ésto se debió fundamentalmente a la falta

de reglamentos internos, y a la carencia de planes de trabajo e informes periódicos de sus actividades.

Subsecuentemente la nula participación de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el desconocimiento de sus objetivos y funciones acabaron con la existencia de estos Comités.

En términos generales podemos decir que los CUPLADES son la resultante de la integración Coordinada del Sector Público Federal con los Estados para instrumentar la Planeación, Programación y Presupuestación de los objetivos y metas del Desarrollo de los Estados, consolidando así el Sistema Nacional de Planeación mediante la articulación de los Planes y Programas de los tres órdenes de Gobierno; es así mismo un instrumento que propicia la participación democrática, al otorgarle a las Regiones y a los Municipios de los Estados, un mecanismo de negociación y concertación de acciones.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD), constituye un sistema Jurídico Administrativo que portalece el Pacto Federal y con el cual se persigue lograr la concurrencia en los esfuerzos y acciones de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, para atender con eficiencia y prontitud las necesidades Regionales y Locales y promover el Desarrollo Regional.

En el Marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece la vertiente de Coordinación entre la Federa-

ción y los Estados, se lleva a cabo a través del CUD.

El CUD constituye un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal y el de los Estados, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, Financieros y Programáticos para desarrollar las acciones previstas en los Planes y Programas de Desarrollo.

Este Convenio contiene programas, mediante los cuales la Federación transfiere a Estados y Municipios Recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los Planes y Programas de Desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres órdenes de Gobierno.

El antecedente de este Convenio lo encontramos en el CUC (Convenio Unico de Coordinación) que se publicó a fines de 1976 y comenzó a operar en 1977, y surgió a partir de la necesidad de formalizar las relaciones intergubernamentales de manera concurrente y global, ya que anteriormente se habían estado de manera informal y aislada.

Es hasta 1983 cuando se sustituye el CUC por el CUD, constituyéndose en este Gobierno en la vía fundamental en el cumplimiento de los planes de desarrollo, Federal y Estatales, en sus aspectos regionales y sectoriales.

A través del CUD se establecen y fijan compromisos y programas específicos de acción con partida entre los tres órdenes de Gobierno, que se --

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

traducen en realizaciones concretas que permiten el mejoramiento de la infraestructura y de las condiciones de vida de la población de las diversas zonas y regiones geográficas, a la vez de incrementar paulatinamente la capacidad administrativa, financiera y técnica de las respectivas competencias de gobierno, principalmente de la estatal y municipal.

El CUD prevé la creación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, cuyas características, estructuras y funciones, son afines a los del COPLADE.

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, (COPLADEMUN) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Decreto del Ejecutivo de los Estados, o la Ley del Congreso Local, a iniciativa de los Ayuntamientos; encargados de promover, coordinación y conjugación de esfuerzos que para dicho propósito realizan los gobiernos Federal y Estatales en los Municipios.

En las Leyes Orgánicas Municipales de los diversos Estados de nuestra República, se prevé la creación de este organismo, facultando a los Ayuntamientos para Desarrollar las tareas de planeación del Desarrollo Municipal.

El COPLADEMUN está integrado; por un Presidente que es el mismo residente Municipal; un Secretario Técnico que es el Coordinador del COPLADE del Estado correspondiente los Representantes del Estado que desempeñan funciones-

en el Municipio; los titulares de las comisiones, comités, asociaciones de los sectores público, social y privado; el personal técnico y especializado de los gobiernos federal, estatal y municipales que se comisione para el COPLADEMUN; el senador y el diputado local y los síndicos y los regidores.

Estos son los principales integrantes del COPLADEMUN; no obstante, el Presidente Municipal puede invitar expresamente a los representantes de organismos mayoritarios de trabajadores, empresarios, sociedades, cooperativas y universidades que funcionen en el Municipio.

El COPLADEMUN es el foro de consulta municipal donde se analizan las necesidades del Municipio, para ordenarlas en el Plan de Desarrollo Municipal. También este comité cumple con la función de proponer al Ejecutivo Estatal programas, inversiones y financiamiento para las tareas de Desarrollo Municipal.

Estos Comités permiten avanzar en el proceso de descentralización de los recursos Federales y Estatales hacia los Municipios, cuyo ámbito es la base del progreso y desarrollo del país o del Estado.

El Convenio de Coordinación Estado-Municipio es otra modalidad contemplada dentro de la Coordinación intergubernamental, y en la que los Estados y sus respectivos municipios participan en el desarrollo de accio-

es conjuntas en beneficio del desarrollo nacional, todo ello dentro del sistema de planeación democrática.

Este convenio es celebrado por el gobierno de los Estados con los municipios para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en pro de estos mismos.

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada, atendiendo entre otros los siguientes aspectos:

- I.- Programas de Inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- II.- Promoción y Fomento económico.
- III.- Coordinación y asesoría hacendaria.
- IV.- Administración de obras y servicios públicos.
- V.- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Los Convenios de Coordinación Estado-Municipio son los instrumentos operativos de la Planeación Municipal y representan una figura novedosa para la colaboración entre el Estado y Municipio.

En la Actualidad, los municipios que han alcanzado un grado de desarrollo avanzado en términos fundamentalmente económicos y administrativos, han integrado a su organización unidades de Programación y Planeación.

En realidad han sido muy pocas las administraciones municipales -- que han incorporado estas funciones a sus tareas sustantivas y podría afirmar que sólo algunos municipios metropolitanos y uno que otro de tipología urbana lo han hecho.

Sin embargo, para las tendencias del gobierno federal y las consecuentes acciones de los gobiernos estatales en materia de Planeación, así como por la importancia que han venido asumiendo los diferentes mecanismos e instrumentos, resulta básica e importantísima la difusión de estas tareas en el ámbito municipal principalmente en el Estado de México en el proceso de planeación y de esta manera mejorar sus condiciones de vida en el contexto social, económico, financiero y administrativo.

Abandonando el contexto de la Planeación a que hemos venido aludiendo, pero sin salirnos de la directriz que hemos marcado en torno a los programas de coordinación y apoyo en el proceso de fortalecimiento municipal, mecanismos dentro de este mismo punto la gran importancia que tiene el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (CANOBSERAS) en el financiamiento y apertura de crédito a los municipios para la creación de infraestructura y equipamiento urbano.

Esta Institución Nacional de Crédito fué creada para el Gobierno - Federal y forma parte de la Banca Oficial del país desde el mes de Febrero - de 1933 para satisfacer las necesidades en materia de Obra y Servicios Públi - cos, tanto Municipales como Estatales.

El Banco está capacitado para otorgar préstamos exclusivamente pa - ra obras y Servicios Públicos que puedan producir por sí mismos los ingresos suficientes que permitan su total recuperación, estas inversiones no deben - gravitar sobre la economía de los gobiernos municipales que las realicen.

Puede conceder financiamiento que se destinen a las Obras de intro - ducción, ampliación o mejoramiento de los sistemas de agua potable y alcanta - rillado, a la construcción de mercados públicos y de rústros municipales, a - las obras de pavimentación urbanización en general, a la edificación de cen - trales camioneras, a la construcción de panteones, a la realización de obras de alumbrado público y construcción de estacionamientos públicos.

Todos los créditos concedidos a los ayuntamientos para la realiza - ción de las obras y servicios públicos deberán estar garantizados mediante - la construcción del Gobierno del Estado deudor solidario del Ayuntamiento, - comprometiendo en garantía sus participaciones en impuestos Federales, pre - via aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El Banco en ningún caso ejecuta las obras, ya que su función con--

siste en otorgar el financiamiento necesario para llevarlas a cabo, y es el acreditado quien contrata directamente las obras y lógicamente quien las realiza.

El importe total del crédito no se entrega al acreditado en una sola exhibición, sino que se le va cubriendo en la medida en que avanza en la ejecución de las obras, o sea, a través de estimaciones de obra ejecutada, que se elaboran en períodos de veinte o treinta días de trabajo y se presentan en las oficinas centrales del Banco para su liquidación, debiendo suscribir las la compañía constructora, el acreditado y el supervisor del Banco; además el anticipo que se proporcione a la compañía constructora no podrá exceder en ningún caso del 25% del importe total del crédito.

Los municipios también deben saber que existe un organismo financiero llamado Fondo Financiero Federal de Fomento Municipal, manejado por BANCOMERAS, que proporciona créditos en condiciones sumamente ventajosas para dotar a los Ayuntamientos del país y principalmente a los Ayuntamientos del Estado de México, para lograr de los más indispensables servicios cuando dichas Municipalidades carecen de capacidad económica suficiente para cubrir las tareas de interés normales que el banco aplica.

Los tipos de interés que rigen en este organismo van del 2% al 4% anual, y el plazo de amortización se concede hasta 30 años, lo que supone condiciones extraordinarias para el acreditado.

A pesar de que esta institución cuenta con 55 años de existencia, - la participación de los diversos municipios de la República en programas y - convenios de orden financiero ha sido deficiente; para ello es necesario que - exista una mayor difusión en torno a los programas con que cuenta el IMRU--- - ERAS.

De la misma manera se hace necesario que los municipios se organi-- - cen debidamente modernizando sus estructuras y capacidad administrativa, todo - ello dependerá en mucho de la capacitación y asistencia técnica que se da a - los funcionarios y personal del que disponen a través de las dependencias es- - tables de apoyo a los municipios que ya existen en el Estado de México.

3.1.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El Plan Nacional de Desarrollo 1969-1994, da cumplimiento al manda- - to constitucional que impone el gobierno de la República la obligación de pla- - nificar democráticamente el desarrollo nacional. Su razón de ser y sus objeti- - vos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y - con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Funda- - mental cristaliza.

3.2.- LOS OBJETIVOS.

El Estado Mexicano asume hoy sus responsabilidades en un momento de

nuestra historia de grandes transformaciones en el mundo y en la sociedad nacional. El contexto al que debe enfrentarse reclama claridad en los objetivos y en la manera más apropiada para llevarlos a cabo. Obliga a emprender - con respeto a lo que nos identifica, sin titubeos pero con prudencia, los cambios que se requieran para garantizar nuestra mejor defensa frente al mundo - y el mayor logro de nuestras aspiraciones como sociedad. Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

Reconociendo la realización histórica y la amplitud y madurez que - ha alcanzado la sociedad mexicana en todas las regiones del país, el Estado - debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizan los intereses de todos los grupos y proponerlas condiciones de crecimiento que permita un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos. Ello exige incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y, reconocerse como un actor que no colma todo espacio social. El Estado moderno es cabal expresión democrática del interés nacional y, por tanto, asume pluralidad y el juego de partido como elementos sustantivos que precisen las tareas nacionales y fortalecen la unidad para realizarlas. El Estado Mexicano se moderniza democratizándose.

Su modernización le exige también ser eficaz, eliminando el peso de

su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que de base permanente al empleo y a la calidad de vida.

Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización; El Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus Leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La soberanía nacional es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a ultranza que desemboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que la modernización del Estado, con estricto apego al artículo 25 de nuestra Constitución, hace de actuación pública un promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático.

La modernización del Estado, finalmente, no ignora sus responsabilidades sociales, sino que cambia para cumplir las fielmente. Renueva sus -- instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las deci siones libres de los ciudadanos y de los grupos. El Estado se moderniza al -- contacto y cercanía con la población, sin paternalismos, pero con apego a sus compromisos tutelares, para hacer de cada quién especialmente los más desaven tajados, hombres y mujeres autónomos y dignos del respeto de la sociedad.

Para modernizar a México debemos modernizar al Estado. Esta es una tarea que podemos hacer todos, comenzando con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la Ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecua-- ción de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de nuestra solidaridad, reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la Nación.

3.3.- CUAL ES LA PARTICIPACION DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Los Municipios, como célula básica de nuestra Organización Política, administrativa y territorial, deben incorporarse al desarrollo nacional -- fortaleciendo su capacidad de ejecución de programas de alcance local, ya que el municipio es el ámbito del Gobierno más cercano a las necesidades directas

de la población. El registra las demandas básicas de la comunidad y es la --
instancia donde puede desarrollarse más la participación social.

La reforma reciente al artículo 115 Constitucional confiere al Muni-
cipio atribuciones específicas en diversas materias, señala los elementos que
componen sus haciendas; le atribuye la aprobación de sus presupuestos de egre-
sos y le otorga la facultad de expedir sus reglamentos. Esta reforma estable-
ce asimismo las bases para propiciar la descentralización y revitalizar las -
funciones municipales.

Con este marco legal el municipio está ya en capacidad de propiciar
de manera activa en su propio desarrollo, pero también puede incorporarse a -
las tareas de la Planeación y Programación principalmente los Municipios del
Estado de México y Planeación Nacional.

Las autoridades municipales del Estado de México deben realizar las
actividades que favorezcan la expresión de las demandas de la población de ca-
da municipio para fijar las prioridades y probables soluciones a sus proble--
mas. Estas serían tomadas en cuenta en la definición de políticas y acciones-
Municipales, Estatales y Nacionales.

También pueden las autoridades municipales del Estado de México par-
ticipar en la Planeación Nacional propiciando la generación de la información
básica sociodemográfica, económica y territorial de cada municipio y haciendo-

un esfuerzo de organización administrativa que les permita sistematizar y actualizar esta información.

EL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION

3.4.- SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Cada uno de los Estados de la Federación integrará un Sistema de -- Planeación Estatal, en uso de sus atribuciones y de la soberanía de que gozan. Al ser el Estado quién integra su sistema Estatal, es él mismo quién debe ex pedir los ordenamientos jurídicos que debe regirlo.

La expedición de una Ley Estatal de Planeación es fundamental, ya -- que la ley Nacional sólo norma las acciones de planeación que son obligato--- rias para el nivel federal. El ordenamiento que emita el Estado podría deter minar:

I.- Las bases para integrar y operar los órganos componentes del -- Sistema Estatal de Planeación Democráticas.

II.- Las bases para elaborar el Plan Estatal y los Planes Municipa-- les de Desarrollo, con sus correlativos programas.

III.- Las bases para instalar los foros de consulta popular que ali--

monten al Sistema.

IV.- Las bases para determinar las etapas, alcances niveles, tiempos y espacio de la Planeación Estatal.

V.- Las bases para operar organismos de Coordinación y congruencia entre los niveles Federal, Estatal y Municipal de Gobierno.

VI.- Las bases para la participación de los sectores organizados de la población, en la Planeación Estatal.

3.5 SON AUTORIDADES Y ORGANOS DEL SISTEMA ESTADAL DE PLANEACION DEMOCRATICA:

I.- El titular del Poder Ejecutivo Estatal.

II.- El Congreso del Estado.

III.- Los Ayuntamientos.

IV.- Los Presidentes Municipales.

V.- El Comité de Planeación del Desarrollo Estatal.

VI.- Los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal.

VII.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública -
Estatal.

VIII.- Las Administraciones Públicas Municipales.

El Sistema Estatal de Planeación Democrática produce diversos instrumentos documentales, que se clasifican como siguen:

I.- Instrumentos normativos de mediano plazo:

- Plan Estatal de Desarrollo.
- Programas regionales y especiales.
- Programas institucionales.

II.- Instrumentos operativos.

- Programas anuales.

Sectoriales

Institucionales

Municipales

- Leyes de ingreso estatal y municipal.

- Presupuestos de egresos del estado y presupuesto de egresos municipales.
- Convenio Unico de Desarrollo.
- Convenio de Desarrollo Estado Municipio.
- Convenio de concertación.

III.- De todo lo anterior debe existir instrumento de control.

- Informes de la situación económica y social.
- Informes de las auditorias gubernamentales.

IV.- También debe existir instrumento para la evaluación.

- Informes de Gobierno Ejecutivo Estatal.
- Informes de los Presidentes Municipales.
- Informes al Congreso del Estado.
- Cuenta Pública.

- Informes de los foros de consulta popular.

- Informes sectoriales e institucionales.

La Ley Estatal de Planeación establecerá el marco jurídico básico, pero para instrumentar el Plan se requiere constituir, integrar y poner en funcionamiento otros mecanismos.

El instrumento jurídico complementario a la Ley lo constituye el Convenio de Desarrollo, a celebrarse entre el titular del Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos en su calidad de autoridades de los Municipios y se refirió concretamente al Estado de México.

En este documento, a semejanza del que se denomina Convenio Único de Desarrollo, establecido entre el Gobierno Federal y el Estatal, se podrían concertar las acciones que desarrollarán los Gobiernos Estatal y Municipal, de manera que queden formalizados los compromisos entre ambos órdenes de Gobierno, para tender el desarrollo socioeconómico de los Municipios del Estado de México.

El convenio de Desarrollo Estado-Municipio, puede comprender lo siguiente:

Antecedentes de la Constitución entre los distintos órdenes de Go-

bierno.

Disposiciones generales que clasifiquen el objeto del Convenio, que consideramos debe ser el de fomentar el desarrollo integral del Estado, compartiendo en éste el de los municipios. Puede también especificarse el tipo de acciones motivo de coordinación y a través de qué órganos de la administración Pública Estatal se concertarían acciones, incluidas las del sector paraestatal del propio Gobierno Estatal

Un capítulo aparte merecería la descripción, finalidades y alcance de la planeación democrática en los ámbitos Estatal y Municipal de Gobierno, comprometiéndose las partes a consolidar mecanismos idóneos para llevar adelante la planeación. Me refiero para este efecto a los Comités de Planeación del Desarrollo, tanto Estatal como Municipales.

Cabría en el clausulado, dentro de este capítulo, incorporar los apoyos que se prestarían a dichos mecanismos para su funcionamiento adecuado y el compromiso de las partes para realizar las adecuaciones jurídicas y administrativas necesarias para su óptima operación.

En el capítulo subsiguiente también sería deseable formalizar compromisos, particularmente por parte del Ejecutivo Estatal, para promover una política permanente de descentralización de acciones y programas hacia el gobierno municipal, con el fin de vigorizar el ejercicio de sus capacidades rec

teras en su jurisdicción.

El grueso de las cláusulas del Convenio lo conforma la especificación de los programas de desarrollo socioeconómico, establecidos entre los gobiernos estatal y municipal. En ellos cabría la descripción precisa de los diversos programas atendiendo a su naturaleza y a las características que los hacen afines con las funciones de las diversas áreas del Gobierno del Estado.

En capítulo por separado se incluirían las modalidades de financiamiento de los programas; su administración, operación y conservación de obras y programas; así como las reglas para la revisión del Convenio y las sanciones o mecanismos a seguir en caso de incumplimiento por las partes.

3.6.- ¿ QUE ES EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO ?

El Plan Estatal de Desarrollo es el documento orientador del Sistema Estatal, que señala las prioridades Estatales de desarrollo socioeconómico.

En el Plan Estatal se contienen los objetivos, estratégicos y prioridades del desarrollo estatal, las previsiones de recursos necesarios; el señalamiento de instrumentos y responsables de la ejecución y los lineamientos generales, sectoriales y regionales, entendiéndose por regiones a los muni

cipios del Estado de México, o a otro tipo de regiones convencionales que -- comprendan más de un municipio.

El Plan Estatal asimismo deberá contener los programas sectoriales, institucionales y regionales que haya que formular para atender los aspectos específicos de interés general para el desarrollo estatal. Una característica fundamental de la planeación en un Estado es la de establecer la congruencia que debe haber entre sus programas y la que debe darse con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes y programas municipales del Estado de México.

En la formulación del Plan Estatal de Desarrollo intervienen las dependencias y entidades de la administración estatal, los grupos sociales interesados, a través de los foros de consulta popular y los Ayuntamientos de la Entidad.

3.7.- ¿ COMO ESTA INTEGRADO EL PLAN ESTATAL ?

El Plan Estatal de Desarrollo comprende la definición de los programas que serán realizados por las dependencias estatales, organizados bajo un esquema sectorial que así lo contemple.

El primer capítulo del Plan Estatal deberá comprender un diagnósti

co de la situación socioeconómica del mismo y las orientaciones que pudieran derivarse de las grandes líneas expresadas en el Plan Nacional y cuya incidencias es de alcance estatal.

En tanto también es importante que se defina la participación de los municipios en el desarrollo estatal. En esta participación es doble, por una parte se deriva de la suma de los Planes municipales y por la otra de la política regional que sea definida por el estado para aplicarla en los municipios del Estado de México.

LA PLANEACION EN EL MUNICIPIO

3.8.- ¿ QUE ES EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO EN EL ESTADO DE MEXICO ?

Los Ayuntamientos que gobiernen a los municipios del Estado de México, tienen posibilidad de participar en la Planeación Nacional y Estatal, planteando propuestas y presentando un esquema de prioridad de carácter municipal a través de los COPLADES.

Por otra parte, los municipios del Estado de México, requieren de la formulación de un Plan Municipal de Desarrollo congruente con el Nacional y el Estatal, cuyo propósito es el de Sistematizar y nacionalizar las actividades de los recursos económicos municipales en la Entidad.

Para poder formular un Plan Municipal en el Estado de México de desarrollo de carácter democrático, es necesario que cada uno de los Ayuntamientos de la Entidad convoquen en foros de consulta popular, tomen en consideración los resultados de ésta, incorporen sus planteamientos, y los presenten a través del COPLIAS, las demandas de prioridades que deban incorporarse al Plan Estatal de Desarrollo. Los Ayuntamientos del Estado de México al integrar el Plan Municipal y sus programas correlativos, deben incluir así mismo los planteamientos formulados por la Administración Pública Municipal la Planeación y la Programación en cada uno de los Municipios del Estado de México, sobre las actividades y Servicios Públicos Municipales, que realizará cada Administración Municipal con sus recursos propios, con apoyo a lo establecido por el artículo 74 Fracción II de la Ley Orgánica Municipal; incluyendo las propuestas concertadas con los grupos sociales interesados.

Con la Planeación Municipal se buscan determinar qué obras o servicios son prioritarios y llevan a cabo una Programación que permite optimizar el uso de los Recursos.

El nivel municipal de Gobierno cuenta con recursos limitados pero sus acciones repercuten en forma inmediata en la satisfacción de las necesidades de la población. Por ello la Planeación, en este nivel de gobierno cumple los siguientes objetivos:

I.- Incorporar a la población del Municipio en las tareas del desarrollo Socioeconómico de la comunidad.

II.- A través de los foros de consulta popular y del mecanismo de -- Planeación denominado Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLAM), integran las propuestas demandas y prioridades que intenta resolver el municipio en bien de la comunidad.

III.- Integran las demandas de prioridades municipales que van de -- plantearse al COPLADE para que sean incorporadas al Plan Estatal de Desarrollo o en su caso a la Planeación Nacional.

IV.- Formular en forma sistematizada los programas operativos tanto coordinados con los otros niveles de gobierno, como los que quedan a cargo de la propia administración pública municipal.

En algunos casos, la Planeación municipal puede no cubrir integralmente este esquema, pues sus recursos provienen de fondos federales o estatales, a pesar de lo cuál debe asegurar la formulación de programas.

Por otro lado, es responsabilidad municipal canalizar los recursos federales o estatales a la solución de las prioridades del municipio, para lo cuál los instrumentos disponibles son el COPLAM y el Convenio de Desarrollo - Estado-Municipio.

El Plan Municipal de Desarrollo, como instrumento de la Planeación, debe ser el documento que contenga los programas, necesidades, orientaciones y prioridades municipales por lo que es necesario que exista un método para integrarlo.

A continuación se describe en líneas generales un método para la -- formación de un Plan Municipal de Desarrollo.

El primer paso a realizar es el identificar las necesidades básicas municipales. Para poder formular ese catálogo de necesidades se requiere realizar un diagnóstico de la situación en que actualmente se encuentra el municipio, y conocer sus necesidades aún no satisfechas.

El diagnóstico podría basarse en la integración de información básica del municipio que pueda catalogarse como sigue:

I.- Características generales del municipio, localización, exten-
sión territorial, población total.

II.- Medio físico - topografía, clima agua.

III.- Demografía - población total, población económicamente activa, -
población por localidad.

IV.- Equipamiento urbano - educación, salud, abasto, recreación, condiciones de vivienda, vialidad y transporte.

V.- Infraestructura y servicios - agua potable, alcantarillado, -- energía eléctrica, alumbrado público, correos, teléfono, radio, bomberos, - red de distribución de gas.

VI.- Infraestructura interurbana - carreteras, ferrocarril, aero-- puertos.

VII.- Tenencia de la tierra - propiedad ejidal, comunal, privada, -- propiedad federal, estatal o municipal.

VIII.- Actividades económicas - primarias (agropecuarias, pesquera); - secundarias (extractivas, industrias de transformación, manufacturera, de - construcción); tercerías (comercio, servicios).

IX.- Medio ambiente - patrimonio cultural, artístico e histórico, - riquezas naturales (parques naturales, flora, fauna, bosques, reservas ecoló gicas).

X.- Administración Municipal - características (organización, personal, recursos); coordinación municipal como instrucciones y dependencias - estatales y federales; presupuesto municipal; prestación de los Servicios -

Públicos Municipales.

XI.- Necesidades de la comunidad - desarrollo urbano y servicios públicos; aspectos hacendarios, financieros, administrativos, jurídicos y de fomento económico.

El proceso de Planeación Municipal en el Estado de México, en esta base de diagnóstico, es fundamental porque con él pretendemos conocer el grado y calidad de la satisfacción de las necesidades.

La fase siguiente del proceso de Planeación Municipal en el Estado de México, es plantear los objetivos - que acciones, obras o servicios se requiere realizar y su priorización - que acciones, obras y servicios es más importante realizar según la necesidad de cada comunidad en la entidad.

Estas dos actividades son las que pueden realizar en el seno del COPLAN o CODEM. Es conveniente señalar que con las más importantes y requieren de un grado mayor de negociación.

Si el Plan Nacional establece las grandes líneas de política y el nivel Estatal las hace más específicas en los municipios del Estado de México, el mayor esfuerzo se realiza para establecer programas concretos. Además, el período de gobierno municipal, de tres años, restringe la posibilidad de fijar metas u objetivos a mediano plazo.

Como etapas subsecuentes de la planeación, entendida como proceso, una vez planteados y priorizados los objetivos, estarían:

I.- El cálculo aproximado de recursos y tiempo necesario para cada acción, obra o servicio programado.

II.- El tipo de programa.

III.- Quién puede financiar las acciones, obras o servicios que el Municipio no esté en posibilidad de realizar.

IV.- Los responsables de la realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios.

Los programas municipales que se deriven del Plan Municipal se referirán al ámbito territorial de cada Municipio exclusivamente. Serán formulados porque son programas por las dependencias de la Administración Pública Municipal a la que corresponda su ejecución y se sujetarán a las provisiones contenidas tanto en Plan Estatal como en el Municipal. Los programas que involucren acciones en que participe el Estado de México, y el Municipio serán elaborados coordinadamente por las dependencias y órganos de ambas administraciones públicas.

Al Plan Municipal de Desarrollo permite a cada Ayuntamiento del Estado de México, contar con un instrumento en el que se plasman las necesida-

des básicas que tiene que satisfacer, y un catálogo de programas con las cuáles tratar de resolverlas. Asimismo, el control y evaluación que se lleven a cabo de ese plan y programas permite contar con la información de base para la toma de decisiones, identificar nuevas necesidades, y los programas que quedan pendientes.

El Plan Municipal en el Estado de México, es una herramienta útil para organizar el trabajo de la Administración Pública Municipal, coordinar las metas con las contenidas en el plan Estatal y Nacional, y también sirve para inducir y concertar actividades con los grupos privados y sociales interesados en participar en el desarrollo de cada Municipio del Estado de México.

Que utilidad tiene para la población de cada Municipio del Estado de México.

El Plan Municipal de Desarrollo tiene una gran utilidad para la población porque le permite participar de diversas maneras con las autoridades.

I.- Por la Vía de la Consulta Popular.

II.- Por la Concertación con el Gobierno en la definición o realización de acciones.

III.- Por el conocimiento de lo que será realizado por las Autorida-

des Municipales en materia de desarrollo socioeconómico y por la participación en el seguimiento de esa realización.

Esta participación se da como grupo organizado en el seno del ---
COPLAM o CODEM, o Colaboración en Comité de Vecinos y otros mecanismos de --
participación activa, para bien de cada municipio del Estado de México.

C O N C L U S I O N E S

- 1.- La aplicación de los planes y programas dentro de la estructura jurídico-política de los municipios, es base fundamental para que estos se desarrollen positivamente.
- 2.- La aparición del primer municipio en México, fué realizada por Hernando de Cortés cuyo nombre fué el municipio de la Villa Rica de la Veracruz.
- 3.- La Creación del primer municipio en México fué producto de la Evolución Jurídico-Política que se dió este en Roma, España y Francia.
- 4.- El Municipio es la base fundamental para la conformación de los Estados Libres y Soberanos que componen nuestro Estado Mexicano.
- 5.- La fundamentación Constitucional del municipio, parte del artículo 115 Constitucional; cuyo texto integra la formación jurídica, administrativa y política de éste.
- 6.- El artículo 115 Constitucional ha sido reformado desde el año 1927 hasta 1929, y estas reformas son base esencial para poder aplicar objetivamente los planes y programas en él.
- 7.- La aplicación de los planes y programas que marca nuestra constitución son base fundamental para que en el Estado Libre y Soberano de México,

este se haya desarrollado objetivamente.

3.- El Municipio dentro del Estado de México es uno de los que con mayor objetividad han aplicado los planes y programas que marcan nuestra Constitución Federal.

9.- La aplicación de los planes y programas en el Estado de México se llevan a cabo a través, del sistema Nacional de planeación democrática, los convenios de desarrollo, los comités de planeación de desarrollo Estatal y los comités de planeación Municipal.

10.- La Planeación Democrática de los Municipios en el Estado de México, dependerán de las perspectivas que dentro de ello se tengan que aplicar.

B I B L I O G R A F I A

BASSOLA DOMINLA ANSEL

Panorama Geoeconomico El. Stylo México, 1956.

BUSTAR CRIBLER. ISMAELIO

Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa S.A. Primera Edición. 1973.

DE LA SIERRA LUIS G.

Geografía e Historia del Estado de México. La Gaceta de Gobierno, Toluca
1395-1397.

DE PINA ROMEL.

Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa S. A. Segunda Edición México 1970.

LOPEZ PONTILLO JOSE.

Génesis y Teoría General del Estado Moderno, Textos Universitarios S. A.
México 1975.

MONTESIN RODRIGO

Compendio de Derecho Público Romano. Ed. Buenos Aires, Argentina. 1942.

OCAM. CAMPOS LUIS S

La Reforma Municipal. Ed. Porrúa S. A. Segunda Edición México, 1950.

SERRA RUIZ ANDRES

Derecho Administrativo Tomo I. Ed. Porrúa S. A. Quinta Edición, México 1972.

TEJER VILLAS FELIPE

Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa S. A. 11a. Edición. México 1972.

VELAZCO ANTONIO LUIS

Geografía y Estadística del Estado de México. México 1939.

LEGISLACION CONSOLIDADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ed. Trillas. Sexta Edición. México 1933.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Ed. Mac S. A. de C. V. Edición de La Comisión Estatal Electoral, 1937.

Diversos Diarios Oficiales de la Federación de 1923 a 1937.

Ley Orgánica Municipal.

Bando Municipal.