

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

**“PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE
ARAGÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO.**

PRESENTA

ENRIQUE ISLAS MACARENO

ASESOR: DR. FERNANDO FLORES TREJO

MÉXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE
ARAGÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

INDICE.

	Pag.
INTRODUCCION.	4
CAPITULO I.- EL MUNICIPIO.	8
1.1 Antecedentes	8
1.2 Concepto	13
1.3 El ciudadano en el ámbito municipal	18
1.4 Situación municipal en México	24
1.5 Reforma Política	34
CAPÍTULO II.- EL ESTADO DE MÉXICO	38
2.1 Origen	38
2.2 El Estado de México y la Federación	42
2.3 Situación actual	48
2.4 Plan de Desarrollo del Estado de México 1999-2005	52

2.5 Desarrollo Municipal	58
CAPÍTULO III.- MARCO JURÍDICO.	63
3.1 Fundamento constitucional	63
3.2 Marco jurídico municipal	77
3.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México	84
3.4 Ley para la creación de municipios en el Estado de México	95
CAPITULO IV.- PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE ARAGÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO.	98
4.1 Experiencia de creación de municipios en el Estado de México	98
4.2 Municipio de Nezahualcoyotl	105
4.3 Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006	110
4.4 Justificación	121
4.5 Propuesta	127
CONCLUSIONES	136
BIBLIOGRAFÍA	140

INTRODUCCION.

El presente trabajo tiene como principal objetivo, demostrar que el actual municipio de Nezahualcoyotl y los autoridades que integran su ayuntamiento han sido ampliamente rebasadas por el crecimiento urbano y social de la demarcación que actualmente gobiernan.

Durante los últimos años ha sido notoria la falta de capacidad y respuesta oportuna por parte de los integrantes del ayuntamiento para resolver la problemática de los habitantes del municipio; incluso se ha dejado de prestar de manera eficiente servicio tan elementales y básicos como la distribución del agua o la recolección y tratamiento de los desechos.

Esta situación, en conjunto con otras deficiencias, se genera en gran medida por la gran extensión territorial que tiene actualmente el municipio, pero sobre todo por el crecimiento acelerado y desmedido de la población y por ende de la zona urbana que requiere más y mejores servicios.

De igual manera, la especial ubicación geográfica de la denominada Zona Norte es factor que impide una correcta interacción entre los habitantes de esta zona y las autoridades (mismas que se localizan en la Zona Centro); facilita que los servicios sean más caros y difíciles de proporcionar y justifica plenamente la erección de un nuevo municipio.

Por lo tanto, y con la finalidad de justificar la propuesta, se realiza una revisión a la institución municipal en general; a continuación se verifica la situación concreta del Estado de México y posteriormente se expone el marco jurídico, tanto Federal como estatal y municipal, que tiene relevancia para el objetivo del presente trabajo.

Por último se repasan las experiencias en otras creaciones de municipios en la entidad mexiquense y se revisan los objetivos y alcances de los planes de desarrollo planteados por el municipio de Nezahualcoyotl.

De esta manera, se estará en posibilidad de evaluar de manera objetiva, los alcances y logros que durante los últimos años han tenido las administraciones municipales; y establecer de manera clara si es viable y sustentable la creación de un nuevo municipio dentro del territorio del Estado de México; además de establecer cuales son los posibles beneficios que se obtendrían y las comparaciones con las experiencias de creación anteriores.

De manera conjunta, y con el objetivo de aportar algunas ideas para el fortalecimiento de la institución municipal, se realiza una serie de propuestas que buscan el mejoramiento del municipio en general. Toda vez que desde nuestra perspectiva personal, al municipio no se le ha dado ni permitido el ejercicio de las atribuciones que el cuerpo jurídico fundamental le ha señalado y, aún más, no es precisamente la piedra angular que el Constituyente de 1917 conceptuó para el país, como punto de partida para el desarrollo y evolución de nuestra realidad nacional.

Se plantea la necesidad jurídico-política y social que existe de incluir en el artículo 115 Constitucional, una serie de disposiciones que reconozcan en esta estructura política primaria, la base de la división territorial y de organización político-administrativa de los estados, tal como constitucionalmente se ha establecido.

Las ideas que podamos aportar al respecto, se encaminan principalmente a modificar la integración en los niveles de decisión efectiva y real que permitan una correcta asignación presupuestal que fortalezca su hacienda municipal y la aptitud para el aprovechamiento integral de los recursos que conforman su riqueza

potencial, como alternativa regional y nacional de producción y, consecuentemente, de un mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos.

Particularmente, nos referimos a las grandes decisiones de gobierno como aquellas que determinan sus asignaciones presupuestales, donde actualmente se le evidencia como el gran ausente, pues quien tiene el reconocimiento de la titularidad de estas actuaciones, son los gobiernos estatales y no los Municipios quienes en última instancia son los que reciben estos beneficios económicos, tan fundamentales para su desempeño y desarrollo.

También se propone establecer mecanismos democráticos que impulsen la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los ayuntamientos y una integración más balanceada dentro del cabildo, favoreciendo la representación real de los ciudadanos y el equilibrio del poder al interior del órgano de gobierno, sobre todo restándole al presidente municipal la supremacía que por tradición le ha sido conferida.

El municipio es el lugar idóneo para despertar en los individuos una acción cívica a favor del desarrollo. Por obligación, el ayuntamiento debe actuar como organizador de los procesos de cooperación y distinguir entre dos clases de intereses: a) el desarrollo material que interesa al particular y b) el desarrollo comunitario de las personas.

La democracia no ocurre como un producto espontáneo ni ajeno a la voluntad ciudadana. La democracia no puede ser un programa de gobierno, ni un resultado que provenga de manera externa a la sociedad, siendo los ciudadanos su única fuente posible. Dicha situación se hace más evidente en el ámbito municipal, ya que las atribuciones y los derechos ciudadanos adquieren un carácter menos obligatorio, pero más ético y voluntario.

Igualmente, habría que realizar un análisis al texto constitucional y verificar si representa o no el desarrollo de los Municipios y como se comportan éstos con respecto al marco jurídico-político; determinar si existen violaciones constitucionales, y la gravedad de las mismas. En caso de que estas violaciones existan, no se trataría únicamente de violaciones al orden constitucional como letra muerta, sino que representarían violaciones a los derechos más elementales del hombre como una fuerte opresión a los Municipios.

Dichos Municipios son integrados por hombres, mujeres y niños que viven ahí, sin perspectiva de desarrollo y sin un proyecto real, auténtico, con una gran incertidumbre y, consecuentemente, su futuro es desesperante e incierto y eso, puede generar un conflicto de carácter social y político.

Dicha posible amenaza, podría ser contrarrestada si al conocer el funcionamiento de los municipios y los principales errores, se trabaja para fortalecer su autonomía e independencia, para hacer claras las atribuciones financieras de los municipios, y configurar alternativas de desarrollo al utilizar los recursos municipales en actividades verdaderamente prioritarias que permitan visualizar un horizonte más favorable a quienes comparten la suerte de esta institución básica en la sociedad.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO

1.1 Antecedentes

En Roma se inicia lo que se puede considerar como el origen del municipio. El Imperio Romano estableció su hegemonía en toda Italia central para luego iniciar la conquista de importantes ciudades occidentales conocidas hasta ese momento.

En la mayoría de las ciudades italianas del siglo IV a. C. tuvo lugar una revolución de las clases sociales inferiores tendientes a arrebatar a la aristocracia patriarcal el derecho de la ciudad, obtenido casi siempre a costa de grandes luchas. De ahí que se haya dicho que el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

La ley *Iulia municipalis* (45 a. C.) disponía que se daría la categoría de ciudad a aquellas circunscripciones territoriales que se organizaran conforme a dicha ley, obteniendo así su autonomía. La ciudad, a su vez, se dividía en distritos para fines administrativos, los cuales gozaban de existencia legal y celebraban sus propias asambleas.

Los munícipes se dividían en cuatro grupos: “origo” los que nacieron en el municipio, “manumissio” los que pertenecían a la ciudad, “alectio” los admitidos a ella y los “adoptio” los adoptados por un individuo de la ciudad.

Los romanos con plenos derechos ostentaban el título de *cives optimo jure*. Algunos historiadores consideran que Roma llegó a tener hasta 800,000 habitantes, lo que ocasionó problemas de congestión, obligando a las autoridades locales a establecer regulaciones en el tránsito. Igualmente, se provocaron problemas

relacionados con las edificaciones, suministro de agua, servicios sanitarios, abastecimiento, recreación, vivienda, etcétera.

Roma se lanzó a la conquista de las ciudades vecinas y las sometió a su dominio, les impuso en la mayoría de los casos sus costumbres, sus normas y su cultura. Las ciudades que tenían gobierno municipal recibían diversos nombres: appidia, municipa, colonia, prefectura, fora, civi, conciliabula y castella.

“La organización característica del municipio romano, consistía principalmente en: 1) un territorio, 2) un pueblo o asamblea general, 3) un cuerpo deliberante o Curia, 4) culto a los dioses”¹. En general, existieron dos clases de municipios:

- Los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma.
- Los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, mas no así los políticos.

De acuerdo con los romanos, municipio es una ciudad principal y libre que tiene su propia administración municipal y cuyos vecinos podían obtener los derechos privados de la ciudadanía romana, pero no disfrutaban de derechos políticos ni podían desempeñar cargos (cives sine suffragio). De acuerdo con lo expuesto por el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela para Cicerón el municipio era en Roma, “...una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana”.²

Entre invasiones y guerras, con el paso del tiempo, se dio el nacimiento de las ciudades en la Edad Media. La decadencia del Imperio Romano de Occidente

¹ Baruch, Bernardo. *El Municipio Costarricense: problemática de la democracia*. En Revista Municipal. Costa Rica. 1984. p.143

² *Diccionario Latino-Español*. Edición 1873. p. 528, citado en Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México, 1999. p. 902.

(395-476 d. C.), trajo consigo el caos, desencadenó la anarquía y el desmembramiento definitivo del Imperio. El poder supremo quedó en manos de los reyes, duques, condes u obispos quienes eran los dueños de la tierra.

La nobleza y el clero monopolizaron la propiedad. Mediante un contrato que se llamaba “feudo” los soberanos concedían tierras en usufructo, obligando al que las recibía a guardar fidelidad de vasallo y a prestarle servicios personales y reales.

El municipio, que ya estaba en decadencia con la desaparición del Imperio Romano, alcanzó sus niveles más bajos de descomposición y desorganización, para emerger nuevamente por la necesidad de defenderse de las invasiones y guerras.

El carácter urbano de la población que se había fomentado hasta la fecha cedió su paso a los conglomerados rurales traídos por los germanos. De ahí que las ciudades de la Edad Media no tuvieron el desarrollo de las grandes ciudades de la antigüedad, ya que carecían de influencia sobre grandes territorios relativos al comercio y la industria.

Con ello, el antecedente próximo del municipio en México se encuentra en España, quien estuvo sometida al Imperio Romano durante el período de mayor auge de éste, con la categoría de Provincia Imperial. España desarrolló su régimen municipal híbrido con características romanas y bárbaras, pero muy semejante al clásico municipio romano.

Ante la invasión de los árabes-musulmanes en el año 711 de esta era, los moros implantaron sus leyes y trasladaron algunas de sus costumbres a los pueblos conquistados, aunque también respetaron su organización social y sus patrones culturales.

La dominación musulmana dejó rasgos de organización en la vida urbana que se ligan como herencia histórica al municipio hispánico. Así por ejemplo, los califas eran la máxima autoridad que gobernaba el mundo árabe, y tenían a sus

lugartenientes para la conducción política de pueblos y ciudades, llamados caides o alcaldes.

Durante los siglos X al XII los reyes se vieron obligados a decretar una legislación que se conoció como fuero municipal. Entre otros beneficios concedía inmunidad, derechos y propiedades a los pobladores, especialmente a la burguesía, que a cambio se comprometían a cumplir las estipulaciones del fuero y a guardar fidelidad al señor.

El municipio fue introducido en Latinoamérica por los colonizadores españoles y portugueses a partir del descubrimiento del continente en 1492 por Cristóbal Colón. En México el primero fue el de Villa Rica en Veracruz en 1519.

De 1492 a 1527, a la llegada de los conquistadores, las alianzas y señoríos prehispánicos fueron sometidos y éstos aceptaron ser gobernados por los españoles. Los pueblos indios trataron de mantener su tradición indígena, aunque fueron suprimidas las leyes y costumbres contrarias al gobierno y a la religión cristiana.

“Los territorios fueron asignados a los conquistadores encomendados por medio de nombramientos vitalicios y hereditarios denominados Capitulaciones. A través de ello, se ejercían facultades políticas, administrativas, militares, judiciales y legislativas, creándose poderes locales que más tarde serían suprimidos por el rey.”³

El poder español, emanado del monarca, se asentó en la antigua México-Tenochtitlán. En ella residían los órganos supremos del gobierno y de la Iglesia novohispana. La estructura jerárquica imperante estaba compuesta por el Real y Supremo Consejo de Indias, el virrey, la Audiencia y en cada provincia un funcionario dependiente del virrey, de la audiencia o del monarca.

³ Hernández y Lado, Begoña. (coordinadora). *De la división de poderes y del Poder Legislativo, artículo 49 y 50*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. México. 1996. p.265

Durante el año de 1808, el cabildo se erigió como sostén de la Corona española ante la invasión napoleónica, pero dicha situación histórica se empleó también para difundir la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo. De hecho, en un segundo momento se convirtió en el principal protagonista de la independencia.

Con la adopción de la Constitución de Cádiz, como Norma Suprema vigente durante los primeros años de la etapa independiente, se reguló de manera detallada la composición, funcionamiento y forma de elegir a los miembros de los ayuntamientos; de hecho, en esa Constitución se incluyó la figura del jefe político, funcionario que alcanzó su máximo nivel de corrupción y denostación durante el porfiriato.

En la Constitución de Apatzingan de 1814, se mantuvo la situación que imperaba en lo relativo al régimen municipal. Por su parte, tanto el Acta Constitutiva de la Federación, como la Constitución Federal de 1824 no se ocuparon de regular los ayuntamientos, quedando por lo tanto como facultad reservada a los Estados. La Constitución de 1836, acertadamente elevó a rango constitucional la reglamentación de los municipios, dedicando la Sexta Ley para tal efecto.

En contraste, la Constitución de 1857 con exceso de espíritu federalista, abandonó por completo toda normación relacionada a los municipios considerando que se trataba de un ámbito correspondiente de regular a las entidades locales.

El artículo 115 de la Constitución Federal de 1917, que actualmente nos rige con diversas reformas, fue resultado del movimiento revolucionario que se inició en 1910 y debido al desgaste que la autonomía de los municipios había sufrido durante el porfiriato; ya que como se mencionó anteriormente, las jefaturas políticas en esa época funcionaron bajo una estructura de subordinación total ante el ejecutivo de una manera vertical.

Por lo tanto, era lógico considerar que el texto constitucional plasmara importantes bases relacionadas con la independencia y la autonomía de los municipios, considerándolo como base de la división política y administrativa del país.

1.2 Concepto

Para poder establecer correctamente un concepto de Municipio, primeramente se debe analizar, aunque sea de manera somera, el concepto de Estado, ya que por su naturaleza jurídica, el mismo solo puede tener existencia dentro del Estado como forma de organización político-jurídica.

Para el maestro González Uribe ⁴, quien sigue las ideas de Jean Dabin el Estado cuenta con elementos previos, tales como la población y el territorio; y con elementos constitutivos como el fin del Estado y la autoridad o el poder público.

En este mismo sentido se pronuncia el Doctor y Maestro Burgoa Orihuela al señalar que “ En el Estado convergen *elementos formativos*, o sea, anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y *elementos posteriores* a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentra la *población*, el *territorio*, el *poder soberano*, y el *orden jurídico fundamental*, manifestándose los segundos en el *poder público*, y en el *gobierno*⁵.

Ya que una revisión detallada de todos los elementos que integran el Estado no es la finalidad principal del presente trabajo, basta mencionar que la población se refiere al elemento humano que una vez agrupado y organizado, en un espacio delimitado (territorio) y bajo los lineamientos jurídicos que otorgan las bases elementales para la convivencia (orden jurídico), obtiene total independencia ante

⁴ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Porrúa. México 1998, p.291 y ss

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. Cit.* p. 94

otros Estados los cuales no pueden de ninguna manera interferir en su organización interna (soberanía); estableciendo una serie de órganos que se encargan de ejercer el poder público dentro del marco legal (gobierno).

De acuerdo con lo anterior, el Municipio entendido como organización jurídico-política, también se compone de elementos como la población, donde se reconoce como habitantes a las personas que residen habitual o transitoriamente en su territorio, e incluso pueden ser considerados como vecinos del mismo; el territorio municipal, que con frecuencia se divide, al tratarse de una zona urbana, en distritos y éstos a su vez en barrios, aunque debe señalarse que la delimitación territorial, anexiones y segregaciones entre municipios se realiza bajo criterios múltiples, de carácter geográfico, económico, histórico, etc., que presentan variables de conformidad con las legislaciones.

Ahora bien, desde el punto de vista etimológico, la palabra municipio proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa carga, cargo, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar o adoptar. Al respecto, el Diccionario Larousse Ilustrado⁶, señala: **Municipio** m. (lat. *municipium*). Ciudad sometida a Roma y que gozaba de los derechos de ciudad romana, aunque gobernándose por sus propias leyes. II Ayuntamiento de una población. II Conjunto de habitantes de un Ayuntamiento. II El término municipal.

Por su parte, el Dr. Rafael Quintana Miranda⁷, define que "...el Municipio es una entidad que comprende territorio, población y gobierno, posee organización política y administrativa y tiene vínculo inmediato con el gobierno estatal y federal...", y podría añadirse que dicha entidad se comprende como jurídico-política, con notas tales como autonomía y autarquía.

⁶ Pequeño Larousse Ilustrado. García-Pelayo y Gross. México, 1985. p.708.

⁷ Quintana Miranda Rafael. *El Municipio y su Hacienda Pública*. U.N.A.M. México, 1992. p. 91.

En otro enfoque, el tratadista Gabino Fraga⁸, refiriéndose al Municipio, desde un punto de vista administrativo, señala que éste “...es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción determinada...”, cabe resaltar, que esta teoría de corte administrativista actualmente ha sido superada, principalmente por la intensa actividad que busca dotar de verdadera autonomía al Municipio, dejando atrás la idea de que se trata únicamente de un órgano descentralizado que administra por región. Incluso el texto actual del artículo 115 de la Carta Magna señala que el Municipio será “gobernado” por un Ayuntamiento de elección popular.

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones Jurídicas⁹, en su Diccionario Jurídico, siguiendo el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consigna que “... El Municipio es: “La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación”.

Con base en lo anterior, se puede considerar que el Municipio es una organización jurídico-política, asentada en una circunscripción territorial determinada y con un gobierno democráticamente constituido; misma que es considerada como base de la división territorial, administrativa y política de la República Federal.

Ahora es preciso, delimitar adecuadamente otros dos conceptos que de manera tradicional se han utilizado de manera indistinta para referirse al Municipio; los términos ayuntamiento y cabildo, en muchas ocasiones de manera errónea, se emplean para referirse a un mismo objeto, por lo tanto es necesario resaltar las diferencias de cada uno de estos conceptos y dejarlos debidamente delimitados.

⁸ Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Mexico 1978. p. 206.

⁹Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Diccionario Jurídico*. Tomo de la I a la O.

Podemos consignar que el Diccionario Larousse¹⁰, define: CABILDO m. (Lat. capitulum). Cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia. II Ayuntamiento. II Junta celebrada por el Cabildo. II Sala donde se celebra. II Corporación que en Canarias, representa a los pueblos de cada isla.

Teresita Rendón Huerta¹¹, por su parte, nos señala que “los cabildos, constituyeron el gobierno de las ciudades bajo el régimen de la Colonia y en los primeros años de nuestra emancipación y, a la fundación de una ciudad, se nombraba a los miembros del cabildo; posteriormente, en el intento por desaparecer los cabildos, se crean las Salas Capitulares y las Juntas de Representantes, que no constituyeron formas de autoridad administrativa o política de la ciudad. Actualmente solo se usan las expresiones Sala de Cabildos o Reunión de Cabildo, en referencia al lugar donde sesiona el Ayuntamiento o las juntas de municipales, perdiendo completamente su sentido de origen”.

Por otra parte, en relación con el ayuntamiento el Diccionario Larousse¹², nos señala: AYUNTAMIENTO m. ...Corporación que administra el municipio...; definición que por lo pronto, aparta a este órgano colegiado de las demás concepciones que hemos venido consignando.

En concordancia con este concepto el Dr. Carlos F. Quintana Roldán¹³, en su obra “Derecho Municipal”, define al Ayuntamiento como “...el órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio, integrado por un Presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado”.

¹⁰Pequeño Larousse Ilustrado. García-Pelayo y Gross. México, 1985. p.172.

¹¹Rendón Huerta Teresita. *Derecho Municipal*. Ed. Porrúa. México, 1985, p. 14.

¹²Pequeño Larousse Ilustrado. García-Pelayo y Gross. México, 1985. p. 121.

¹³Quintana Roldán Carlos F. *Derecho Municipal*. Ed Porrúa. México,1995. p. 207.

Por su parte, Rafael de Pina¹⁴, define al Ayuntamiento como “...Corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del municipio.”

De conformidad con lo anterior, podemos considerar que el ayuntamiento “es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal y los síndicos. En particular, él cumple con tareas principalmente jurídicas, como la representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores a quienes asignan comisiones específicas por ramo: por ejemplo, de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etcétera.”¹⁵

De hecho, en las leyes orgánicas municipales, el ayuntamiento se define como el órgano encargado del gobierno, concretamente en el artículo 15 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se señala que “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 integrantes de los ayuntamientos de elección popular deberán cumplir con los requisitos previstos por la ley, y no estar impedidos para el desempeño de sus cargos, de acuerdo con los artículos 119 y 120 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y se elegirán conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario.”¹⁶

Se trata de una instancia colegiada que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y uno o varios regidores. El número de síndicos y regidores se determina a partir del número de habitantes del municipio o la importancia política del mismo en conjunción con el factor poblacional.

¹⁴Pina Rafael de. *Diccionario de Derecho*. Ed. Porrúa, México, 1981 p. 116.

¹⁵ Rendón Huerta, Teresa. *Derecho municipal*. Porrúa. México. 1998 p. 14

¹⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Digesto Estado de México. Software Visual. México. 2004

Mientras que al referirnos al cabildo, concretamente se alude a la reunión de todos los integrantes del ayuntamiento en sesión celebre para tomar decisiones que afectan al municipio, es lo que comúnmente se denomina “reunión de cabildo”.

1.3 El ciudadano en el ámbito municipal.

Tradicionalmente el municipio se ha concebido como sinónimo de gobierno local, sin embargo, en una acepción amplia, es algo más que el territorio porque comprende la naturaleza y la infraestructura creada por el hombre, y es algo más que la población registrada en un censo, porque abarca también las tradiciones, costumbres y formas de vida de una comunidad.

Desde esta perspectiva, el ayuntamiento, en su carácter de autoridad formal del municipio electa democráticamente por la voluntad popular, tiene la función de organizar la vida comunitaria, articulando el conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales e incluso religiosas, que se establecen entre los diferentes miembros que la integran, así como entre éstos y las autoridades de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.

“El municipio ha sido contemplado como una organización social y política que reúne las características de sentido de comunidad y cooperación, antepuestas a los intereses individuales.”¹⁷

Siendo el municipio, el organismo político y administrativo más directo a la sociedad, éste se relaciona de una manera íntima con el individuo y su vida diaria, lo cual es todavía palpable en los centros rurales. De la misma forma, es posible que sea en éste donde los individuos se organicen para resolver sus problemas

¹⁷ Centro Nacional de Estudios Municipales. *“El desafío municipal”*. SEGOB. México. 1995

comunes, tal y como lo señala el maestro Robles Martínez¹⁸ “la solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permita al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional”

El municipio como célula primera del sistema social, político y económico del Estado mexicano, representa claramente las interrelaciones de la sociedad y es precisamente ahí donde se da origen a los diversos procesos sociales y políticos de la vida nacional. De tal manera, que es en el municipio donde con mayor sensibilidad la población vive los procesos políticos nacionales, siendo acertado afirmar, que la gobernabilidad y la democracia, así como el desarrollo del país descansa en dicha institución.

Paralelo a lo anterior, es necesario resaltar la importancia del ciudadano en el ámbito municipal, ya que “sin ellos no existe gobierno democrático, ni tampoco solución democrática a los asuntos públicos. Son los ciudadanos la esencia de la democracia, pero en la medida que la asuman como responsabilidad práctica y activa.”¹⁹

Es decir, la democracia no ocurre como un producto espontáneo ni ajeno a la voluntad ciudadana. La democracia, por lo mismo, no puede ser concebida simplemente como una forma de tomar decisiones o como un programa de gobierno, tampoco puede ser considerada como un resultado que provenga de manera externa a la sociedad, siendo los ciudadanos su única fuente posible; tal y como lo establece la misma Constitución Federal en su artículo 3 fracción II inciso a) que señala “....considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica

¹⁸ Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México. 2002. p. 228

¹⁹ R. Villasante, Tomás. *Las Democracias Participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Hoac. Madrid. 1995

y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”²⁰.

De hecho el C. Presidente Licenciado Vicente Fox Quesada señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que: “La transformación de la cultura política mexicana debe continuar. Por ello, el Ejecutivo contribuirá a difundir la cultura democrática con el fin de que los ciudadanos sean poseedores de valores, información, conocimientos, prácticas, actitudes y habilidades que les permitan construir su destino individual y comunitario, así como desenvolverse de manera activa, informada y responsable en la defensa y promoción tanto del interés público, como de intereses legítimos particulares y de grupo”²¹

Dicha situación se hace más evidente en el ámbito municipal, ya que las atribuciones y los derechos ciudadanos adquieren un carácter menos obligatorio, pero más ético y voluntario. En este sentido, es necesario distinguir entre el ser ciudadano y el hacer ciudadano.

Tomando como base lo expuesto por el Dr. Ignacio Burgoa “la nacionalidad se establece por el Derecho dentro de un determinado Estado, cuya constitución fija los criterios para reputar a los individuos que componen su población como *nacionales* o *extranjeros*. Por ello, la demarcación de la nacionalidad es un *acto jurídico normativo* proveniente del poder constituyente mismo y que atiende a integrar el cuerpo político del Estado, segregando de él a los individuos que por causas variables y muchas veces circunstanciales no deben formarlos”²².

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos han cumplido 18 años de edad y

²⁰ *Constitución Política del los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Sista. México. 2004. p. 29

²¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Presidencia de la República.

²² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op cit.* P. 102

tienen un modo honesto de vivir; es decir, la Constitución misma determina que todos aquellos que cubran los requisitos señalados por dicha Carta Magna para ser considerados como nacionales, que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir son ciudadanos de la República.

Por otra parte, el hacer ciudadano es un compromiso, una acción, una responsabilidad, es una actividad que implica el ejercicio de un conjunto de derechos y el cumplimiento de las obligaciones legales que cada ciudadano tiene, mismas que de manera muy general son determinadas por el artículo 31 constitucional.

En este orden de ideas, el hacer ciudadano es dar existencia a la democracia, convirtiéndola en una práctica viva de la sociedad, “la participación del ciudadano en el municipio es una especie de la participación política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa de las decisiones gubernativas correspondientes”²³.

La idea de que la realización de la ciudadanía es ante todo una tarea cotidiana, se enfoca principalmente a eliminar el concepto de que la acción ciudadana está restringida a un momento electoral o político o a determinadas instituciones de gobierno.

El acento sobre lo cotidiano no excluye que la realización de la ciudadanía sea de aplicación universal, es decir, el ejercicio cotidiano de la ciudadanía no debe restringirse únicamente al ámbito de los asuntos públicos o ante determinadas instituciones gubernamentales, incluyendo las actividades político-electorales. Tal y como lo concibe el maestro González Uribe²⁴ “el individuo, por su dimensión social, tiene deberes fundamentales para con la sociedad, que no puede eludir so pena de destruirse a sí mismo. Está obligado a colaborar activamente en el logro del *bien común*”.

²³ María Hernández, Antonio. *Derecho Municipal*, Teoría General, Editorial De palma. Argentina. 1997. p. 466

²⁴ González Uribe, Hector, *op. Cit.* P. 553

No obstante, lo cotidiano contiene implícita e inevitablemente una determinada localización social, espacial y temporal. La localización social donde se debe ejercer el hacer ciudadano, donde de manera más cercana se debe incentivar la participación ciudadana, es un espacio que para la mayoría de los mexicanos, excluyendo a los habitantes del Distrito Federal, es el ámbito municipal.

Por este motivo, un correcto ejercicio del poder público y la práctica consciente y responsable de la ciudadanía son los que deben ubicar al espacio municipal como un lugar privilegiado de la democracia. En principio, porque la interacción entre los ciudadanos de un municipio construye con mayor facilidad la idea de comunidad y, con mayor precisión, se puede participar en la integración de los asuntos públicos y en la búsqueda de las alternativas para resolverlos.

Incentivando de esta manera la interacción entre órganos de gobierno y ciudadanos, se puede obtener mayor transparencia y accesibilidad a la intervención gubernamental como parte e instrumento de solución de los asuntos públicos. Dicho de otra manera, los asuntos públicos cotidianos, los ciudadanos y los ayuntamientos, sin excluir la potencial inclusión de las dependencias de los gobiernos estatales y federales en temas locales, se deben consolidar como los actores, el objeto y el espacio de la democracia, como ejercicio cotidiano.

En otro orden de ideas, comparando los recursos e instrumentos institucionales y políticos de que los ciudadanos disponen para expresar su voluntad y reflejarla en los órganos de gobierno, considerando la estructura del sistema federal, se debe voltear a ver al municipio como la mejor opción para concretar el acceso de los ciudadanos a la vida y ejercicio del poder público, ya que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39 de la Constitución éste reside esencial y originalmente en el pueblo y se instituye para beneficio del mismo.

En el ámbito federal, los recursos de la representación política inevitablemente establecen una distancia entre el ciudadano y los poderes federales,

sin mencionar incluso distancias físicas. En su relación con el orden federal de gobierno, la concreción del ejercicio ciudadano dispone así de menores posibilidades de ejercicio cotidiano; o visto del lado de los derechos políticos, de menores posibilidades de ejercerlos.

Algo similar enfrenta el ciudadano ante el orden estatal de gobierno, si bien puede argumentarse que las “distancias” son menores. En cambio, en el espacio municipal, virtualmente todas las posibilidades de ejercicio de sus derechos políticos son realizables directamente; y lo más importante, convertibles en experiencias cotidianas, esa es la meta principal del municipio, constituirse de manera real en la base política y administrativa del país.

La insistencia, en la importancia del ejercicio cotidiano de la ciudadanía, se explica en parte por la necesidad de transformar la concepción tradicional de la democracia mexicana; toda vez que existe una tendencia predominante a concebirla como un ejercicio mediato de los ciudadanos, como algo periódico que se ejerce junto con el voto o como algo que de manera circunstancial se encuentra en el camino de los ciudadanos, sin tomar en cuenta que “la participación ciudadana tiene como núcleo central el intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que dan soporte al Estado de derecho”²⁵

En este sentido, la responsabilidad ciudadana en la democracia incluye entonces, en primer término, la identificación del conjunto de sus derechos y obligaciones; siguiendo después con el conocimiento de la estructura del marco normativo del país: federal, estatal y municipal.

²⁵ Merino, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia*. IFE. México. 1995, p. 33

Incluye, además, la conciencia del efecto del ejercicio de esos derechos y el cumplimiento de las obligaciones, en la evolución democrática del país, así como la promoción de su ejercicio como uno de los pilares democráticos.

Además, incluye estimular mediante las instancias de representación política las reformas legislativas o reglamentarias que permitan su ampliación y perfeccionamiento.

1.4 Situación municipal en México

La alta concentración poblacional, la creciente pobreza, el deterioro ambiental y la necesidad de consolidar la democracia, son cuatro grandes problemas que enfrentan la mayoría de los municipios en México. Superar esta situación implica la necesidad de volver a redimensionar y valorar el ámbito local y regional, frente a un mundo cada vez más globalizado.

El aspecto más relevante en la realidad municipal es la persistencia de un modelo centralista dependiente del sistema político federal. El ejercicio del poder, por tradición histórica, se ha concentrado en la sede de los poderes federales, mientras que los estados y municipios juegan un papel secundario. Ante esta realidad, los municipios son simples divisiones territoriales y administrativas de las entidades de la República, o bien ejecutores de programas de la federación y los estados.

Si bien es cierto que durante los últimos 15 años se ha fortalecido el proceso de descentralización, destinado a consolidar la autonomía de los estados y municipios; también los es que este proceso es lento y limitado en sus alcances.

Otra limitante de los municipios es el Sistema Nacional de Planeación Democrática, programa que se encuentra sustentado en la normatividad de la planeación pública y que sigue el modelo tradicional de desarrollo apoyado en 3 ejes

principales²⁶: 1) administración fuertemente centralista; 2) régimen piramidal de democracia representativa y 3) enfoque sectorial de los problemas, lo que implica una planeación instrumentada por políticos y técnicos que buscan objetivos políticos de corto plazo.

Paralelo a lo anterior, en los municipios persiste la cultura política de gobernar dedicando demasiado tiempo y recursos económicos a la atención personalizada de la población, bajo el concepto de que el gobierno municipal debe ser de “puertas abiertas”.

Esta manera de entender la atención a la ciudadanía tiene varias causas, tales como la gran cantidad de problemas y demandas sociales, la cultura peticionista de la gente, la política paternalista del gobierno y la estructura presidencialista de la administración municipal; favoreciendo así, el trato personalizado como una forma de obtener clientela electoral.

Esta política de atención ciudadana, lejos de ser efectiva impide coordinar y elaborar proyectos de trabajo de relevancia. Se actúa a partir de lo urgente en detrimento de lo importante y estratégico, los programas de gobierno están en función de dar respuesta a la presión social o a conseguir beneficios determinados durante los años electorales, no se toma como base un Plan de Desarrollo o un Plan de Gobierno, con objetivos a mediano y largo plazo.

La falta de la articulación de los diversos sectores sociales, económicos y políticos del municipio para el desarrollo, provoca un divorcio entre los que pudieran ser sujetos determinantes del desarrollo local, como la iniciativa privada local, las universidades, las organizaciones sociales, las organizaciones no-gubernamentales, entre otros entes.

²⁶ Maldonado Simán, Beatriz. *“El federalismo y desarrollo municipal en la transformación del estado mexicano.”* En *Iniciativa*. Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México. Año 2. Número 13. México. 2001

Por su importancia en el acontecer democrático del país, la composición política de los municipios en México ha sido tema de recurrente consulta. Para ilustrar de manera gráfica esta importancia, a continuación se presenta una síntesis de la filiación política de los Presidentes Municipales de México donde se incluyen datos del número de municipios y su población agrupada por partido político:

ESTADO	PAN		PRI		PRD		PT		PVEM		PRT		COALICION		UYC		CM		OTROS		TOTAL		
	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	No.	Pob.	
AGUASCALIENTES	1	643,419	8	251,967			1	7,244	1	41,655											11	944,285	
BAJA CALIFORNIA			1	77,795																	5	2,487,367	
BAJA CALIFORNIA SUR	1	11,812	1	45,989																	5	424,041	
CAMPECHE	1	172,076	10	518,613																	11	690,689	
COAHUILA	3	74,473	35	2,223,597																	38	2,298,070	
COLIMA	3	229,522	6	284,531									1	28,574							10	542,627	
CHIAPAS	12	736,732	72	2,107,885	20	537,173	2	15,679	4	103,536								8	419,887		118	3,920,892	
CHIHUAHUA	14	1,487,077	47	1,513,924	2	31,475							4	20,431							67	3,052,907	
DURANGO	8	119,731	26	1,251,854	1	10,490	3	46,668											1	19,918	39	1,448,661	
GUANAJUATO	28	3,783,751	14	488,026	3	262,261													1	128,994	46	4,663,032	
GUERRERO	1	10,851	62	1,999,029	14	1,069,769															77	3,079,649	
HIDALGO	10	532,821	63	1,514,123	7	128,813	3	44,765									1	15,069			84	2,235,591	
JALISCO	50	4,475,499	64	1,641,703	6	95,039			3	95,646									1	14,115	124	6,322,002	
MEXICO	30	7,170,242	71	3,707,288	21	2,190,311	1	9,225											1	19,620	124	13,096,686	
MICHOACAN	9	732,570	39	1,460,431																65	1,792,666	113	3,985,667
MORELOS	8	807,271	15	532,203					1	14,708							1	15,090	8	186,024	33	1,555,296	
NAYARIT			14	386,680	1	305,176															20	920,185	
NUEVO LEON	16	2,754,459	34	1,050,708									1	28,974							51	3,834,141	
OAXACA	21	372,734	87	1,106,450	36	354,025			2	42,485					418	1,254,711			6	308,360	570	3,438,765	
PUEBLA	50	2,230,503	135	2,310,741	21	303,005	2	11,677	5	94,008									4	126,752	217	5,076,686	
QUERETARO	4	947,402	14	456,904																	18	1,404,306	
QUINTANA ROO			7	455,148					1	419,815											8	874,963	
SAN LUIS POTOSI	18	1,322,023	34	864,244	2	17,126	1	34,432											3	61,535	58	2,299,360	
SINALOA			14	1,947,494									4	589,350							18	2,536,844	
SONORA	15	1,062,655	45	837,256	11	309,257	1	7,801													72	2,216,969	
TABASCO			12	1,342,614	5	549,215															17	1,891,829	

TAMAULIPAS	5	512,151	36	1,954,517	1	182,325	1	104,229												43	2,753,222	
TLAXCALA	5	101,004	33	462,907	14	231,823	6	97,828											2	69,084	60	962,646
VERACRUZ	35	1,613,479	47	1,233,922	25	715,108	3	61,933	5	142,192			89	2,929,377					6	212,964	210	6,908,975
YUCATAN	14	141,435	77	649,911					1	6,286			14	858,601							106	1,656,233
ZACATECAS	12	271,996	26	408,457	16	647,652	2	16,983											1	8,522	57	1,353,610
TOTAL DE MUNICIPIOS	374	32,317,688	1,149	35,086,911	206	7,940,043	26	458,464	23	960,331			125	7,459,448	418	1,254,711	2	30,159	107	3,368,441	2,430	88,876,196

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. 2002

Las siguientes siglas corresponden a:

UYC = Régimen de Usos y Costumbres

CM = Consejos Municipales

Otros partidos corresponden a:

PAS = Partido Acción Social, en el Estado de Guanajuato

PCD = Partido Centro Democrático, en el Estado de México.

PCM = Partido Civilista Morelense, en el Estado de Morelos.

APM = Alianza por Morelos.

PC = Partido Cardenista, en el Estado de Oaxaca.

NPP = Nava Partido Político, en el Estado de San Luis Potosí.

PI = Planilla Independiente, en el Estado de Tamaulipas y Veracruz.

De lo anterior se desprende que el Partido Revolucionario Institucional, con 1,149 municipios gobierna a poco más de 35 millones de habitantes, lo que representa un 40% de la población total en el territorio nacional. Este partido es seguido por Partido Acción Nacional, el cual con 374 municipios atiende a 32 millones de habitantes. A ellos, les siguen el Partido de la Revolución Democrática y las Coaliciones en orden de importancia respecto a la población.

Respecto a los períodos de Gobierno Municipal, se tiene que:

ESTADO	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PERIODO DE GOBIERNO	
AGUASCALIENTES	11	1 de enero de 2002	al 31 de diciembre de 2004
BAJA CALIFORNIA	5	1 de diciembre de 2001	al 30 de noviembre de 2004
BAJA CALIFORNIA SUR	5	30 de abril de 2002	al 29 de abril de 2005
CAMPECHE	11	1 de octubre de 2000	al 30 de septiembre de 2003
COAHUILA	38	1 de enero de 2000	al 31 de diciembre de 2002
COLIMA	10	15 de octubre de 2000	al 14 de octubre de 2003
CHIAPAS	118	1 de enero de 2002	al 31 de diciembre de 2004
CHIHUAHUA	67	10 de octubre de 2001	al 9 de octubre de 2004
DURANGO	39	1 de septiembre de 2001	al 31 de agosto de 2004
GUANAJUATO	46	10 de octubre de 2000	al 9 de octubre de 2003
GUERRERO	76	1 de diciembre de 1999	al 30 de noviembre de 2002
HIDALGO	84	16 de enero de 2000	al 15 de enero de 2003
JALISCO	124	1 de enero de 2001	al 31 de diciembre de 2003
MÉXICO	125	18 de agosto de 2000	al 17 de agosto de 2003
MICHOACÁN	113	1 de enero de 2002	al 31 de diciembre de 2004

ESTADO	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PERIODO DE GOBIERNO	
MORELOS*	33	1 de noviembre de 2000	al 31 de octubre de 2003
NAYARIT	20	18 de septiembre de 1999	al 17 de septiembre de 2002
NUEVO LEÓN	51	1 de noviembre de 2000	al 31 de octubre de 2003
OAXACA**	152**	1 de enero de 2002	al 31 de diciembre de 2004
PUEBLA	217	15 de febrero de 2002	al 14 de febrero de 2005
QUERÉTARO	18	1 de octubre de 2000	al 30 de septiembre de 2003
QUINTANA ROO	8	10 de abril de 2002	al 9 de abril de 2005
SAN LUIS POTOSÍ	58	26 de septiembre de 2000	al 25 de septiembre de 2003
SINALOA	18	1 de enero de 2002	al 31 de diciembre de 2004
SONORA	72	16 de septiembre de 2000	al 15 de septiembre de 2003
TABASCO	17	1 de enero de 2001	al 31 de diciembre de 2003
TAMAULIPAS	43	1 de enero de 2002	al 31 de diciembre de 2004
TLAXCALA	60	15 de enero de 2002	al 14 de enero de 2005
VERACRUZ****	210	1 de enero de 2001	al 31 de diciembre de 2004
YUCATÁN	106	1 de julio de 2001	al 30 de junio de 2004
ZACATECAS	57	15 de septiembre de 2001	al 14 de septiembre de 2004
TOTAL DE MUNICIPIOS	2,431		

FUENTE: Gobiernos estatales, consejos estatales electorales, oficialías mayores de los congresos estatales.
COMPILACIÓN: Sistema Nacional de Información Municipal, 2002.

* Por esta única ocasión el periodo de gobierno se ampliará 5 meses.

**** Por esta única ocasión el periodo de gobierno durara 4 años.

** Existen 418 municipios en el estado de Oaxaca que se rigen por usos y costumbres, por lo que cada uno de ellos presenta su propio periodo de gobierno. En el Estado de Chiapas se crearon 7 nuevos municipios el 27 de julio de 1999, en Zacatecas se creó un nuevo municipio el 1 ° de enero del 2000, en el estado de México se crearon dos municipios el 1 ° de enero de 2002 y en el estado de Guerrero se creó un nuevo municipio el 15 de Junio del 2002.

De lo anterior se observa que en el 2002 hubo 553 elecciones municipales, en el 2003 se presentaron 648, en el 2004 fueron 939 y en el 2005 serán 290. Igualmente, cabe señalar que los estados que tuvieron mayor actividad electoral municipal en el 2003 fueron Jalisco y México; el que tuvo menor actividad fue Colima. De la misma forma, para 2004 el estado en que más elecciones municipales ocurrieron fue Veracruz con 210 y en el 2005 será Puebla con 217.

Dentro de la problemática municipal, es necesario destacar el aspecto relativo a las comunidades indígenas. Dentro del marco constitucional del país, las formas grupales de las comunidades indígenas son reconocidas en los diversos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); de hecho, mediante reforma publicada el 14 de agosto de 2001 en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 2° constitucional “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para....”²⁷

No obstante dicha garantía, en la realidad, el contacto cada vez mayor de las comunidades indígenas con los diversos niveles de gobierno, restringe a las formas tradicionales de organización indígena, limita sus funciones y les disminuye autoridad aun ante los propios miembros de su comunidad. En la medida en que las comunidades se encuentran más cerca de los núcleos urbanos, las formas tradicionales de gobierno van quedándose como formas culturales de organización, recluidas en el folclor de los pueblos indios.

Ese desconocimiento del gobierno tradicional, como una forma de autogobierno, obliga a los indios a organizarse de acuerdo con las pautas organizativas del gobierno local. De esa manera, a lo largo de la historia y en el presente, han tenido que agruparse como ejidos indígenas, comités promotores de obras, uniones, asociaciones y sociedades; incluso con manifestaciones de guerrillas armadas tales como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la proclamación de los municipios autónomos zapatistas.

En muchas de estas comunidades se han establecido estructuras de organización paralelas al gobierno municipal. Se denominan comités de la colonia, comisariado ejidal o de acción cívica. La principal característica, de dichas formas de organización, es que los integrantes son elegidos en asambleas organizadas y dirigidas por autoridades civiles, duran en el cargo tres años y tienen por objeto tramitar ante las autoridades institucionales la realización de obras públicas en

²⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Sista. México. p. 26 y ss.

beneficio de la comunidad, tales como introducción de servicios públicos, construcción de infraestructura, etc.

Esta autoridad se convierte en interlocutor con las diversas dependencias de los gobiernos para llevar a cabo las obras y mejoras antes mencionadas. En muy pocos casos, las personas que ocupan cargos de autoridad en el gobierno indígena tradicional, también ocupan cargos en la estructura de las instituciones municipales. Ante ello, lo que ocurre en la mayoría de las comunidades, es una superposición de autoridades, con el lógico conflicto en el desempeño de las labores de gobierno y la problemática en el reconocimiento de su validez ante las autoridades.

La consecuencia de lo anterior, es el debilitamiento del poder de las autoridades gubernamentales, ya que son los miembros del gobierno indígena tradicional quienes mantienen contacto tanto con los miembros de la comunidad indígena como con las autoridades municipales; y por lo tanto, son ellos quienes en los hechos pueden conseguir mejoras para la comunidad.

En este sentido, los requerimientos que demandan las comunidades indígenas, ante el sistema de gobierno contemplado en la Constitución son²⁸:

- Devolver a las comunidades el derecho de utilizar su propio territorio, ya que frecuentemente son las decisiones municipales, estatales o federales las que sobreponen los intereses de la nación a los del pequeño grupo.
- Fortalecer el gobierno comunitario en el ejercicio de funciones para los cuales cuenta con experiencia y reconocimiento del grupo. Por ejemplo, impartición de justicia sin necesidad de que sus decisiones sean validadas por autoridades municipales.

²⁸ Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes C. *De la organización tradicional india a la municipalización*. Universidad Autónoma de Nayarit. México. 2001

- Otorgar a los sistemas de parentesco el reconocimiento oficial si es que la organización comunitaria se lo otorga. Ello evitaría conflictos con el Registro Civil municipal.
- Otorgar al gobierno tradicional el reconocimiento de las autoridades civiles sin que los indios se vean obligados a transitar por otras formas de organización más convenientes a la autoridad municipal.
- Establecer una organización municipal comunitaria en aquellos municipios donde la presencia de población india sea mayoritaria. La organización sería desde abajo respetando las formas de designación de los indios.

1.5 Reforma política

En general, la reforma política democrática del Estado Mexicano, vista desde la perspectiva del municipio, busca darle mayor capacidad para impulsar su desarrollo local. Ante ello, el rediseño institucional del municipio es crucial, debiendo tomar en cuenta aspectos relativos a la integración, organización, duración, y las nuevas facultades y funciones de los aparatos de gobierno.

La solución a la problemática que enfrenta el municipio, requiere de una reforma de amplio espectro que debe comprender tanto el marco constitucional federal y local, como las leyes que de ellas se derivan, para introducir los avances y traducirlos en avances reales en la consolidación de la autonomía municipal y un replanteamiento en las relaciones de los gobiernos federales y locales con los ayuntamientos.

Si bien es cierto, que desde hace más de diez años se inició el proceso de descentralización, sobre todo con las reformas de 1983 y 1999, destinado a fortalecer a los estados y municipios; sin negar que es necesario continuar con el

fortalecimiento de esta vital institución política, actualmente existen medidas que se pueden adoptar para favorecer el desarrollo municipal, sin que para ello se tenga que esperar una gran reforma municipal en México, por ejemplo ya es posible:

- Fomentar la participación ciudadana, particularmente la organizada y representativa de los diversos sectores de la sociedad, en la elaboración, ejecución, contraloría y evaluación de las políticas públicas municipales, concediéndoles una participación real y activa a los Órganos de Participación Ciudadana.
- Descentralizar y desburocratizar el gobierno, mediante la transferencia equitativa de poder a toda la estructura administrativa y de gobierno, simplificando los tramites administrativos y por ende fortalecer a los ayuntamientos como instancia de gobierno.
- Pasar de la mera administración, mantenimiento de la infraestructura y prestación de los servicios básicos, a ser auténticos gobiernos y promotores del desarrollo social, económico y político.
- Impulsar la capacitación y profesionalización de los integrantes del ayuntamiento. Entender que es necesaria la capacitación y asesoría especializada por parte de las autoridades municipales, posibilitaría una mejor planificación; ya que la gran mayoría de los municipios de México no asumen la importancia técnica, jurídica, social, económica, política y financiera de elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, los Ayuntamientos que realizan este esfuerzo, lo hacen más desde la perspectiva de cubrir el trámite y requisito para la obtención de recursos de los gobiernos federal y estatal, que con un verdadero espíritu de crecimiento municipal.
- Otro apartado, que posibilita el desarrollo municipal es el relativo al fortalecimiento de la sociedad civil organizada, en espacios plurales e incluyentes, que sean de reflexión, de propuesta y

ejecución, es decir, instancias de democracia participativa o directa.

Cambiar radicalmente las tendencias actuales del modelo de desarrollo predominante en los municipios, está fuera de toda posibilidad de gobierno municipal alguno; sin embargo, es necesario dar los primeros pasos y empezar a revertir la alta concentración poblacional, el incremento de la pobreza, el deterioro ambiental y la antidemocracia social y política.

El actual gobierno federal se ha comprometido a impulsar un auténtico federalismo, solidario y corresponsable, que tenga la capacidad institucional de mantener el equilibrio de las relaciones intergubernamentales; precisar y distribuir el ejercicio de la función pública entre los órdenes de gobierno; fortalecer las haciendas públicas locales; estimular el esfuerzo recaudatorio de las entidades federativas y los municipios, perfeccionar la asignación de los fondos de apoyo, y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas; así como motivar nuevos espacios de participación ciudadana.

Para fomentar una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y entre los órdenes de gobierno, se definieron las siguientes estrategias²⁹:

- Definir con claridad las responsabilidades de los gobiernos locales y del Gobierno Federal, con el fin de evitar duplicidades u omisiones en la función pública;
- Impulsar la descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia las entidades federativas y sus municipios;
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública; y

²⁹ Cuarto Informe de Gobierno. Secretaría de Gobernación. México. 2004

- Lograr la corresponsabilidad entre las decisiones de ingreso y las de gasto en el ámbito local, a efecto de incrementar las fuentes de ingreso a las cuales tienen acceso los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, sin provocar inestabilidad en las finanzas públicas del orden federal.

Durante el primer semestre de 2004, ³⁰el gasto total canalizado a las entidades federativas y los municipios ascendió a 320 420.9 millones de pesos, lo que representó un incremento de 13.9 por ciento en términos reales respecto al mismo periodo del año 2003 y una proporción del gasto primario del Gobierno Federal del 56.4 por ciento. Del monto total transferido, el 58.7 por ciento se ejerció a través del gasto programable federalizado y el restante 41.3 por ciento correspondió al pago de participaciones federales”.

Por su parte, el gasto programable descentralizado, que incluye provisiones y aportaciones federales para entidades federativas y municipios (Ramos 25 y 33) para el primer semestre de 2004 ascendió a 160 047.9 millones de pesos (incluyendo las aportaciones ISSSTE-FOVISSSTE), lo que significó un incremento real de 18.9 por ciento respecto al primer semestre de 2003.

Del total de recursos entregados a los gobiernos locales mediante el Ramo 33, el 91.5 por ciento se concentró en áreas relacionadas con el desarrollo social, a través de cinco de los siete fondos, lo que permitió a las entidades federativas apoyar la educación básica, tecnológica, de adultos y universitaria; proveer a la población de servicios de salud; e impulsar la generación de infraestructura social orientada a los grupos de la población con menores ingresos y oportunidades.

³⁰ Cuarto Informe de Gobierno. Op. cit.

CAPÍTULO II

EL ESTADO DE MÉXICO

2.1 Origen

El territorio actual del Estado de México no es sino el resultado final de la serie de desmembraciones que sufrió a lo largo del siglo XIX. Ha sido el Estado que más porciones territoriales ha cedido para la erección de nuevas entidades federativas: el Distrito Federal y los Estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos. Sin embargo su historia constitucional no ha sido tan complicada, al menos formalmente: Constituciones en 1827, 1861, 1870, 1917 y 1995.

Los antecedentes del Estado de México se remontan al periodo colonial de 1548, cuando el territorio recibió el nombre de Provincia de México y estaba integrada por cinco de las 23 provincias mayores en las que se dividía la Nueva España.

Más adelante, en 1786 España estableció el sistema administrativo de las llamadas intendencias y la primera de ellas fue la Intendencia General de Ejército e Provincias de México, con capital en lo que ahora es la Ciudad de México.

Fue durante la segunda década del siglo XIX, hacia 1824, cuando se creó el Estado de México, a partir de un acto jurídico, aprobado por el artículo 7 del Acta Constitutiva de la Federación. Dicho artículo, relativo a las provincias, aprobó que las provincias de México y Michoacán se elevaran a la categoría de Estados, de esta manera “el 2 de marzo siguiente la primera legislatura local expidió un decreto por el cual declaraba erigido el Estado libre, independiente y soberano de México”³¹.

³¹ Colín, Mario y Rosales Betancourt, Mario. *Trayectoria Constitucional del Estado de México*. Biblioteca Enciclopédica del Estado de México. México. 1974 p. 25

Más tarde, con la aprobación de la Ley para Establecer las Legislaturas Constituyentes en las Provincias que han sido Declaradas Estados de la Federación Mexicana, y que no las tienen establecidas, publicada en el Estado de México el 10 de enero de 1824 se procedió a la elección de los primeros diputados al Congreso Constituyente de la entidad. “Este primer Congreso, integrado por 21 diputados propietarios y siete suplentes nombraron a Melchor Múzquiz como el primer gobernador provisional.”³²

Mientras los diputados del Congreso estatal trabajaban en la redacción de la Constitución local, expidieron la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, que fue jurada y publicada el 16 de agosto de 1824.

Dicha ley permitió organizar provisionalmente a la entidad de acuerdo al sistema republicano, señalar las atribuciones y obligaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo y marcar las primeras pautas para la creación del Judicial.

La sede de los poderes estatales se encontraba en la ciudad de México, que fue la primera capital del territorio mexiquense y, más tarde fue trasladada a Texcoco, donde el 14 de febrero de 1827 el Congreso Constituyente local expidió la Constitución Política del Estado de México, bajo la supervisión del diputado José María Luis Mora.

La capital natural de la entidad era la Ciudad de México, pero al decretarse que ésta sería residencia de los Poderes de la Federación, el estado cambió su capital a la ciudad de Texcoco; posteriormente, los Poderes estatales se trasladaron a San Agustín de las Cuevas –Tlalpan– y, desde julio de 1830, Toluca es la capital del Estado de México.

Por otra parte, “el territorio estatal quedó dividido en ocho distritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo. En

³² Baranda, Marta. Lía García. *Estado de México, textos de su historia I*. GEM. México. 1987

esa época, el territorio del Estado de México tenía una extensión aproximada de 120 mil kilómetros cuadrados.”³³

La jurisdicción del entonces recién creado Estado de México comprendía el actual Distrito Federal, la mayor parte de los estados de Guerrero, Hidalgo y Morelos, así como el distrito de Calpulalpan, perteneciente hoy al Estado de Tlaxcala. Sus límites se encontraban situados al norte, con Querétaro; al oriente, con Puebla; al sur, con el océano Pacífico y al occidente, con Guanajuato y Valladolid, hoy Morelia.

Sin embargo, a lo largo de todo el siglo XIX, la creación de nuevos estados y su incorporación a la federación hicieron que el territorio original sufriera continuas segregaciones que se prolongaron hasta 1917, cuando el Estado de México aportó cerca de 2 mil kilómetros para el Distrito Federal.

En la etapa independiente, por diferentes causas el territorio estatal sufrió ocho segregaciones: la primera ocurrió el 18 de noviembre de 1824, cuando perdió su capital natural, la ciudad de México, que fue elegida para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. La segunda fue para la creación del estado de Guerrero, con base en el decreto número 16 del 30 de mayo de 1849 que tomó los distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco. La tercera merma territorial se llevó a cabo el 16 de febrero de 1854, cuando por decreto del presidente Antonio López de Santa Anna algunas fracciones no determinadas del territorio estatal se incorporaron a la capital de la República.

El 25 de noviembre de 1855, Tlalpan, la otrora capital mexiquense se sumó al Distrito Federal y con esto se dio la cuarta segregación. La quinta mutilación tuvo efecto el 3 de enero de 1863, con la agregación del Distrito de Calpulalpan a Tlaxcala.

³³ Baranda, Marta. Et al. Op. cit.

Para conformar el territorio del estado de Hidalgo que se erigió el 15 de enero de 1869, el Estado de México perdió otra parte de su territorio, en este caso, por sexta vez. La séptima segregación tuvo lugar el 16 de abril de 1869 con el nacimiento del estado de Morelos, para el que cedió territorio del sur. La octava y última segregación fue en 1917 cuando la entidad perdió cerca de 2 mil kilómetros para la conformación de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

En relación con su existencia y autonomía, bajo los regímenes centrales (1835-1846), México perdió su calidad de Estado libre y soberano, al pasar a ser uno de los Departamentos en que se dividió al país. Al restablecerse el federalismo, esta situación concluyó recobrando su categoría de entidad libre y soberana. Bajo la dictadura de Santa Anna, perdió de nueva cuenta su calidad estatal y formó parte de los 22 Departamentos en que se dividió el territorio nacional.

Como resultado de la Revolución de Ayutla, y con el restablecimiento del sistema federal consagrado en la Constitución de 1857, “aparece el Estado de México como una de las partes integrantes de la federación”³⁴; empero, con el Segundo Imperio no solamente se le segregó, sino que incluso desapareció al no ser mencionado dentro de los Departamentos que se erigieron con su territorio: Toluca, Tula, Tulancingo e Iturbide.

Su historia constitucional se remonta al 9 de agosto de 1824, año en que la Asamblea Constituyente expidió la *Ley Orgánica Provisional para arreglo del Estado Libre y Soberano de México*; casi tres años después, el 14 de febrero de 1827 el Congreso Constituyente promulgó en la ciudad de Texcoco la *Constitución Política del Estado de México*. Esta Carta Magna estatal estuvo vigente hasta el año de 1855, excluyendo los años de la República Central y de la dictadura santaaanista y fue reformada en varias ocasiones.

³⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México. 1993. p. 247

La segunda Constitución Política del Estado de México fue promulgada el 17 de octubre de 1861 en la Ciudad de Toluca, documento que tuvo poca vigencia en la entidad, ya que en 1862 el ejército francés ocupó la ciudad de Toluca y fue hasta febrero de 1867 cuando recuperó su calidad de capital estatal.

Para 1870 se presentaron diversos proyectos de Constitución, toda vez que la inobservancia de la antigua constitución durante el periodo de la ocupación francesa hacía necesaria una actualización de tan importante documento. Para efectos prácticos esta Constitución no fue sino el texto reformado de la de 1861 que, sin embargo se consideró como una nueva Carta Magna estatal.

El 8 de noviembre de 1917 se promulgó la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, misma que basó su legitimidad en los decretos expedidos por Venustiano Carranza el 22 de marzo, que autorizaron a la Legislatura local para erigirse en Constituyente, a efecto de adecuar la constitución local a la recién promulgada Constitución de la República. Mediante decreto publicado el 27 de febrero de 1995, se reformó y adicionó a la anterior constitución, integrada por 149 artículos que se estructuran en nueve títulos, esta constitución es la que actualmente regula la vida interna del Estado de México.

2.2 El Estado de México y la Federación

De acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”³⁵

³⁵ *Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos*. Editorial Sista. México. 2004. p. 52

De esta manera, se establece un sistema federal integrado por Estados que gozan de plena libertad y soberanía en su régimen interior; sin embargo los conceptos se emplean de manera errónea, ya que desde un punto de vista estrictamente jurídico las entidades federativas gozan de autonomía para determinarse en su régimen interno, misma que deberá ser ejercitada dentro de los parámetros establecidos por la Carta Magna.

Tal como lo describe el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela³⁶ “la órbita autónoma de los Estados dentro de nuestro régimen federal se extiende a las materias siguientes:

a) A la *democrática*, en el sentido de poder elegir o nombrar a sus órganos de gobierno;

b) A la *constitucional*, en cuanto que pueden darse sus propias constituciones conforme a los principios establecidos en la Carta Federal y sin contravenir los mandamientos de ésta;

c) A la *legislativa*, traducida en la expedición de leyes que regulen materias que no sean de la incumbencia del Congreso de la Unión o que no transgredan las prohibiciones impuestas por la Constitución Federal ni manifiesten incumplimiento a las obligaciones estatales en ella consignadas;

d) A la *administrativa*, en lo que atañe a la aplicación de su legislación en los diferentes ramos de su gobierno interno;

e) A la *judicial*, para dirimir los conflictos jurídicos en los casos no expresamente atribuidos a la jurisdicción federal”

Desde esta perspectiva, el Estado de México al igual que las demás entidades que integran la Federación tiene la potestad para, de conformidad con

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1999. p. 450

los preceptos de la Constitución Federal, organizar, dirigir, gobernar y administrar todos los aspectos relativos a su vida interna.

Sin embargo, sigue siendo miembro de la Federación y dentro de las relaciones existentes entre las entidades y la Federación, uno de los aspectos más importantes es el relativo a los recursos transferidos de esta última hacia Estados y Municipios, ya que son de vital importancia en la conformación de las haciendas estatales y municipales.

Tradicionalmente las transferencias federales han representado la principal fuente de recursos con que las entidades federativas y municipios cuentan para su desarrollo y financiamiento, asimismo se han convertido en el centro del debate actual sobre el fortalecimiento y la autonomía hacendaria de los Estados y municipios.

Mientras mayor dependencia económica tengan las entidades en relación con la Federación, su autonomía se restringe de manera proporcional, ya que en muchas ocasiones tienen que subordinarse a planes federales de tinte político, con la finalidad de no ver limitada su participación en los recursos que les son asignados, tal como lo describe el Doctor Ignacio Burgoa al señalar que “en lo que atañe al ámbito fiscal, el erario federal da participación al de los Estados sobre los ingresos que obtiene, distribuyéndose éstos proporcionalmente a los municipios. Esta situación se revela en la falta de autarquía o autosuficiencia económica de las entidades federativas y de los municipios que las integran, los cuales no podrían subsistir sin el respaldo pecuniario de la Federación”³⁷

En principio la Constitución de 1917 contemplaba un régimen tributario de libre concurrencia, sin embargo a partir de diversas reformas constitucionales (principalmente las de 1934, 1942 y 1949) se propició el fortalecimiento tributario de la Federación, la cual fue absorbiendo fuentes de ingresos que antes pertenecían a los estados; con la finalidad de regular esta

³⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, *Op. Cit.* . p 464

situación se expidió en 1978 la Ley de Coordinación Fiscal, misma que se encargó de otorgar participaciones a estados y municipios mediante una formula general y en función del total de los impuestos federales y no sólo de aquellos que originalmente les correspondían.

De igual manera, con la finalidad de fortalecer a las entidades mediante reformas publicadas en 1997 y 1998, se crearon los fondos de aportaciones federales, mismos que actualmente han cobrado gran importancia en el desarrollo de las actividades estatales.

Actualmente, “el gasto descentralizado se transfiere a través de tres esquemas o mecanismos: Gasto para su ejercicio libre (Ramo 28); Gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y Gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y convenios realizados entre las entidades federativas con dependencias o entidades).”³⁸

En el primer esquema, el denominado ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, es un gasto descentralizado para su ejercicio, donde las participaciones a Entidades Federativas y Municipios están normadas por la Ley de Coordinación Fiscal y representan la principal fuente de recursos para los estados y municipios.

Las participaciones provienen de la distribución intergubernamental de los recursos entre la federación, las entidades federativas y los municipios que se distribuyen la recaudación de acuerdo al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Tal y como lo señala el maestro Valencia Carmona³⁹ “se crearon las participaciones con el propósito esencial de promover la coordinación fiscal, para que no se produjera el problema de la doble imposición, que se presenta cuando concurren en el mismo gravamen la Federación, los estados o los propios municipios.”

³⁸ Patrón Sánchez, Fernando. *Recursos Federales transferidos a municipios*. CIDE. México. 2000

³⁹ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM. México. 2003

El carácter intergubernamental de estos recursos implica que cada nivel de gobierno está facultado para ejercerlos libremente y corresponde a las legislaturas locales establecer la distribución de los mismos entre los municipios; de igual forma es facultad de las legislaturas locales el supervisar la ejecución, aplicación y ejercicio de las participaciones federales. Asimismo, esta vía de transferencia de recursos no implica ningún condicionamiento por parte de la federación en su ejercicio, ni está sujeta a fines o actividades específicas.

De esta manera, las participaciones del Ramo 28 significan la única fuente de recursos descentralizados que se manejan libremente por las legislaturas locales y se convierten en recursos ordinarios y propios para las haciendas estatales y municipales.

Mediante reformas de 1997 y 1998 a la Ley de Coordinación Fiscal, se crearon los Fondos de Aportaciones Federales, que comprenden los siguientes renglones: educación básica y normal, servicios de salud, infraestructura social, fortalecimiento de los municipios, aportaciones múltiples, educación tecnológica y de adultos y seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

Dentro de esta categoría se ubica el Ramo 26 “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”, que es también fuente importante de ingresos y se integra con una serie de recursos focalizados hacia regiones y actividades específicas. Corresponde a los denominados recursos etiquetados, donde su ejercicio se limita a ciertas actividades muy concretas, y tanto las entidades federativas como los municipios están impedidos legalmente para utilizar dichos recursos en alguna actividad distinta a la que se encuentran destinados.

El ramo se estructura y orienta exclusivamente a regiones en pobreza extrema y los recursos son controlados a través de la secretaría respectiva en coordinación con los gobiernos estatales. El ramo, actualmente, concentra recursos destinados a programas sociales relativos al empleo, al crédito, al

campo, a las mujeres, a las empresas sociales y en general al desarrollo productivo.

Es de gran importancia en materia municipal el denominado Ramo 33 "Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios", que surge en 1998 como una vía alternativa de transferencias de recursos hacia estados y municipios, los recursos canalizados se enfocan principalmente a la operación de actividades dirigidas al nivel municipal, tales como: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, etc.

Los recursos y las funciones que se presupuestan por conducto del Ramo 33, en un principio eran transferidos a las entidades federativas y municipios a través de las dependencias del ejecutivo federal, actualmente, son recursos descentralizados, que son controlados por las legislaturas estatales y enfocados a la realización de las actividades establecidas en cada fondo por la Federación. Dicho de otra manera, se orientan hacia actividades específicas de educación, de salud, de infraestructura básica, de seguridad pública y programas de alimentación y asistencia social.

Tanto los recursos del Ramo 33 como los correspondientes al Ramo 26, se ubican dentro de la categoría de las aportaciones federales, que a diferencia de las participaciones federales no pueden ser ejercidas libremente por los gobiernos locales y municipales, ya que estos recursos se les transfieren para su ejercicio y aplicación en actividades específicas, a efecto de ilustrar esta diferencia se transcribe la controversia constitucional 4/98 mediante la cual la Suprema Corte fincó el siguiente criterio:

“Las participaciones y aportaciones federales son los recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están

*sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales*⁴⁰

En este sentido se aprecia, que no obstante el régimen federal que consagra nuestra Constitución las entidades federales y los municipios mantienen gran subordinación y dependencia de la Federación, ya que la mayor parte de sus recursos provienen de las transferencias federales, limitando en la práctica la autonomía que desde el punto de vista legal deberían tener.

Es indispensable impulsar el federalismo hacendario, con la intención de implementar un sistema más equilibrado y acorde con la realidad política actual. La verdadera democracia no puede limitarse a fortalecer los aspectos electorales, si no se le otorgan a los estados y municipios las herramientas básicas para su desarrollo, la garantía del sufragio efectivo carece de importancia; es necesario formular un replanteamiento a nivel constitucional de las principales fuentes de ingresos de las entidades y los municipios, con la intención de realizar una distribución equitativa de las facultades tributarias, fortaleciendo a los estados y municipios para que dependan en principal medida de sus propios ingresos y sólo de manera complementaria empleen los recursos federales.

2.3 Situación actual

El Estado de México como parte integrante de la Federación es una entidad que cuenta con personalidad jurídica que le es atribuida por el marco legal constitucional, en tal virtud cuentan con la capacidad para ejercer sus derechos y contraer obligaciones.

⁴⁰ Facultades Exclusivas de la SCJN, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación*. T. XI, tesis IX de 2000, p. 514

De acuerdo como lo señala el Dr. Burgoa Orihuela “los Estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del Estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica o que surgen de la adopción del régimen federal como forma estatal en el derecho básico o Constitución que la implanta. El atributo de la personalidad jurídica es una de las notas que distinguen a los Estados como miembros del Estado federal, de los Departamentos o provincias en que suele descentralizarse regionalmente el Estado central y que, en rigor, no son personas morales sino divisiones político-administrativas con base en una desconcentración territorial de las funciones públicas”⁴¹

Territorialmente se localiza en el altiplano central de la República Mexicana. Su relieve se conforma por dos grandes valles, el de México y el de Toluca, dedicados principalmente a la industria y a los servicios. En el primero, se asienta el mayor conglomerado humano del país, el Distrito Federal y los municipios metropolitanos. El segundo está experimentando un marcado crecimiento económico y poblacional.

“La dinámica demográfica del Estado de México ha dependido del crecimiento natural y, a partir de 1970 hasta la fecha del crecimiento social. En las últimas tres décadas y media, el porcentaje de migración de la entidad pasó de 7.9 a 12.1%.”⁴²

Por su situación geográfica, el Estado ha sido una alternativa para alojar a los crecientes flujos migratorios provenientes del Distrito Federal y de los Estados de Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca y Veracruz, entre otros.

En 1995, la entidad alojó a una población total equivalente a cinco veces la registrada en 1960, conformando un patrón de distribución caracterizado por

⁴¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México 1999. p. 895 y 896

⁴² Plan de Desarrollo del Estado de México. GEM. México. 1999

la concentración en localidades urbanas y la dispersión de ésta en pequeñas y medianas.

Mientras que en 1960 se registró un número de 2,500 localidades, en 1995 éste ascendió a 4,786, es decir, en 35 años los asentamientos de la entidad se incrementaron en 91%, mientras que la población creció 512%.

Se estima que la distribución demográfica que la población del Estado de México alcanzó para el año 2000 fue una cifra aproximada de 13.04 millones de habitantes, que pasará a 14.4 en el 2005, a 15.5 en el 2010 y, finalmente, a 16.6 millones en el 2020.

El crecimiento demográfico y el consecuente incremento de las necesidades que generan demandas insatisfechas se relacionan directamente con la complejidad de la vida política, siendo uno de los principales problemas la dificultad para impulsar el desarrollo regional, “en virtud de que cada entidad planea su política de desarrollo desvinculada de las grandes políticas nacionales, como de la población”⁴³. Ante ello, son necesarias nuevas formas de intermediación que proporcionen alternativas de solución a problemas en la calidad de vida de distintos segmentos de la sociedad.

Tomando como punto de partida la problemática antes mencionada, el Estado de México contempla principalmente los siguientes retos⁴⁴:

- Lograr el equilibrio de Poderes que den prueba de responsabilidad y certidumbre a la sociedad.
- Sentar las bases para conformar nuevas formas de participación política, a la altura de las expectativas de la sociedad.

⁴³ Landero Orduña Minerva y Limas Magaña H. Aydee, “*La Política de población en México*”. *Bien Común y Gobierno. Número 44*. México. P.119

⁴⁴ Plan de Desarrollo del Estado de México. op. cit.

- Hacer transparentes los mecanismos decisorios como principio rector de las acciones de gobierno frente a la sociedad.

- Promover la participación política de la sociedad como el medio adecuado para exigir la rendición de cuentas a las autoridades.

- Mantener y ampliar los vínculos con las diversas organizaciones de la sociedad civil, con el fin de comprender sus demandas más sentidas y hacerlas programas de gobierno.

- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil que tengan propósitos claros para atender y resolver los problemas que aquejan a nuestra entidad y a las comunidades.

- Mejorar los mecanismos de interlocución del gobierno con los partidos políticos, las organizaciones ciudadanas y la sociedad civil en general.

- Consolidar formas de representación legítimas, sustentadas en la legalidad.

- Lograr una competencia legítima en la lucha para acceder al ejercicio del poder político mediante el voto razonado y convencido de los mexiquenses.

- Consolidar procesos electorales transparentes y legales que den certeza y confiabilidad a la ciudadanía.

- Lograr que la cultura de la legalidad sea norma cotidiana de vida para erradicar la impunidad y alcanzar formas armónicas de convivencia social.

Como resultado de las políticas económicas aplicadas, tanto en el ámbito nacional como estatal actualmente se ha logrado la recuperación del ritmo de crecimiento del PIB, superior al promedio nacional y mayor también al registrado por las otras economías más importantes del país, tales como el Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Veracruz y Guanajuato.

Adicionalmente, se la logrado una fuerte generación de empleos formales con registro en el IMSS, que se reflejó en una baja de los índices de desempleo abierto y de subempleo; una importante apertura de empresas industriales, comerciales y de servicios; captación de flujos de inversión extranjera directa que alcanzó niveles record en la historia de la entidad y aumento notable de las exportaciones manufactureras.

Sin embargo, el Estado de México también enfrenta problemas significativos de subempleo, derivados de la marginación urbana y del explosivo crecimiento demográfico; la insuficiente base educativa formal y la incipiente cultura laboral que aún no arroja sus primeros efectos positivos sobre la competitividad y productividad; la subutilización de la capacidad productiva de varios sectores económicos, debido a la insuficiencia en la dotación de tecnología, capacitación y créditos, particularmente, en la micro y pequeña empresa.

2.4 Plan de Desarrollo del Estado de México, 1999-2005

Fue a partir del año de 1983 cuando, a iniciativa del Presidente de la República Miguel de la Madrid, se incorporaron a la Constitución importantes principios de carácter económico tales como: rectoría del Estado, economía mixta, libre concurrencia y principios antimonopólicos, planeación democrática y régimen de la banca central. A partir de este año se convirtió en obligación legal y administrativa expedir planes de desarrollo cada periodo de gobierno.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da sustento a la planeación en México al establecer que “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y

llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución”⁴⁵.

Asimismo el artículo 26 señala al respecto que “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”⁴⁶.

Particularmente, en el Estado de México el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece de manera textual que: “El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México”⁴⁷.

En este caso, el Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulan las autoridades estatales y municipales, con la participación de la sociedad, para el desarrollo de la Entidad.

Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos dentro de su competencia territorial, deben apegarse a las disposiciones legales aplicables y ser congruentes con los planes y programas federales y estatales.

Los ciudadanos del Estado pueden, y de hecho deberían participar de manera más activa en la formulación de los planes y programas estatales y municipales, para el desarrollo y progreso de las comunidades, ya que “ la participación del ciudadano en el municipio es una especie de la participación

⁴⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Op. Cit.. p. 39

⁴⁶ *Idem*. P. 39

⁴⁷ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Anaya Editores. México. 2005. p. 66

política referida a la conducción de la sociedad política local y consiste en tomar parte activa de las decisiones gubernativas correspondientes”⁴⁸.

Esta participación ciudadana es la que se debe incentivar, ya que actualmente es casi nula la aportación que realizan los habitantes de las entidades y municipios, en la formulación de los planes de desarrollo estatal y municipal; ya que no se ha logrado la convocatoria de la sociedad en general, quedando los planes de desarrollo como simples catálogos de buenos deseos.

Por otra parte, en lo relativo a la ejecución de las acciones necesarias para concretar los objetivos marcados en los planes y proyectos estatales y municipales, la Ley de Planeación señala que tanto el Gobernador del Estado como los ayuntamientos, por conducto del primero, tienen facultades suficientes para celebrar convenios con la Federación, el Distrito Federal y con las demás entidades federativas colindantes.

Lo anterior, para crear comisiones en las cuales participen de manera coordinada y con apego a las leyes de la materia, los tres niveles de gobierno. De igual manera, estas comisiones pueden ser creadas al interior del Estado, de manera coordinada por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos.

En esencia, El Plan de Desarrollo del Estado de México 1999–2005 es “el instrumento rector de la planeación que coordina los esfuerzos de la administración pública y de los distintos sectores de la población en la entidad. Su confección es democrática porque recoge las demandas y expectativas de la sociedad y obedece a un diseño plural, abierto y transparente.”⁴⁹

El principal objetivo del Plan es incluir todas y cada una de las inquietudes de la población, además pone especial interés en los aspectos estructurales que condicionan el crecimiento económico y se da prioridad a la atención de las

⁴⁸ María Hernández Antonio. *Derecho Municipal V*. De Palma. Buenos Aires. 1997. p. 466

⁴⁹ Plan de Desarrollo del Estado de México. op. cit.

necesidades básicas de la población. En este instrumento, se analizan los diferentes aspectos a partir de los cuales ha sido abordado el desarrollo estatal; se describe la situación actual, se planean escenarios y se fijan los objetivos, políticas y estrategias a seguir.

El Plan de Desarrollo, además de tener un enfoque sectorial, también concede la debida importancia a las estrategias de carácter regional. Una de las principales características del Estado de México son los notables contrastes socioeconómicos: por un lado, se dan altas concentraciones de población y el impulso e incremento de actividades económicas productivas, que a largo plazo han traído como consecuencia graves desequilibrios en el interior del territorio estatal; ya que por otro lado, existen comunidades rurales dispersas en las que la oferta de servicios públicos se dificulta y se agudizan las condiciones de pobreza, por lo anterior, al no existir fuentes de trabajo suficientes se incrementa el fenómeno de la migración, ya sea a centros urbanos o incluso a los Estados Unidos de Norteamérica.

Son precisamente estos contrastes, los que confieren al Estado de México su especial naturaleza; además, la alta concentración poblacional le otorga gran importancia a nivel político y económico. Para superar estos desequilibrios es necesario particularizar las políticas y estrategias gubernamentales, impulsando el proceso de regionalización que es básico para establecer prioridades y programas en función de los objetivos generales de mediano y largo plazo y atendiendo las especiales características de cada región y municipio.

Ante ello, el Plan se estructura a partir de ocho ejes rectores del desarrollo:

1. SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA

En este aspecto, la prioridad consiste en lograr un gobierno que incentive la participación directa de la sociedad en los temas de seguridad y ofrezca

protección y estabilidad tanto en la persona como en su patrimonio. Asimismo es indispensable, el fortalecimiento de las instituciones administrativas y judiciales, de tal manera que se garantice una administración e impartición expedita y eficaz en materia de justicia, con pleno respeto a las garantías constitucionales de los ciudadanos.

2. DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO

Es una de las obligaciones prioritarias de todo gobierno; consiste principalmente en crear las condiciones necesarias para mejorar las condiciones de vida de la población, fomentar las actividades económicas productivas, la creación y conservación de empleos, crear un ambiente laboral propicio y creciente, mediante la atracción de las inversiones, que aliente la modernización integral de los sectores económicos, la formación de capital humano y el fomento del intercambio comercial.

3. DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE A LA POBREZA

Esta directriz se enfoca a implementar los mecanismos que abatan las causas y efectos de la pobreza, mediante la implementación de una política social integral orientada a promover el acceso de la población a una mejor alimentación; a una atención médica suficiente y efectiva; a una vivienda digna y a una educación de calidad. Adicionalmente, se busca el equilibrio entre el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas disminuyendo el impacto de los flujos migratorios y, al mismo tiempo, creando las condiciones para la identificación, cohesión y arraigo de los habitantes en sus comunidades.

4. DESARROLLO REGIONAL

También se busca promover el desarrollo regional, entendiendo por esto, el crecimiento de la infraestructura suficiente para potenciar y explotar de manera adecuada los recursos que existen en cada región. Formar

gobernantes cercanos a la comunidad, e impulsar cada vez más, la descentralización de facultades, atribuciones y recursos, que garanticen que los servicios públicos que requiere la población se proporcionen en todas y cada una de las comunidades, sin importar que sean rurales o urbanas, y por ende el fortalecimiento de los municipios y de los ayuntamientos como órganos de gobierno.

5. MODERNIZACIÓN INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Fomentar la modernización de la administración pública, para satisfacer las necesidades y expectativas de la población; tomando como base el desempeño de los funcionarios e incrementando la simplificación administrativa y la profesionalización de los servidores públicos.

6. DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

Un gobierno que promueva un crecimiento ordenado de los centros de población, en armonía con el medio ambiente, a través del desarrollo de la infraestructura básica y de comunicaciones, y la prestación de servicios públicos de calidad.

7. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

Generar las condiciones necesarias para un financiamiento público y privado, sano y suficiente, que permita la atención de los rezagos y las nuevas demandas sociales.

8. DESARROLLO POLÍTICO

El último de los ejes rectores del Plan, es el fortalecimiento del sistema democrático representativo y popular; que mantenga el equilibrio con los Poderes Legislativo y Judicial; que impulse al federalismo y al desarrollo

municipal; que garantice el ejercicio de los derechos y las prerrogativas del ciudadano y estimule la participación de la sociedad.

Dentro del sistema de planeación democrática contemplado por la Constitución política local, el plan es la guía para la elaboración de los programas estratégicos por dependencia. Es en este documento donde los objetivos, políticas y estrategias del plan, se transforman en programas, líneas de acción y metas evaluables en tiempo, cantidad, calidad y espacio; permitiendo al término de cada periodo de gobierno realizar una valoración de los objetivos alcanzados y de las metas a futuro.

2.5 Desarrollo municipal

Para que el municipio mexicano adquiriera plena capacidad y pueda impulsar el desarrollo local en todos sus aspectos y sea auténtico promotor del desarrollo, es necesario impulsar la reforma política democrática del Estado Mexicano; porque el “fortalecimiento de la vida municipal, ha dejado de ser un elemento de la retórica política, para pasar a ser un elemento de primer orden e importancia, y convertirse en una condición fundamental de la transición mexicana a la democracia”⁵⁰

Dentro de esta tendencia, el rediseño institucional del municipio es crucial, se debe tomar en cuenta la revisión entre otros aspectos, por ejemplo, de la integración, organización, duración, y las nuevas facultades y funciones de los aparatos de gobierno.

De hecho, durante los últimos 4 sexenios, el proceso de descentralización de los servicios públicos, se ha convertido en política central del gobierno federal. Debido a lo anterior los municipios han tenido que hacerse cargo cada vez de más funciones, como por ejemplo, la construcción y

⁵⁰ Merino, Mauricio. *El segundo escalón de la transición democrática, diálogo y debate de cultura política*. México. Número 4, octubre-diciembre 1993. p.34

mantenimiento de los espacios educativos y el impulso de acciones de salud ante la enorme cantidad de población que está fuera de los sistemas oficiales.

Igualmente, los municipios deben trabajar en el fomento de las actividades productivas para atender la situación de cada vez más amplios sectores de la población que no cuentan con empleo, aunado a la implementación de acciones dirigidas a los sectores con mayor grado de marginación.

Reconociendo que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación, constituyendo la sociedad política primaria y el nivel de gobierno más cercano a la población, resulta por lo tanto responsable de ofrecer múltiples servicios públicos para la vida diaria de los gobernados. También es un espacio público donde deben conciliarse los intereses de los ciudadanos para alcanzar el desarrollo político, económico y social.

En este sentido, todos los niveles de gobierno, deben hacer un esfuerzo en el ámbito político para señalar los objetivos nacionales, estatales o municipales, seleccionando los medios más eficientes para alcanzarlos en un plazo determinado. A este esfuerzo se le conoce como planeación, en la cual se resume la concordancia de ideas, trabajo y aspiraciones en busca del desarrollo.

Para garantizar el desarrollo nacional, se requiere que los gobiernos municipales tengan una clara y abierta comunicación con los gobiernos estatales y federal para que la coordinación de sus esfuerzos resulte benéfica para la sociedad y no genere acciones erráticas justificadas en el desarrollo.

Los municipios con base en las atribuciones establecidas en el artículo 115 constitucional, deben colaborar realizando las labores pertinentes para producir el desarrollo proyectado.

Esto quiere decir, que si la planeación nacional establece líneas generales de gobierno para fomentar el desarrollo, los planes estatales a su vez deben hacer más específicos los objetivos nacionales en concordancia con las características propias en la entidad, sus fortalezas y debilidades dadas sus singularidades geográficas, poblacionales y productivas, y por lo tanto el plan de desarrollo municipal “es un documento que contiene las necesidades, orientaciones y prioridades municipales, así como los programas encaminados a su satisfacción”⁵¹

De esta manera, cada municipio debe estar en disposición de impulsar el desarrollo nacional mediante la atención específica de su gobierno a las tareas que se ven favorecidas en la región y que estimulan el crecimiento productivo nacional, pero al mismo tiempo debe estar en condiciones de conservar su autonomía y el sentido de su gestión, atendiendo también de manera especial sus debilidades, motivados en el conocimiento de las necesidades y problemas de su población y el subsecuente diseño de una estrategia de largo plazo para abatir los obstáculos del desarrollo.

En términos generales, “se ha establecido que la planeación debe considerar la identificación de una organización o institución que implemente el plan. Así también, debe estimar todas las condiciones de certidumbre e incertidumbre, para pensar en lo posible y lo deseable.”⁵²

De acuerdo con lo anterior, una característica fundamental de la planeación debe ser la flexibilidad en los medios propuestos para alcanzar los objetivos planeados; así pues una de las consideraciones más recientemente adoptadas es dividir la planeación en plazos de cumplimiento de acciones concretas o proyectos enteros; realizándose proyecciones a largo, mediano y corto plazo.

⁵¹ Orozco Deza Miguel Angel. *El municipio mexicano en el tercer milenio*. Secretaria de Gobernación (CEDEMUN). México. 2000. p. 129

⁵² Galindo Noriega, José. *Planeación municipal de largo plazo*. Cámara de Diputados. México. 2004. p.43

Así pues, la planeación estratégica es en términos generales una herramienta que permite proyectar una visión de futuro, ordenando y orientando las acciones al cumplimiento de una serie de metas y objetivos para alcanzar finalmente lo planeado.

Por mandato constitucional, es requisito para la integración de un plan de desarrollo la consulta a todos los sectores sociales mediante foros convocados por las autoridades para conocer la opinión de los gobernados, lo que a su vez puede ser reforzado con otros instrumentos como encuestas y sondeos de opinión, mecanismos que están muy lejos de captar la participación de la población.

En definitiva, cambiar radicalmente las tendencias actuales del modelo de desarrollo predominante en los municipios, está francamente fuera de toda posibilidad de gobierno municipal alguno, sin embargo existen mecanismos que de implementarse adecuadamente posibilitarían el desarrollo municipal, sin que para ello sea necesario llevar a cabo una gran reforma municipal en México, algunos de estos factores son:

- Fomentar la participación ciudadana, particularmente la organizada y representativa de los diversos sectores de la sociedad, en la elaboración, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas municipales.
- La democratización del gobierno municipal es una tarea inaplazable; es necesario impulsar la descentralización y desburocratizar el gobierno, mediante la transferencia equitativa de poder a toda la estructura administrativa y de gobierno.
- Los ayuntamientos deben de pasar de la mera administración, mantenimiento de la infraestructura y prestación de los servicios básicos, a ser auténticos órganos de gobierno y promotores del desarrollo social, económico y político.

- Implementar la aplicación de la planificación estratégica situacional como una herramienta de trabajo, capacitación y asesoría municipal.
- Entender la necesidad de la capacitación y asesoría especializada por parte de las autoridades municipales, posibilitaría mayormente la planificación, lamentablemente la gran mayoría de los 2426 municipios de México no responden a la necesidad técnica, jurídica, social, económica, política y financiera de elaborar un Plan de Desarrollo Municipal, los Ayuntamientos que realizan este esfuerzo, lo hacen más desde la perspectiva de cubrir el trámite y como requisito para la obtención de los recursos del gobierno estatal.

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO

3.1 Fundamento Constitucional

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, el municipio es la base de la división territorial del país, así como de la organización política y administrativa. Sin embargo, el marco jurídico que regula a esta Institución tan importante es muy complejo y partiendo de normas constitucionales, comprende también las federales y locales hasta llegar a las disposiciones municipales.

Desde el punto de vista constitucional, la primera regulación jurídica del municipio mexicano se origina con la Constitución de Cádiz, documento que tuvo gran influencia en el constitucionalismo mexicano y que de hecho tuvo plena vigencia en nuestro país durante los años de 1812 y 1820.

Esta Constitución, tal y como lo señala Rebollo Munguía⁵³ se encargó de regular a los municipios en el capítulo I del Título VI, comprendiendo los artículos 309 a 323, y otorgándole a esta institución el carácter de gobierno local, tal y como se desprende del contenido del citado artículo que a la letra indicaba:

“Artículo 309 Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.”

⁵³ Rebollo Munguía Pablo Sergio, en *Régimen Jurídico Municipal en México*, Fernandez Ruiz Jorge (coordinador). Editorial Porrúa UNAM, México 2003, p. 24

Los demás artículos se encargaban de regular detalladamente la manera como debían integrarse los ayuntamientos, la duración que cada uno de los funcionarios debía tener en su cargo, así como los requisitos e impedimentos para ser elegido como miembro del ayuntamiento. En ese sentido cabe resaltar, que la Constitución de Cádiz permitía la reelección en los miembros de los ayuntamientos, siempre y cuando hubieren transcurrido por lo menos dos años de la terminación del mismo; también se debe resaltar que es en este documento donde aparece por primera vez la figura de jefe político que durante el porfiriato alcanzó su máxima expresión.

La Constitución de Cádiz tampoco concedía autonomía a los municipios, ya que de acuerdo con lo que establecían los artículos 322 y 323 de dicha norma los ayuntamientos requerían de autorización para la realización de obras que excedieran los recursos propios del ayuntamiento y la elaboración de éstas así como el uso de los recursos públicos estaban supervisados por las diputaciones provinciales.

La Constitución de Ápatzingan, que fue sancionada el 22 de octubre de 1814, no significó cambio alguno en el estado que mantenían los municipios, toda vez, que establecía expresamente en el artículo 211 que “mientras que la soberanía de la Nación forme el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren”⁵⁴

Después de la consumación de la Independencia mexicana y una vez que Iturbide fue nombrado emperador de México, en diciembre de 1822 se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que

⁵⁴ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa México, 1999. p. 56

señalaba en su artículo 24 que la elección de los ayuntamientos se debería hacer con arreglo a lo que estableciera la Junta Nacional Instituyente. Además que en cada provincia existiría un jefe superior político nombrado directamente por el emperador, con autoridad absoluta sobre los ayuntamientos, estableciendo así un control absoluto sobre los municipios.

Por su parte, la Constitución de 1824, otorgó plena libertad a los estados para organizar su régimen interior, de hecho el artículo 161 consigna como obligación organizar su gobierno y administración sin oponerse a las disposiciones constitucionales; de esta forma la regulación de los municipios se trasladó a las diferentes Constituciones locales que en esencia mantuvieron el esquema implementado por la Constitución de Cádiz.

La primera Constitución centralista, es decir la de 1836, tuvo el mérito de regular de una manera más detallada a los municipios, la Sexta Ley, denominada “División de la República y Gobierno Interior de los Pueblos”, señalaba que la República se dividiría en departamentos, éstos a su vez en distritos y estos últimos en partidos.

A pesar de que los ayuntamientos eran electos popularmente, no tenían autonomía alguna, ya que la autoridad suprema en los distritos era el prefecto, figura que dependía del gobernador y a quien le correspondía de acuerdo con el artículo 18 “velar sobre el cumplimiento de los ayuntamientos”. Además, con la finalidad de que los ayuntamientos se conformaran por personas de cierto nivel económico, la misma constitución señalaba que para desempeñar un cargo en el ayuntamiento se requería “tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales”, dejando fuera de los cargos públicos a la mayor parte de la población.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1943, sancionadas por el entonces reelecto presidente Santa Anna, tuvieron un carácter centralista más marcado, ya que a pesar de que solo el artículo 134 se refirió a la organización municipal, hizo depender casi de manera absoluta a los ayuntamientos de las

juntas o asambleas departamentales, dentro de cuyas facultades se encontraba establecer a las corporaciones y funcionarios municipales, expedir las ordenanzas respectivas y aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los municipios.

Por su parte, la Constitución de 1857, retomó el espíritu federalista y abandonó por completo la tarea de establecer la normatividad de los municipios a las entidades locales. Los artículos correspondientes, fueron tanto el 40 como el 41, el primero estableció que la república estaría compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que correspondiera a su régimen interior, mientras que el segundo artículo mencionado estableció como límite que las constituciones locales en ningún caso podrían contravenir las disposiciones federales.

De esta manera correspondió, a cada una de las entidades federativas regular los aspectos municipales. En resumen, durante los regímenes federalistas, salvo algunas disposiciones aisladas, la materia municipal quedó dentro del ámbito de competencia de las constituciones y leyes locales. Mientras que, en los gobiernos centralistas se establecieron disposiciones a nivel constitucional para regular a los municipios, aunque en ocasiones sometiendo demasiado a los ayuntamientos a las autoridades centrales.

La institución municipal que se origina con la Constitución de 1917, fue resultado, en una gran medida, de los excesos de control y autoritarismo que caracterizaron al porfiriato, toda vez que en esa época “se propició un control vertical que partía de la propia Presidencia de la República, pasaba por los gobernadores y operaba a través de los jefes políticos que ahogaban la libertad municipal y sometían a una supervisión muy estricta a los ayuntamientos”⁵⁵

El movimiento revolucionario de 1910, enarboló como una de sus principales causas, el fortalecimiento y autonomía de los municipios, principalmente por la situación de sometimiento absoluto en que se encontraban

⁵⁵ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa UNAM, México. 2003. p.130

los ayuntamientos. De hecho, casi todos los planes revolucionarios otorgaron a los municipios una gran importancia, como elemento fundamental para la libertad del país.

Es importante destacar dos planes revolucionarios, sobre todo por la influencia que tuvieron en las labores del Congreso Constituyente de 1916. El Programa del Partido Liberal Mexicano, suscrito principalmente por los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, proponía reformas constitucionales tales como: la supresión de la reelección del presidente y los gobernadores, la eliminación de los jefes políticos y la reorganización y robustecimiento del poder municipal.

El denominado Plan de San Luis, formulado el 5 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero constituía un llamado para levantarse en armas contra el gobierno, ya que “Tanto el poder Legislativo como el Judicial, están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna; pero de hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la Ley Marcial; la justicia, en vez de impartir su protección al débil, solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del Dictador. Los gobernantes de los estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”⁵⁶

Por lo anterior, el municipio fue tema de gran importancia y centro de numerosos y acalorados debates dentro del constituyente de 1916. La Comisión encargada del desarrollo del proyecto del artículo 115, propuso que la institución del municipio libre se convirtiera en la base de la administración política del país, estableciendo en la constitución los mecanismos para garantizar la libre administración de su hacienda y por ende su real independencia.

⁵⁶ Rebollo Mungía Pablo Sergio, *op. Cit*, p.34

Finalmente la redacción del artículo 115, que fue aprobada por el Congreso y promulgada el 5 de febrero del año 1917, fue la siguiente:

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.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local, no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

El texto del artículo significó avances importantes en la consolidación de la autonomía municipal, sobre todo porque sentó las bases para que el municipio libre fuera la base para la división política y administrativa del país, estableciendo la elección popular directa del ayuntamiento como órgano de gobierno y otorgándole personalidad jurídica. Sin embargo, el artículo no plasmó de manera adecuada los mecanismos para lograr una completa autonomía del municipio, ya que “se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo”⁵⁷

La redacción del artículo 115 de la Constitución Federal ha respondido a las exigencias del devenir de nuestro país y, por consiguiente, conservando la esencia que el Constituyente de 1917 le impregnó en las discusiones de Querétaro, el Congreso Constituyente ha realizado diez reformas a la Constitución en el tema municipal contenido en el citado artículo 115, precisamente en los años de 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987 y 1999.

LA REFORMA DE 1928. Siendo Presidente de la República el C. Plutarco Elías Calles, se suscita la primera reforma constitucional al artículo 115, la reforma municipal de ese año, consideró una reducción del número de representantes populares del H. Congreso de la Unión en lo que respecta a la Cámara de Diputados.

La reforma en comento estructuró lo que sería una novedosa aplicación mediante un ajuste al sistema de representación porcentual, otorgando siete diputados para los estados que tuvieran una población menor de cuatrocientos mil habitantes, permitiendo nueve diputados en aquellos estados cuya población

⁵⁷ Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa UNAM, México. 1994 p.511

excede de los citados cuatrocientos mil habitantes y no llegue a los ochocientos mil y, por último, se reconocen once diputaciones a los estados cuya población sea superior a los ochocientos mil habitantes.

LA REFORMA DE 1933. Siendo Presidente de la República el C. Abelardo L. Rodríguez, se suscita la segunda reforma constitucional al artículo 115, la reforma de ese año, consideró establecer la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales, fortaleciendo el principio de la no-reelección de quien hubiere desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter, para el periodo inmediato anterior.

En el caso de los diputados a las Legislaturas locales, quedaron imposibilitados para ser reelectos para el periodo inmediato, excepto aquellos que habiendo tenido el carácter de suplentes, no hubieran estado en ejercicio y, finalmente, se establece que para ser electo gobernador, se cambia el requisito de vecindad en el estado, por el de residencia efectiva por cinco años.

Como puede observarse, esta reforma a la Constitución Federal llevaba en su contenido los ideales de la revolución, elevando a rango constitucional el principio de la no-reelección. En relación con los Ayuntamientos, en el párrafo segundo de la fracción I se determinan las reglas de elección de los miembros integrantes y se prohibió la reelección para el periodo inmediato de presidentes, regidores y síndicos.

LA REFORMA DE 1943. Bajo la presidencia del C. Manuel Avila Camacho, tuvo verificativo la tercera reforma constitucional al artículo 115, misma que consideró ampliar la duración en el ejercicio del cargo de gobernador, el cual iría de cuatro a seis años.

Las reformas referidas en este rubro se referían también a los poderes de los estados porque este capítulo estaba diseñado originalmente para regular a las citadas entidades federativas y a los Municipios.

LA REFORMA DE 1947. Siendo Presidente el C. Miguel Alemán Valdez, se llevó a cabo la cuarta reforma constitucional al artículo 115; la reforma municipal de ese año, inició el reconocimiento de la igualdad política entre hombres y mujeres, al reconocer la importancia de la participación de la mujer en las elecciones, concediendo que las mujeres pudieran votar y ser votadas en igualdad de condiciones que los varones, en las elecciones para ocupar cargos públicos en los Ayuntamientos.

LA REFORMA DE 1953. Bajo la dirección del Presidente Adolfo Ruiz Cortines se suscita la quinta reforma constitucional al artículo 115; misma que derogó la disposición que había incorporado el voto activo y pasivo de la mujer en las elecciones municipales.

La intención de la reforma en cuestión, tuvo como razón fundamental un compromiso de orden internacional, así como la incorporación plena de la mujer en los asuntos democráticos del país y por ende la consumación de la igualdad política de la mujer, toda vez que hasta entonces, la participación de la mujer en las elecciones se había circunscrito a los procesos de elección municipales y, por reforma establecida en el artículo 34 constitucional reconoce y concede el derecho al voto en las elecciones municipales, estatales y federales; reconociendo, en ese mismo año la ciudadanía en las mujeres.

LA REFORMA DE 1976. Siendo Presidente de la República el C. Luis Echeverría Álvarez, ocurre la sexta reforma constitucional al artículo 115, misma que fue publicada con fecha 6 de Febrero de 1976, en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma municipal de ese año, estableció que en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias, es facultad de los estados y Municipios realizar actividades legislativas.

Dicha reforma, facultó a los Municipios para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el territorio municipal, de acuerdo a la Ley Federal o Estatal de la materia, lo que origina el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

LA REFORMA DE 1977. Siendo Presidente de la República el C. José López Portillo, ocurre la séptima reforma constitucional al artículo 115; mediante la cual se estableció el sistema de diputados de minoría para la elección de diputados a las legislaturas locales y, del mismo modo, la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios.

En esta reforma, el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, es adicionado para facultar a los estados en la regulación de la instauración del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos, favoreciendo el avance democrático al garantizar la integración de los cuerpos colegiados en ese nivel de gobierno y una representación plural.

LA REFORMA DE 1983. Durante el sexenio del C. Miguel de la Madrid Hurtado, se llevó a cabo la octava reforma constitucional al artículo 115; ese año se buscó garantizar al municipio la libertad política, económica y administrativa; tal como lo habían propuesto los constituyentes revolucionarios de 1916-1917.

Los Ayuntamientos podrán ser suspendidos por las legislaturas locales en los casos que la ley prevenga, por declaratoria de éstas, lo que tendrá por efecto el suspender o revocar el mandato concedido a cualesquiera de sus miembros.

Establece que, para que el Municipio esté en condiciones de asumir las funciones relacionadas con la administración de sus contribuciones, estará investido de personalidad jurídica para celebrar convenios con el estado, con lo que podemos afirmar que el Municipio, después de esta reforma, tiene todas las atribuciones de persona, capaz de ser titular de derechos y obligaciones, lo que

permite que desarrolle las responsabilidades inherentes a la administración de los recursos que pueda recaudar.

Igualmente, los Municipios adquieren facultades reglamentarias, toda vez que para el buen desempeño de sus actividades, se reconocen facultades para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, así como disposiciones administrativas de observancia general.

Los Municipios, con el concurso de los estados, tienen capacidad de intervención para la prestación de los servicios públicos referidos como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, según el inciso d), del artículo que nos ocupa.

Finalmente, el artículo municipalista, establece los rubros de los cuales el Municipio tiene derecho a percibir contribuciones, a saber: sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales, e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

La reforma municipal de 1983, una de las más discutidas y controvertidas, con la bandera de la descentralización municipal, derivada de la política general de la Presidencia de la República, reestructura el artículo 115 de la Constitución Federal, a partir de diez fracciones que abarcan las atribuciones que ya se conocían y otras nuevas, de las cuales se han reseñado algunas en párrafos anteriores, sin embargo, por su importancia, podemos señalar que al reorganizarse el precepto constitucional, se establecen reglas de organización y elección de Ayuntamientos, regulando acerca de la suspensión o desaparición de poderes Municipales y la suspensión o revocación de los integrantes del Ayuntamiento.

Los servicios públicos municipales, por virtud de la reforma de 1983, se elevan a nivel constitucional y se adscriben al principio de rigidez constitucional y supremacía de la Constitución, de igual modo, se mantiene la posición relativa a la

titularidad del mando de la fuerza pública de seguridad, al señalar que ésta es ejercida por el Ejecutivo Federal y los Gobernadores en los Municipios donde residan habitual o transitoriamente.

En el mismo tiempo, se establece que entre los Municipios y sus trabajadores, las relaciones laborales se regirán de conformidad con las leyes que expidan las legislaturas locales.

LA REFORMA DE 1987. Durante el mismo periodo sexenal, ocurrió la octava reforma constitucional al artículo 115; la reforma municipal de ese año, consideró necesario depurar los lineamientos estrictamente municipales.

Lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y trabajadores y los convenios entre la federación y los estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116, en el mismo artículo se agruparon las disposiciones relativas a los gobernadores y diputados locales.

Originalmente, el artículo 115 que nos ocupa, comprendía las reglas relativas a la organización de los poderes de las entidades federativas, hasta la reforma de 1987, que dispuso la separación de las cuestiones municipales de aquellas referidas a los estados.

El análisis de la presente reforma, permite reconocer la tendencia a seguir sujetando al Municipio con las decisiones del Poder Legislativo de los Estados, toda vez que éstos están facultados para establecer el número de Municipios en cada entidad federativa, la extensión territorial, las condiciones económicas que los Municipios deben reunir y la población que debe estar asentada; mismos renglones que dan pauta para la creación, supresión o modificación de los Municipios en cada estado. Las legislaturas locales reciben la facultad única y exclusiva para suspender o desaparecer a los Ayuntamientos y la suspensión o revocación de sus integrantes.

En esta reforma se determinó que el Municipio, para el cumplimiento de sus fines, debía percibir ingresos por la prestación de servicios públicos, señalando que la hacienda municipal se integre con los rendimientos derivados de su patrimonio así como de los impuestos y otros ingresos que legalmente le son adjudicados y para su debido cumplimiento, decidió plasmarlo en los contenidos del artículo 115 de la Constitución Federal.

LA REFORMA DE 1999. Siendo Presidente de la República el C. Ernesto Zedillo Ponce de León, se presentó la décima reforma constitucional al artículo 115; la reforma municipal de ese año, consideró que tal como lo dispone la Constitución Federal, el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país; quedando el citado artículo como actualmente lo conocemos.

No obstante, la reforma no tomó en cuenta que en razón de múltiples y diversas circunstancias de orden político y económico, han dado lugar para que el municipio, a más de sufrir todo tipo de carencias de carácter financiero, presenta un esquema de debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, mismas que han impedido su real funcionamiento con elementos de autonomía y libertad.

Con ese panorama, el Congreso Constituyente reconoció la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución del país, con el ánimo de propiciar el fortalecimiento del Municipio en México.

En primer termino se reformó la fracción I con la finalidad de establecer que el municipio va mucho más allá de la simple función de administrar para establecer que el ámbito del Municipio es precisamente el de ser gobierno y, para ello, se requirió sustituir en el párrafo señalado, el vocablo “administrar” por el de “gobernar”, logrando así la intención sustancial del Ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, a fin de dotar al primer nivel de gobierno, de las facultades necesarias para que se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento.

La facultad de los Ayuntamientos en materia reglamentaria comprende todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno; de la administración pública municipal, además de la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, valiéndose para ello de bandos, reglamentos, circulares y las demás disposiciones de carácter general.

Una de las reformas más importantes que se contienen en el decreto, lo constituye en forma indubitable la inserción de un catálogo de competencias exclusivas señaladas para el Municipio, las cuales se ubican en la fracción III y establece que es procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios señalados en la nueva fracción III, con objeto de que las materias descritas queden en calidad de competencias exclusivas municipales.

A partir de la presente reforma, debe verificarse un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos y no se concedan subsidios, ya que se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que se propone que las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes y en materia de cuentas públicas, se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no solo de “revisar”, sino de fiscalizar las cuentas públicas de los Ayuntamientos.

Para evitar la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda municipal, implica un ejercicio exclusivo de sus recursos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello.

3.2 Marco Jurídico Municipal

Además del artículo 115, en el texto constitucional se hace referencia al Municipio en otros artículos, mismos que tratan de diferentes materias y de manera directa o indirecta aluden a la institución objeto del presente trabajo, y solo

a manera de ilustración se mencionan algunos de estos artículos y las facultades u obligaciones que consignan.

En materia de educación el artículo 3° constitucional establece como obligación del Estado en los tres niveles, incluyendo el municipal, la impartición de la educación preescolar, primaria y secundaria; de igual manera, se determina como facultad del Congreso de la Unión, expedir las leyes que permitan distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios. Este artículo se relaciona de manera directa con el artículo 73 fracción XXV de la Constitución.

Por otro lado, el artículo 5° establece como obligación del ciudadano desempeñar los cargos concejiles y de elección popular; asimismo de acuerdo con el artículo 31 fracción IV es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, tanto de la federación, como de los estados y los municipios de la manera proporcional y equitativa que establezcan las leyes. Otra obligación es la consignada por el artículo 36, debiendo los ciudadanos inscribirse en el catastro municipal.

En otra materia, el artículo 73 fracción XXIX indica que las entidades federativas participaran en el rendimiento de las contribuciones especiales establecidas por el Congreso en la proporción que lo establezca la ley secundaria federal, mientras que corresponde a las legislaturas locales fijar el porcentaje correspondiente a los municipios en los ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica; este artículo se relaciona de manera estrecha con el 115 fracción IV.

Como limitación importante en materia financiera, el artículo 117 fracción VIII señala que ni estados ni municipios pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

Por otra parte, el artículo 21 señala que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios dentro de

sus respectivas competencias, siendo competencia de la autoridad administrativa aplicar las sanciones correspondientes por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa o arresto hasta por 36 horas; en esta materia se relaciona también con el artículo 73 fracción XXIII.

En el artículo 27 fracción VI se les otorga la capacidad a los municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos. Asimismo, la Constitución establece la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de asentamientos humanos, protección al medio ambiente, protección civil y actividades deportivas en el artículo 73 fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J.

De acuerdo con el artículo 116 fracción IV tanto las constituciones como las leyes estatales en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre secreto y directo.

También es necesario resaltar que de acuerdo con el artículo 105 fracción I el municipio, tiene al igual que cualquier entidad facultad para promover controversias constitucionales que permitan dirimir cualquier diferencia que tenga con otro municipio, entidad federativa o la propia federación.

Además de los artículos constitucionales antes mencionados, son numerosas las disposiciones que a nivel federal tienen una aplicación y trascendencia directa o indirectamente con el municipio, principalmente porque muchas de las facultades y obligaciones consignadas en la Carta Magna, necesitan leyes reglamentarias que regulen a detalle las disposiciones que de manera genérica se incluyeron en la constitución.

Por ejemplo, la Ley de Educación otorga facultades a los municipios para participar en diversas actividades dentro de esta materia, lo contemplan los artículos 11 y 14 de la citada ley; en esa misma materia, la Ley de Coordinación

para la Educación Superior, en sus artículos 1° y 28 establece la participación de los municipios en este nivel educativo. De igual manera, gracias a la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica el CONACyT puede realizar convenios de colaboración con los ayuntamientos.

En otra materia, la Ley de Planeación se encarga de señalar los mecanismos y facultades del municipio dentro del proceso de planeación nacional, mientras que la Ley General de Asentamientos Humanos se encarga de regular la concurrencia de la federación, estados y municipios en esta materia; la Ley de Aguas Nacionales al igual que la Ley Agraria y la Ley Forestal establecen la coordinación y mecanismos para la concurrencia de los tres niveles de gobierno dentro de sus respectivas competencias.

Por otra parte, la Ley General de Bienes Nacionales señala como bien destinado a un servicio público aquellos que son utilizados por los gobiernos estatales y municipales, mientras que la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social en sus artículos 7° y 37, señala las reglas para la celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, para la integración del Sistema Nacional de Salud.

En la Ley de Nacionalidad, se señala como facultad de la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitar informes o certificaciones a los estados y municipios de los asuntos que sean de su competencia, mientras que la Ley de Información Estadística y Geografía considera como informantes de estos sistemas a los funcionarios municipales .

La pequeña revisión que se realizó anteriormente, es sólo una muestra de las numerosas y diversas disposiciones legales que tienen aplicación, dentro del ámbito municipal, sin embargo, y de conformidad con lo que establece el artículo 124 constitucional es competencia de las entidades federativas establecer el marco constitucional y orgánico, que de acuerdo con la naturaleza propia de cada estado deberá regir a los municipios.

Por lo anterior, debe hacerse una revisión tanto de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como de dos leyes municipales de gran trascendencia para el desarrollo de este trabajo, en concreto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México

El Estado de México fue creado en el acta constitutiva de la federación el 31 de enero de 1824, para el 2 de marzo la primera legislatura local expidió el decreto por el cual declaraba erigido el estado libre independiente y soberano de México.

Después de numerosos cambios, dentro de los que se comprende el haber desaparecido bajo los regímenes centrales en 1835 y 1846, y haber sido legalmente reestablecido como parte de la federación, en la Constitución de 1857; así como las diversas variaciones en la extensión territorial.

El 17 de octubre de 1861 se promulgó la segunda Constitución Política del Estado de México, misma que contenía 204 artículos y que debido a la agitada vida política del país, tuvo una vida muy corta ya que en 1862 el ejército francés ocupó la ciudad de Toluca y fue hasta 1867 cuando esa ciudad recuperó su calidad de capital estatal.

Por lo anterior en 1870, y toda vez que la Constitución ya no se adecuaba a la realidad, se promulgó de nueva cuenta un texto constitucional considerado como la tercera Constitución Política del Estado. Una vez más el 8 de noviembre de 1917 se promulgó una nueva Constitución Política, documento que basó su legitimidad en los decretos expedidos por Venustiano Carranza, mismos que autorizaron a la legislatura local a erigirse en constituyente a efecto de implantar en la Constitución local las reformas de la nueva Constitución de la República.

En el año de 1995, bajo el gobierno del C. Emilio Chuayffet Chemor, la Legislatura local aprobó el decreto número 72, mismo que fue publicado en la Gaceta de Gobierno el 27 de febrero mediante el cual se aprobó la Constitución

Política del Estado Libre y Soberano de México, que reforma y adiciona a la del 31 de octubre de 1917.

Esta Constitución es la que actualmente regula la vida normativa al interior del Estado de México, se encuentra integrada por 149 artículos que se agrupan en 9 títulos. A nivel general, la Constitución en comento implementó un mecanismo de participación ciudadana de notable importancia, en su artículo 14 establece la posibilidad de someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la Constitución y a las demás leyes que expida la legislatura, a excepción de aquellas de carácter tributario. La importancia de esta disposición es que no solamente se señala como una facultad discrecional del Gobernador del Estado, sino que también se establece como un derecho de los ciudadanos la solicitud de someter a referéndum las reformas constitucionales o las leyes expedidas por la legislatura.

Por lo que respecta a los Municipios, la Constitución de 1995 les dedica el Título Quinto, mismo que lleva por nombre *“Del Poder Público Municipal”*, comprendiendo los artículos 112 a 128.

Establece entre otros aspectos, regulaciones de carácter general para los municipios, tales como: considerarlos la base territorial política y administrativa del Estado (artículo 112); los Municipios deberán ser gobernados por un Ayuntamiento electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículos 113 y 114); naturaleza e integración de los ayuntamientos, así como límites constitucionales en el ejercicio de sus funciones (artículos 115, 116 y 117).

Establece también, reglas para la integración de los ayuntamientos (artículo 118); y requisitos y prohibiciones para ser propietario o suplente de un cargo dentro del ayuntamiento (artículos 119 y 120).

El Capítulo Tercero lo dedica a señalar las atribuciones de los ayuntamientos, señalando que tendrán bajo su cargo las funciones y servicios que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos (artículo 122); determina asimismo las facultades normativas de los ayuntamientos y su obligación de expedir el Bando Municipal (artículos 123 y 124)

El artículo 125 señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, y señala entre otras: las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados por la prestación de los servicios a su cargo, entre otros. Sin embargo, dentro del mismo artículo se señalan limitantes para que los municipios puedan ejercer una verdadera autonomía plena, ya que en la fracción II del citado artículo se establece que las participaciones federales, serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que determine la Legislatura estatal; de igual manera, y tomando en consideración que de acuerdo con la fracción XXXI del artículo 61 de la Constitución local, es facultad de la legislatura expedir la Ley de Ingresos de los Municipios, por lo que en el artículo en comento se establece la obligación de celebrar sesiones extraordinarias de cabildo para ajustar el Presupuesto de Egresos a la Ley de Ingresos emitida por la Legislatura, ambas disposiciones limitan la autonomía plena de los Municipios.

En este mismo sentido, el artículo 127 establece que las participaciones federales que deberán ser entregadas a los Municipios, se canalizan por conducto de las autoridades estatales quienes convendrán con la Federación el calendario respectivo a las asignaciones, dejando de lado a las autoridades de los municipios en dicho proceso. Por último en el artículo 128 se determinan las atribuciones de los Presidentes Municipales, destacando la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos e información del cumplimiento de las mismas.

3.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

Ya se mencionó anteriormente que el Municipio es, de acuerdo con el marco constitucional la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación. De igual manera, nos referimos a él como la sociedad política primordial, el primer escaño de nuestra democracia, la expresión institucional del Estado Mexicano más inmediata a la población. Es la forma de asociación política de las pequeñas, medianas y, en ocasiones, grandes comunidades de la Nación, que se gobiernan a sí mismas a través de los ayuntamientos, cuyos integrantes conocen y atienden a la solución de los asuntos que las más de las veces les atañen más cercana y directamente y, por ello, pueden resolverlos en la forma más adecuada.

En ese espacio de gobierno es donde se da el trato más frecuente del habitante con sus autoridades y se crea el clima o ambiente social en el que interactúa la sociedad y sus órganos públicos. Por ello es fundamental dar mayor solidez institucional y fortaleza a las entidades municipales, para que puedan organizar de manera más eficiente el esfuerzo y las potencialidades de la comunidad.

En este sentido, y como resultado de las políticas actuales enfocadas a disminuir las manifestaciones del centralismo político y administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales; así como a impulsar la modernización de las estructuras administrativas y la descentralización de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal

El 2 de marzo de 1993, ante la iniciativa del C. Lic. Ignacio Pichardo Pagaza como Gobernador del Estado Libre y Soberano de México, se publicó la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México, misma que abrogó la antigua ley que había sido expedida desde 1973, con el propósito central de “que el municipio sea uno de los agentes primordiales de la modernización en la Entidad; porque el municipio es el ámbito por excelencia de expresión y de acción

de la población; y porqué el Ayuntamiento es la institución depositaria de las estructuras administrativas que permiten cumplir la función pública que atiende los asuntos y servicios más cercanamente relacionados con la vida en común, ya sea en los espacios urbanos o rurales.”⁵⁸

La ley consta de 170 artículos estructurados en 7 títulos, dentro de los temas más importantes que contiene, mismos que se mencionan atendiendo el orden y secuencia de los títulos y la temática del gobierno y la administración municipal, se encuentran los siguientes:

El Título Primero denominado "Del municipio", está integrado por disposiciones de carácter general, principalmente las relativas a la naturaleza de la ley considerada como ordenamiento de interés público, y su objeto referido a la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

De este título destaca el reconocimiento que la misma ley hace de que el ayuntamiento es una instancia de gobierno, y no solamente administrativa, en concordancia con las reformas del artículo 115 constitucional, de igual manera establece la autonomía del Municipio en su régimen interior; y para efectos del presente trabajo es de gran importancia el artículo cuarto, ya que señala que tanto la creación como la supresión de municipios es facultad de la Legislatura del Estado.

El Título Segundo denominado, "De los Ayuntamientos", se encarga de regular los aspectos relativos a la integración e instalación de los ayuntamientos, las reglas a seguir para integrar los ayuntamientos con base en la densidad poblacional del municipio, y la previsión para el caso de que los ediles de representación proporcional, tanto el propietario como el suplente, no se presentaran a la toma de protesta del ayuntamiento electo, la exhortación se

⁵⁸ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Gaceta de Gobierno, Estado de México, 1993

extenderá en orden descendente a los siguientes regidores de la planilla respectiva; asimismo se contempla la obligación de que al término de la gestión administrativa el ayuntamiento saliente, por conducto del presidente municipal, entregue al entrante un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación con la administración y gobierno municipal.

Con el fin de que la ley en comento tenga concordancia con la Constitución Política Local y con las leyes que otorgan otras atribuciones a los ayuntamientos y amplían el ámbito de su competencia, se incorporan entre otras las siguientes facultades: proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal; concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; implementar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal, con la finalidad de profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal; formular programas de organización y participación social que propicien una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio; establecer mecanismos de financiamiento para ampliar la cobertura y la eficacia de los servicios públicos municipales; así como la potestad de crear la Gaceta Municipal, como órgano de información y publicación de los acuerdos del cabildo.

Dentro del Título que se estudia, destaca el Capítulo IV denominado “Actos Administrativos que Requieren la Autorización de la Legislatura”; de la simple lectura se aprecia que a pesar de lo dispuesto tanto por la Constitución Federal, como la Local e incluso la misma Ley Orgánica, el Municipio no es plenamente autónomo en su régimen interior, ya que la misma ley contempla diversos supuestos que de una u otra manera someten a los Ayuntamientos a las decisiones ya sea del Ejecutivo Local o de la Legislatura; por ejemplo: obtener créditos o empréstitos adicionales a los autorizados anualmente; enajenar bienes inmuebles del municipio o cualquier otro acto que implique transmisión de la propiedad de los mismos, su arrendamiento, comodato o usufructo, por un término que exceda al de la gestión del ayuntamiento; así como su desafectación del

servicio público a que estuviesen destinados y su conversión a bienes propios o del dominio privado del municipio; y, finalmente, la aprobación de planes de desarrollo de localidades de conurbación intermunicipal.

Por otra parte, se establecen las reglas para suplir a los miembros del Ayuntamiento, ya sea por faltas temporales o definitivas. Dentro de este título se regula también lo relativo a la suspensión o desaparición de ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

En este caso, también es facultad de la Legislatura Local, debiendo respetarse la garantía de audiencia de los miembros sometidos al proceso; señalar asimismo, cuales serán las causales consideradas como graves para suspender un Ayuntamiento o a alguno de sus miembros, y cuales son las causas para declarar la desaparición del Ayuntamiento. Queda como facultad del Ejecutivo Local dictar las medidas necesarias para garantizar el orden en el Municipio cuyo Ayuntamiento sea suspendido o desaparecido.

En el Título III, "De las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana", sobresale por su importancia el otorgamiento de mayores atribuciones a los presidentes municipales, al ampliarles la esfera de su competencia en los siguientes aspectos: presidir la sesiones del ayuntamiento; representación jurídica del municipio; ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento; verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables; supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio; y mando sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos.

Aclara también los casos en que el presidente municipal asume la representación jurídica del ayuntamiento y establece las prohibiciones para este funcionario, destacando: prohibición de distraer fondos municipales de los fines a los que están destinados, imponer contribución o sanción que no esté señalada en

la ley respectiva y cobrar por sí o por interpósita persona multa alguna o consentir que oficina distinta a la tesorería tenga fondos municipales.

A los síndicos, se les señalan nuevas atribuciones, entre las más importantes se encuentran: la procuración y defensa de los intereses del municipio, cuidar que la aplicación de los gastos se realice cubriendo todos los requisitos legales; funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los ayuntamientos, señalándose con toda claridad las atribuciones en esta materia. Cuando existan dos síndicos, uno se encargará de los ingresos de la hacienda pública y el otro de los egresos.

En el artículo 55 se señalan las atribuciones de los regidores, destacando, entre otras, suplir al presidente municipal durante las faltas temporales, vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento, proponer alternativas de solución para los problemas que enfrente el municipio y promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule el ayuntamiento.

En el capítulo IV se determina quienes son las autoridades auxiliares municipales; sus atribuciones y prohibiciones; de igual manera se puntualiza el procedimiento democrático para su elección de las autoridades auxiliares municipales y los requisitos para ser nombrado delegado, subdelegado o jefe de manzana.

A las comisiones del ayuntamiento para el estudio, examen y resolución de los asuntos municipales se les faculta para que, previo acuerdo de cabildo, celebren reuniones públicas en las localidades del municipio para recabar la opinión de sus habitantes; llamen a los titulares de las dependencias administrativas municipales para que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia; e incluso soliciten asesoría externa, en aquellos casos en que sea necesario. Las comisiones deberán, además, coadyuvar en la elaboración del plan de desarrollo municipal y en su evaluación.

Si consideramos que la protección civil es una responsabilidad de los tres órdenes de gobierno, ya que tiende a asegurar una adecuada atención a la población y su entorno, ante situaciones de desastre. Bajo esta premisa se incorpora la participación de todos los sectores de la sociedad, a través de la creación de los Consejos Municipales de Protección Civil como órganos auxiliares de las autoridades, para prevenir y enfrentar eventuales casos de desastre, a través de la formación del voluntariado de protección civil.

Asimismo, mediante la reestructuración y atribuciones de las Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal, se amplían los cauces de participación para los vecinos, facultando a los ayuntamientos para que al inicio de su periodo constitucional, las integren con presidentes de los consejos de participación ciudadana municipal y con personas representativas de la colectividad y/o que tengan un conocimiento técnico especializado de los asuntos de que éstas se ocuparán.

En el Título IV "Régimen Administrativo", se agrega un capítulo que se refiere a las dependencias administrativas municipales, que son las instancias del ayuntamiento para el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades, estableciendo que para el despacho de los asuntos el ayuntamiento deberá contar por lo menos con la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, dependencias cuya importancia y utilidad son reconocidas ampliamente. Se prevé la facultad del presidente municipal para que previo acuerdo del ayuntamiento pueda crear, fusionar, modificar o suprimir las dependencias existentes, tomando en cuenta las necesidades y capacidad financiera de cada ayuntamiento, quedando las dependencias subordinadas a dicho funcionario público.

Se establecen los requisitos para ser nombrado secretario o tesorero municipal, exigiendo determinado grado de estudios de acuerdo con la población del municipio, en el primer caso y en el caso de tesorero deben tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del

ayuntamiento; y de preferencia que se trate de profesionistas de las áreas económicas o contable administrativas, con experiencia mínima en estas materias.

De forma clara se consigna la forma en que se integrará la hacienda pública municipal que se compondrá de los recursos materiales, financieros y tributarios con que cuente el ayuntamiento respectivo. De acuerdo con el artículo 99, es facultad del ayuntamiento aprobar su presupuesto de egresos, y se establecen los lineamientos para la elaboración de éste, debiendo estar vinculado a los objetivos y prioridades que señale el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.

La transparencia en la aplicación correcta de los recursos del municipio es facultad de un órgano independiente de la autoridad que realiza estas actividades. Por ello, los ayuntamientos pueden crear la contraloría municipal; previéndose que cuando no exista este órgano de control, las funciones respectivas serán ejercidas por el síndico del ayuntamiento, como se ha señalado con anterioridad.

En este sentido, y tomando en consideración que la intención de las reformas aplicadas en materia municipal, tienen como principal objetivo fortalecer la autonomía de dicha institución e incrementar la participación de los ciudadanos en el proceso de la toma de decisiones, se agregó el capítulo IV- BIS para facultar a los ayuntamientos en la promoción de la creación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, que serán responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal.

Uno de los aspectos más importantes en una administración municipal moderna, es el relativo a la planeación, por esta razón, se incluye en la ley un capítulo de la planeación, que contiene todo lo relativo a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal y otros programas municipales.

En un capítulo especial de este título se contempla la descentralización administrativa municipal, para establecer que los ayuntamientos, para una mayor eficacia de su administración pública y en la prestación de servicios, podrán

solicitar a la Legislatura local la creación de organismos públicos descentralizados; sin perjuicio de que puedan contar, dentro de su sector auxiliar, con empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Por la importancia que reviste la prestación de los servicios públicos municipales, se regulan los mismos respetando los principios que al efecto señala el artículo 115 de la Constitución Federal.

Se establece asimismo que los servicios públicos estarán a cargo de los municipios y podrán prestarse en forma directa por los ayuntamientos, sus unidades administrativas u organismos auxiliares; en coordinación, en caso de ser necesario, con otros municipios o con el Estado; o bien, mediante concesión a particulares, regulándose en forma clara y precisa el procedimiento correspondiente.

Se incorpora al rubro de seguridad pública la existencia de cuerpos municipales de tránsito y de bomberos. Se considera establecer un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal, y por lo anterior, se crea la normatividad para el desarrollo de un sistema efectivo de capacitación de los servidores públicos municipales, especialmente de las áreas más técnicas, con la finalidad de lograr la continuidad de los programas de los ayuntamientos.

En los artículos 147-A al 147-E, se regulan los aspectos relativos al nombramiento, atribuciones y obligaciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, mismo que será nombrado por el voto de las dos terceras partes del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

"De la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos", es la denominación del Título V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

A propuesta del presidente municipal el Ayuntamiento designará al menos a un oficial calificador, funcionario cuyas atribuciones son consignadas en el artículo 150 del ordenamiento en estudio. Se establece la diferencia entre los oficiales

mediadores-conciliadores y los oficiales calificadores, señalando el perfil que se debe cubrir para dichos puestos en función de las labores que les son encomendadas.

Las facultades del oficial mediador-conciliador se enfocan a estudiar y evaluar los conflictos vecinales proponiendo a las partes posibles mecanismos de solución, con la condición de que no se traten de problemas que constituyan delitos o sean competencia de los órganos judiciales. Por su parte, el oficial calificador tiene la facultad de conocer, calificar e imponer las sanciones por las faltas administrativas al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, salvo las de carácter fiscal, expedir a petición de parte certificaciones de las actuaciones que realicen.

Dentro de las prohibiciones expresas que les señala la ley se encuentran: girar órdenes de aprehensión, imponer sanciones que no se encuentran expresamente señaladas en el Bando Municipal y juzgar asuntos de carácter civil o imponer sanciones de carácter penal.

Dentro del título se incluye, como garantía de defensa de los habitantes de los municipios, el derecho de los mismos a interponer el recurso administrativo de inconformidad en contra de las resoluciones dictadas y ejecutadas por las autoridades competentes, dicho recurso se puede interponer de manera indistinta ante la propia autoridad o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, siguiendo las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México.

El Título VI, "De la Reglamentación Municipal", determina la vigencia y el ámbito de aplicación del Bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del ayuntamiento.

Se precisan los contenidos mínimos del Bando municipal que se promulgará en acto solemne y se difundirá en la Gaceta Municipal y por los medios que se estimen convenientes, determinándose la aplicación del principio

de publicidad legal de todos los demás ordenamientos de observancia general en el municipio, los cuales, para que tengan vigencia deberán publicarse, y respetarse los requisitos señalados para el Bando Municipal.

En cuanto a las sanciones por infracciones a los ordenamientos municipales, se actualizan éstas, adaptándose el criterio de fijar las multas en equivalencias de salarios mínimos, en lugar de cantidades en pesos, para prevenir su actualización automática y evitar su desfasamiento; además de señalar de manera muy clara cuales son las posibles sanciones que podrán ser impuestas por las autoridades municipales.

Por último, en el Título VII denominado "De los Servidores Públicos Municipales", y con el fin de precisar el criterio sustentado por la Constitución Política del Estado, y también para efectos de responsabilidad administrativa, se precisa quiénes son servidores públicos municipales; lo que permitirá aplicar, en su caso, las sanciones correspondientes a todo aquel servidor que no observe las prescripciones sobre legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

3.4 Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

El 22 de enero del año 1996, se publicó en la Gaceta de Gobierno la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, misma que abrogó la Ley Reglamentaria de las Fracciones III y IV del artículo 70 de la Constitución Local, normatividad que databa desde el año de 1962.

La ley que se revisa, cuya importancia radica en que establece los requisitos y el procedimiento tanto para la creación de municipios, como para la supresión de los mismos, contiene dieciséis artículos que se estructuran en cuatro capítulos.

El primer capítulo denominado “Disposiciones Generales”, establece la naturaleza y alcances de la ley, toda vez que en su artículo primero señala que se trata de una ley reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, siendo facultad de la Legislatura del Estado crear o suprimir municipios, de acuerdo con criterios de orden demográfico, político, social y económico (artículo 2); por lo tanto la disposiciones de la ley son de orden público.

“De la Creación de Municipios” es el nombre del capítulo II, abarca de los artículos 3 al 9, y comprende entre otros aspectos: los requisitos que deben reunir los centros de población que desean ser reconocidos como municipio, además de la posibilidad de que se trate de un centro de población o de la unión de varios de ellos; la solicitud debe ser dirigida a la Legislatura directamente por los interesados o por medio del Gobernador del Estado, también puede crearse un municipio nuevo a iniciativa directa del Gobernador; documentos que deben acompañarse a la solicitud; asimismo establece, que el ayuntamiento del nuevo municipio será designado por la Legislatura a propuesta del titular del Ejecutivo, hasta la fecha en se deban celebrar las elecciones correspondientes.

En el capítulo III, se regulan los aspectos relativos a la supresión de los municipios, correspondiendo la solicitud tanto al Gobernador del Estado, como al Ayuntamiento correspondiente, siempre y cuando exista incapacidad económica para el sostenimiento de su administración o disminuya de manera notoria el número de sus habitantes (artículo 10). Es también, facultad de la Legislatura señalar a cual o cuales municipios colindantes se integrarán los centros de población y territorio del municipio que desaparece.

Por último, el capítulo IV denominado “Fijación de Límites Municipales”, regula estos aspectos señalando que corresponde a la Legislatura aprobar los convenios amistosos que celebren los municipios entre sí para definir sus límites, además de señalar que es también su facultad resolver todo conflicto

relativo a los límites municipales, señalar la obligación de publicarlos en la Gaceta de Gobierno y otorgar a los centros de población o ayuntamientos interesados la posibilidad de concurrir ante la Legislatura para hacer valer sus derechos por conducto del presidente municipal y del síndico; sin embargo, la misma ley señala que las resoluciones mediante las cuales la Legislatura resuelve los conflictos territoriales o aprueba los convenios no admiten recurso o medio de defensa alguno.

CAPÍTULO IV

PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DEL MUNICIPIO DE ARAGÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO

4.1 Experiencia de creación de municipios en el Estado de México

Actualmente existen un total de 2,436 municipios en todo el país, la entidad federativa con el mayor número de municipios es Oaxaca con un total de 570, en segundo lugar con la cantidad de 217 municipios se encuentra el estado de Puebla; las entidades con una menor cantidad de municipios dentro de su territorio son Quintana Roo con 8, Baja California y Baja California Sur con 5 municipios cada una de ellas⁵⁹.

Por su parte, el Estado de México cuenta actualmente con un total de 125 municipios y ocupa el cuarto lugar en entidades con el mayor número de divisiones municipales al interior, por encima de Jalisco que tiene 124. De igual manera, desde el año de 1990 y hasta la fecha se han creado un total de 50 municipios nuevos en el país, destacando el caso de Tlaxcala como la entidad que recientemente ha tenido el mayor desarrollo municipal, con 16 municipios de nueva creación, desde el año de 1995 y hasta la fecha.

Durante ese periodo en el Estado de México se han constituido un total de 4 municipios nuevos; en primer lugar el denominado Valle de Chalco Solidaridad, creado mediante decreto de fecha 09 de noviembre de 1994, siendo creado a partir del territorio de los municipios de Chalco, Ixtapaluca, La Paz, y Chicoloapan; ocupando el lugar número 122 dentro de la entidad y el número 2,393 a nivel nacional.

⁵⁹ <http://www.e-local.gob.mx>

El 1º de enero del año 2002, mediante los decretos números 34 a 38 emitidos por el Ejecutivo local, se estipuló la creación de los municipios de Luvianos y San José del Rincón (123 y 124 respectivamente) segregándose para ello parte del territorio que originalmente formaba el municipio de Tejupilco para formar al primero y de San Felipe del Progreso para crear al segundo.

El municipio de más reciente creación en la entidad es Santa María Tonanitla, creado mediante decretos 152 al 154 de fecha 25 de julio del año 2003 tomando parte del territorio de Jaltenco, llegando a la cantidad actual de 125 municipios dentro del Estado de México.

Por su cercanía temporal, se revisará de manera general cuales han sido los resultados en la creación de los tres últimos municipios que se mencionaron anteriormente.

Desde que fue creado, el Estado de México se ha visto en la necesidad de reestructurar, en diversas ocasiones, su distribución territorial; ya se mencionó en el capítulo segundo que durante el siglo XIX y hasta el año de 1917 cedió parte de su territorio para la formación de otras entidades federativas. De igual manera, constantemente ha tenido que realizar ajustes en su división política interna, con la finalidad de impulsar un crecimiento congruente con los recursos que tiene y con los servicios públicos que necesita.

La creación de los municipios de Luvianos y de San José del Rincón, creados a partir de enero del año 2002, tuvo su origen en las solicitudes que los habitantes de Tejupilco y de San Felipe del Progreso manifestaron al Ejecutivo local, así como al planteamiento realizado por el gobernador de la entidad en el Plan de desarrollo del Estado de México 1999-2005, cuyo principal propósito fue “impulsar un federalismo que detone el desarrollo regional a partir del fortalecimiento municipal, para lo cual es necesario establecer políticas e instrumentar acciones que consideren las realidades socioeconómicas de los municipios, sus grados de desarrollo y los contrastes entre los urbanizados o

industrializados y los que desafortunadamente aún presentan altos índices de marginación”⁶⁰

Originalmente el municipio de Luvianos pertenecía a Tejupilco, el municipio más extenso del Estado de México, con un total de 1327.56 kilómetros cuadrados, esa misma extensión territorial, junto con la ubicación geográfica de su cabecera, eran los principales factores que impedían una adecuada gestión administrativa del ayuntamiento para atender a las comunidades más apartadas y prestar de una manera oportuna y eficaz los servicios públicos y desarrollo que toda comunidad requiere.

Actualmente, Luvianos tiene una superficie territorial de 702.129 kilómetros cuadrados aproximadamente, su circunscripción territorial se integra por 134 localidades con categoría política correspondiente a una Villa, 5 Pueblos, 6 Rancherías y 122 Caseríos, siendo su cabecera municipal Villa de Luvianos, y con una población superior a los 40,000 habitantes.

Con la creación de este municipio la población de la parte Noroeste del municipio de Tejupilco se vio beneficiada, ya que se disminuyó la extensión territorial en la cual debe ejercer sus facultades de gobierno el ayuntamiento, permitiendo una mayor cercanía con los habitantes y facilitando tanto la gestión administrativa como la prestación oportuna de los servicios por parte del ayuntamiento, actividad de gran importancia en el quehacer estatal, tal y como acertadamente lo señala el maestro Valencia Carmona al considerar que “se entiende hoy por servicio público la actividad técnica que el estado declara de interés general porque tiende a satisfacer una necesidad colectiva”⁶¹

De igual manera, el gobierno estatal adquirió un compromiso con los habitantes del nuevo municipio, comprometiéndose a mejorar las vías de comunicación, la infraestructura y el equipamiento necesario para el impulso en

⁶⁰ <http://www.edomexico.gob.mx>

⁶¹ Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa-UNAM. México 2003. p 209

las labores del campo, así como la creación de fuentes de trabajo suficientes que impulsaran de manera real el desarrollo del nuevo municipio.

Por otra parte, el municipio de San José del Rincón pertenecía originalmente al de San Felipe del Progreso, segundo municipio más extenso en el Estado de México con un total de 856.05 kilómetros cuadrados.

El nuevo municipio tiene una superficie un poco superior a la mitad del territorio anterior, es decir 494.917 kilómetros cuadrados, con una circunscripción territorial integrada por 87 localidades con categoría política de 16 Pueblos, 70 Rancherías y un Caserío con cabecera municipal en San José del Rincón Centro.

Una de las principales razones que impulsó la creación de este municipio, es la necesidad de contar con una adecuada infraestructura hidráulica, ya que un censo realizado durante años anteriores a la fecha de creación del mismo, se detectó que alrededor de 8,000 personas no contaban con servicio de agua potable y drenaje, así como la ampliación en la prestación del servicio de electricidad para las zonas marginadas que tenían mayor distancia con la anterior cabecera municipal.

Actualmente, la cabecera se ubica en la zona centro-norte del territorio del nuevo municipio, permitiendo a las autoridades municipales tener mayor cercanía con la población para prestar de manera oportuna y eficaz los servicios públicos a su cargo; asimismo, se puede impulsar de manera más vigorosa la participación activa de los habitantes con su gobierno, tal y como lo señala López Arciniega⁶² quien citando a Alexis de Tocqueville y su obra *La democracia en América* expresa "...Es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas privadas son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen a éste gustar

⁶² López Arciniega, Oscar Alfredo. *Participación ciudadana en el municipio*, en Fernández Ruiz Jorge (coordinador) *Régimen Jurídico Municipal en México*. Editorial Porrúa-UNAM. México 2003. p 349

del uso pacífico de la ciencia y servirse de ella. Sin instituciones comunales podría una Nación darse un gobierno libre, pero ella carecerá de libertad...”

El municipio de más reciente creación en el Estado de México es Tonanitla, mediante decreto de fecha 25 de julio del año 2003 se erigió con territorio del municipio de Jaltenco quedando dividido de esta manera el territorio de la entidad en 125 municipios.

Este municipio cuenta con una superficie total de 8,517 kilómetros cuadrados y su cabecera municipal es Santa María Tonanitla, en el momento de su creación, contaba con una población de 6,170 habitantes, colindando con los municipios de Nextlalpan, Ecatepec, Tecamac, Tultitlan y Jaltenco.

Una de las principales razones que dio origen a la iniciativa de creación que se remitió al Ejecutivo local, y que fue debidamente aprobada por la Legislatura del estado, fue satisfacer la demanda de los habitantes del nuevo municipio para contar nuevamente con un gobierno local, ya que en el año de 1891 dicha comunidad se erigió como municipio, pero en el año de 1899 se suprimió de nueva cuenta integrándose al territorio de Jaltenco.

De igual forma, se tomaron en cuenta los requisitos establecidos por la Ley para la creación de municipio nuevos, considerando que la creación del municipio de Tonanitla no quebrantó la unidad social, cultural y geográfica tanto del nuevo municipio como de Jaltenco, tomando en cuenta que anteriormente ya existía una división municipal en esa zona.

También se verificó que se cumpliera con el requisito de que el nuevo municipio cuente con la capacidad financiera para disponer de recursos económicos suficientes y dar sustento a la administración pública municipal, considerando que con las participaciones y fondos federales, así como las aportaciones federales, se cubren la mayor parte de los gastos del municipio.

Desde el punto de vista electoral, el municipio de Tonanitla tiene una situación especial en relación con el resto de los municipios, lo anterior de cara a los procesos electorales de diputados y miembros de los ayuntamientos en el Estado de México en el año 2006.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 144 G del Código electoral del Estado de México, cada partido político tiene como tope de gastos el porcentaje de tope de gastos de la campaña para la elección inmediata anterior más un determinado porcentaje para el tipo de elección.

Debido a que el municipio de Tonanitla se creó con posterioridad a la elección celebrada el 9 de marzo del año 2003, no existe el criterio antes mencionado para la determinación de gastos de campaña en este proceso electoral.

Por lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral Estatal en primer lugar determinó, con base en la población señalada por el decreto de creación del municipio, cual hubiera sido el tope de gastos de campaña que le hubiera correspondido en la elección inmediata anterior, para con posterioridad ubicar al mismo dentro del rango poblacional establecido en el artículo 144 G fracción III inciso A del Código Electoral Estatal, para finalmente aplicar el porcentaje correspondiente, resultando el tope de precampaña del nuevo municipio⁶³

Hasta el momento se han revisado los principales motivos que impulsaron la creación de estos últimos tres municipios en el Estado de México, enfocándose principalmente a la mejora de las actividades administrativas de los ayuntamientos, así como una más eficiente prestación en los servicios públicos administrados por este órgano de gobierno.

⁶³ Fuente <http://www.ieem.org.mx>

Sin embargo, también es cierto que no todos los objetivos marcados inicialmente se han logrado hasta el momento. Por ejemplo, en el caso del municipio de Luvianos y a cuatro años de su erección el gobierno estatal, por conducto del Director General de Gobernación en la región sur del Estado de México, reconoció muchas carencias en materia agrícola, ganadera, de infraestructura, de desarrollo urbano y de agua potable. De igual forma, el presidente municipal, Antonino Duarte resaltó que existen programas que fueron comprometidos por la administración pasada y que no han sido cumplidos totalmente.⁶⁴

Por otra parte, el municipio de Tonanitla enfrenta una situación crítica en sus finanzas públicas, ya que de acuerdo a declaraciones del presidente municipal Daniel Mauricio Martínez el presupuesto mensual asignado al municipio es de 580 mil pesos, cantidad que incluso es insuficiente para cubrir la nómina del personal del ayuntamiento, por lo anterior para poder realizar obra pública tienen que recurrir al endeudamiento de la administración y solicitar prestamos bancarios.⁶⁵

La situación de este municipio está viciada desde su origen, ya que al momento de su creación contaba con una población de 6 mil 170 habitantes; tomando en consideración que la Ley para Creación de Municipios en el Estado de México establece en su artículo 3° fracciones II Y III como requisitos indispensables para la creación de un municipio: tener un censo de población superior a los 40 mil habitantes y contar con los recursos económicos suficientes para cubrir los gastos propios de la administración pública municipal.

En este sentido, es necesario considerar si la creación del municipio de Tonanitla efectivamente tuvo como finalidad el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de sus habitantes, o únicamente se impulsó la erección

⁶⁴ <http://www.elmonitor.com.mx>. abril de 2005

⁶⁵ <http://www.eluniversalonline.com.mx>. 25 de noviembre de 2005

del municipio con fines territoriales de carácter electoral, al restarle población y recursos al municipio de Jaltenco, del cual tuvo su origen.

Ya que a pesar de que la fracción II del artículo 3° antes mencionado, contempla la posibilidad de constituir un nuevo municipio con un censo menor a los 40 mil habitantes, también es cierto que necesariamente se debe revisar la viabilidad de un proyecto de tal envergadura y sobre todo atender a una interpretación integral de la ley, ya que actualmente los ingresos del municipio son insuficientes para sufragar los gastos propios de la administración, dejando de cumplir con el requisito consignado en la fracción III de la ley en comento.

4.2 Municipio de Nezahualcoyotl

La principal razón que dio origen al municipio de Nezahualcoyotl, fueron las crisis económicas y la falta de programas adecuados para el crecimiento de la actividad agrícola, por lo tanto, muchos habitantes de pequeñas comunidades que habitaban en diferentes estados de la República emigraron a principios de 1940 a la capital del país.

En aquella época la ciudad de México, era el principal centro de actividad económica del país, el crecimiento de la industria y la creación de numerosas fábricas permitieron que esta población migrante encontrara sin ningún problema el trabajo que en su comunidad no existía; no obstante la capacidad de la ciudad para proporcionar vivienda a toda esta nueva población no era suficiente.

Fue justamente en esta época cuando debido a las obras de desagüe de la cuenca de México y gracias al proceso de desecación del Lago de Texcoco se iniciaron, en el año de 1945 los primeros asentamientos en las colonias Juárez Pantitlán y Pantitlán, actualmente ésta última se encuentra dentro de los límites del Distrito Federal.

De hecho, tal como lo describe Emilio Alvarado Guevara en *Yolhueyliztli*⁶⁶ “La Unión proletaria de colonos del Estado de México ocupó desde el año de 1945 los terrenos que ellos mismos denominaron colonia México, por lo que las primeras tres colonias fueron la México, El Sol y Juárez Pantitlán, cuyo valor del metro cuadrado en ese año era de 3 a 5 pesos”

No fue sino hasta el año de 1949, cuando el entonces presidente de la República Miguel Alemán, instruyó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para que los terrenos del Lago de Texcoco fueran entregados al Estado de México y aprovechados legalmente como zona de asentamientos urbanos.

Desde que se iniciaron los asentamientos, tanto irregulares en 1945, como legalmente reconocidos en 1949, el crecimiento poblacional fue sumamente acelerado ya que de acuerdo con las cifras oficiales en 1949 existían únicamente 2 000 habitantes y para 1954 eran ya 40 000 habitantes; esta explosión demográfica se debió principalmente a que los fraccionadores compraron los terrenos a los comuneros del municipio de Chimalhuacan y promovieron en las colonias populares del Distrito Federal la venta de los mismos con facilidades de pago.

De esta forma, para el año de 1952 las colonias asentadas en los terrenos del antiguo Lago de Texcoco se integraban por la Agua Azul, Atlacomulco, Nezahualcoyotl, Villada, El Porvenir, Maravillas, El Sol, Juárez Pantitlán, México, Tamaulipas, Evolución, Estado de México y Raúl Romero.

Para el año de 1956, los habitantes de las colonias asentadas en el Vaso de Texcoco, integraron una organización denominada Federación de Colonos del Ex Vaso de Texcoco, cuyo objetivo principal era exigir a los fraccionadores que habían vendido los terrenos el cumplimiento en cuanto a la prestación de los servicios básicos. Fue esta misma organización ciudadana la cual en el año de 1960, solicitó al entonces gobernador del Estado de México, Gustavo Baz

⁶⁶ <http://www.neza.gob.mx>

Prada, la emancipación de las colonias que integraban su federación del Municipio Chimalhuacan, ya que en esa fecha sumaban 80 000 habitantes, quienes deseaban contar con una organización política, autónoma e independiente.

En ese mismo año, se creó otra organización civil denominada Unión de Fuerzas pro municipio de las Colonias del Vaso de Texcoco, A.C., la cual contó con el apoyo del gobierno estatal e incluso consiguió que a la petición de creación del municipio 120 en el estado, se sumaran alrededor de 20 escuelas primarias que pugnaban por mejoras en sus centros de enseñanza, así como la creación de más planteles dentro de la demarcación.

Sin embargo, fue hasta el 20 de febrero de 1963 que el gobernador del estado mediante el oficio número 198 sometió a consideración de la legislatura local la erección del municipio de Nezahualcoyotl, la cual después de un análisis de la zona, así como de los asentamientos humanos que existían en esa fecha, acordó expedir el decreto correspondiente, mismo que fue publicado el 3 de abril del mismo año.

De esta manera, el día 18 de abril de 1963 la XLI Legislatura expidió el decreto por el cual se erigió el municipio Nezahualcoyotl, siendo debidamente publicado el día 20 de abril del año mencionado, y entrando en vigor el 23 de abril, creando así el municipio número 120 del Estado de México.

Actualmente, el municipio de Nezahualcoyotl tiene un territorio de 63.44 kilómetros cuadrados⁶⁷, equivalente al 9.4% del total del territorio del Estado de México, se ubica en la porción oriental del Valle de México en lo que anteriormente fue el Lago de Texcoco.

Limita al Norte con el municipio de Ecatepec de Morelos y la Zona Federal del Lago de Texcoco, al Noroeste con la Delegación Gustavo A.

⁶⁷ Bando Municipal. Artículo 13. Dirección de Comunicación Social de Nezahualcoyotl. Febrero 2004

Madero, al Noreste con los municipios Texcoco y San Salvador Atenco, al Este con los municipios La Paz y Chimalhuacán, Al Oeste con las Delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza y al Sur con las Delegaciones Iztapalapa e Iztacalco y el municipio Los Reyes La Paz; está situado a una altura de 2,240 metros sobre el nivel del mar.

Este municipio tiene actualmente una de las más altas tasas de densidad en el país concentrando a 19,324 habitantes por kilómetro cuadrado y está conformado por 85 colonias⁶⁸. La zona donde se ubica el municipio es la más densamente poblada del país, puesto que las delegaciones Iztapalapa y Gustavo A. Madero son la número uno y dos en población del Distrito Federal, mientras que Ecatepec y Nezahualcoyotl son los municipios que ocupan el primero y segundo lugar de población del Estado de México, concentrando una población de 5,857,254 habitantes, misma que representa un porcentaje de 32.9 de la población metropolitana.

De acuerdo con las cifras que arroja el último censo de población y vivienda, efectuado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) en el año 2000, habitan el municipio de Nezahualcoyotl 1,226,000 personas.

Algunos datos de importancia relativos a la infraestructura con que cuenta el municipio, de acuerdo con la información proporcionada mediante el sitio oficial de internet⁶⁹ son los siguientes: existen 2 millones 600 mil metros cuadrados de áreas verdes; se cuenta con 12 bibliotecas, 4 casas de cultura, 1 centro regional de cultura, el Centro Cultural Municipal “Dr. Jaime Torres Bodet” y un Centro Municipal de Educación para Adultos; existen 902 escuelas, de las cuales 712 son públicas y 190 privadas; en el municipio se cuenta con 618 hospitales y 66 mercados públicos de los cuales 48 están en la Zona Centro y 18 en la Zona Norte.

⁶⁸ Para más información revisar artículo 14 del Bando Municipal.

⁶⁹ <http://www.neza.gob.mx>

Los problemas que enfrenta el municipio de Nezahualcoyotl, son numerosos y de diversa índole, actualmente el gobierno municipal tiene como principal reto mejorar los mecanismos de relación, corresponsabilidad y participación de la comunidad con su gobierno, incrementando los niveles de respuesta a la problemática municipal.

En el aspecto económico el problema más grave que se enfrenta es el del desempleo, ya que el nivel es del 6% cifra que en comparación con el promedio que existe a nivel nacional es alta; de igual manera el manejo de la basura es uno de los principales problemas ecológicos y de salud pública que actualmente tiene el municipio, ya que además de que la cantidad de basura producida es muy alta no se cuentan con las instalaciones ni la tecnología necesaria para su tratamiento, derivando en contaminación de aire y agua, así como una pobre imagen del municipio.

En este mismo sentido, la prestación de los servicios básicos, tales como drenaje, agua, alumbrado público, guarniciones, banquetas y pavimentación de calles, se encuentran con un notable atraso, principalmente en el aspecto relativo a la dotación de agua en numerosas colonias de la Zona Norte del municipio .

Otro de los problemas que requieren un adecuado planteamiento de soluciones es el relativo a la seguridad pública, ya que durante los últimos años se ha incrementado la incidencia delictiva en el municipio, de tal manera que se garantice el bienestar y la protección tanto de los habitantes como de sus bienes. Se requiere de igual manera establecer esquemas administrativos que permitan una eficiente respuesta a las necesidades de los ciudadanos, disminuyendo los tramites burocráticos e incentivando la participación de los habitantes en la toma de decisiones y en la supervisión de los planes de gobierno.

Muchos de los problemas que se mencionaron anteriormente encuentran parte de su origen en el crecimiento desmesurado que durante los últimos años

ha tenido el municipio de Nezahualcoyotl, cabe recordar que durante los últimos 30 años tanto la población como el desarrollo urbano crecieron aceleradamente; por lo tanto, consideramos necesario revisar la posibilidad de crear un municipio nuevo en la región que actualmente es conocida administrativamente como Zona Norte, con la finalidad de permitir una administración municipal más eficiente que cuente con los recursos para satisfacer las necesidades de los habitantes y que cumpla adecuadamente con la prestación de los servicios bajo su cargo.

Como correctamente lo señala el maestro Salvador Valencia⁷⁰ “En el fin del municipio se encuentra la justificación de la naturaleza pública y el elevado interés comunitario que dicha institución persigue. Efectivamente, las actividades del municipio tienen como finalidad esencial procurar el bienestar general de los ciudadanos ubicados en su demarcación, mismas que se encausan a través del órgano denominado ayuntamiento, que para satisfacer dicho bienestar tiene a su cargo la prestación de diferentes servicios públicos”

4.3 Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006

De acuerdo con lo establecido por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorgue esta constitución”; de igual manera el artículo 26 determina que “El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo,

⁷⁰ Valencia Carmona Salvador, *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa UNAM. México 2003. p.29

permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”⁷¹

Los artículos transcritos anteriormente son el fundamento legal para la planeación a nivel nacional, determinando como principal objetivo la participación de los diversos sectores sociales para incluir las demandas de la sociedad en los programas de desarrollo.

En la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México es el artículo 139 el que establece las bases para la planeación municipal ya que de acuerdo con lo establecido por la Carta Magna a nivel federal determina que “I.- El sistema estatal de planeación democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: ...”⁷²

A nivel local los demás ordenamientos que terminan de conformar el marco jurídico que regula el Plan de Desarrollo Municipal son la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en su capítulo tercero establece los mecanismos de la planeación y las atribuciones de los ayuntamientos y la Ley de Planeación del Estado de México que se encarga de determinar la manera como se integra el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios y establece las competencias de los municipios en materia de planeación; en ese sentido cabe recordar que al carecer los municipios de facultades legislativas los programas de planeación implementados deben adecuarse con los determinados por el gobierno estatal, ya que en caso contrario se estaría excediendo en sus facultades.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcoyotl 2003-2006, “La planeación es un proceso en el que el gobierno y la ciudadanía hacen un diagnóstico de los problemas, establecen su fortalezas y debilidades,

⁷¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. SISTA. México 2004. pp 38 y 39

⁷² Constitución Política del Estado libre y soberano de México. Ed. Anaya Editores. México 2005. p 66

evalúan su oportunidades y amenazas, imaginan escenarios posibles y determina estrategias que se convertirán en programas y proyectos específicos que darán respuesta a los problemas detectados”⁷³

En este orden de ideas el documento que se revisa en este apartado se agrupa en seis grandes perfiles: desarrollo urbano sustentable, desarrollo social y combate a la pobreza, desarrollo económico y empleo, modernización integral de la administración pública, financiamiento para el desarrollo, y seguridad publica municipal y procuración de justicia.

Dentro de cada uno de estos perfiles, se revisan los problemas existentes y se establecen los mecanismos para la acción coordinada de los diferentes actores tanto del gobierno como de la sociedad en la implementación de acciones para la solución de los conflictos y el desarrollo del municipio.

Dentro del perfil denominado Desarrollo Urbano Sustentable, se contemplan aspectos tales como el uso de suelo, la movilidad intra e inter municipal, los servicios públicos, tales como agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, limpia, recolección y disposición final de la basura, comercios y mercados, panteones, rastro, parques y jardines y otros aspectos como la imagen urbana y la contaminación del agua, aire y suelo.

En este sentido es necesario especificar, que la mayor parte del terreno municipal es de uso urbano ya que el 83.63% del mismo se ocupa para la ubicación de las 85 colonias y solamente el 0.37% corresponde a uso de suelo industrial cifra que refleja el bajo nivel de industria con que cuenta el municipio, situación que impacta en aspectos tales como la generación de empleo.

Uno de los principales problemas con que se enfrenta el municipio, es que no tiene espacio para crecer o incluso para desarrollar otro tipo de actividades como pueden ser las agrícolas, concretamente en el caso de la

⁷³ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. p 12

Zona Norte no existe una presión de crecimiento hacia la parte Oriente, lugar donde se encuentran los únicos espacios disponibles, ya que dichos terrenos pertenecen al proyecto denominado Ex Vaso de Texcoco limitando el crecimiento de esta zona de manera notable.

En el aspecto relativo a la movilidad intra e inter municipal, es importante destacar dos aspectos; en primer lugar el municipio cuenta con un alto índice de urbanización e integrado funcionalmente a la dinámica de la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Por otra parte presenta dos zonas con un desarrollo urbano notoriamente distinto, la denominada Zona Centro se estructura por un sistema de vialidades primarias que forman una cuadrícula casi perfecta y facilitan la comunicación entre las colonias y las oficinas de gobierno ubicadas en esa zona.

Por otra parte en la Zona Norte las vialidades primarias tienen una estructura irregular, sobre todo por tratarse de continuaciones de importantes vías del Distrito Federal. Para esta zona del municipio es más sencillo comunicarse con el Distrito Federal y con el municipio de Ecatepec, ya que debido a una falta de continuidad en el trazo de las vías de comunicación y a un deficiente servicio de transporte público es muy difícil comunicar a la Zona Norte con la Zona Centro.

Existen además dos barreras que profundizan esta separación ya que de un lado se ubica el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y del otro lado la Alameda Oriente y los terrenos pertenecientes al Lago de Texcoco, existiendo un distanciamiento físico notorio entre ambas zonas del municipio, además de las dificultades para comunicarlas.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, el abastecimiento de agua y drenaje para la población de la zona conurbada es uno de los principales retos, sin embargo para conseguir este objetivo se requiere de constante mantenimiento y desarrollo en la infraestructura además del

crecimiento en el tratamiento de aguas residuales para garantizar la prestación de este servicio, ya que no se cuenta con plantas potabilizadoras.

De acuerdo con las cifras planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal se ofrece el servicio de agua potable al 99% de la población, sin embargo, existe un déficit de 42 litros de agua por habitante. Mientras que la cobertura en el servicio de drenaje es de un 99.80%, siendo únicamente una colonia la que no cuenta con el servicio debido a problemas de carácter territorial⁷⁴

En el municipio existen 36,466 luminarias contando con una cobertura del servicio de casi el 100%, excepto en algunas partes de las calles de la Calle Canal de Sales y la Colonia San Agustín Atlapulco, no obstante el servicio es inadecuado debido principalmente a que las instalaciones tienen aproximadamente 30 años de servicio y no cuentan con el mantenimiento correspondiente.

En materia de limpia, recolección y disposición final, los principales problemas que se encuentran es que por su misma ubicación en la Zona Norte del municipio no existe estación de transferencia, generando desgaste combustible y consumo de tiempo en los vehículos para realizar el depósito de los desechos. Además, la existencia de dos tiraderos a cielo abierto que son operados de manera privada son fuente importante en la contaminación y en la afectación de la imagen urbana, además de significar un riesgo para la población en cuanto a salud pública y posibles incendios por la acumulación de desechos de diversa naturaleza.

El segundo perfil que se aborda en el Plan de Desarrollo Municipal es el de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, dentro de éste se revisa en primer término la evolución poblacional de los últimos 40 años en el municipio.

⁷⁴ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. pp 54 y 55.

En este orden de ideas, se destaca que el comportamiento demográfico de Nezahualcoyotl tiene dos grandes etapas, la primera comprende la década de 1970 a 1980 caracterizada por un crecimiento poblacional importante con una tasa de 8.42%. En la segunda etapa, que comprende de 1980 a 1995 se presentó una notable desaceleración en el crecimiento demográfico, reflejando la tasa de población una caída de 0.67%; lo que significa que el municipio se convirtió en expulsor de población.⁷⁵

Actualmente existe la misma tendencia a la baja en la tasa de crecimiento de la población y las expulsiones se deben principalmente a la escasa oferta de suelo para vivienda, por lo que la población se desplaza a municipios contiguos tales como Chimalhuacán, La Paz. Ixtapaluca, Valle de Chalco y Ecatepec.

Como parte integrante del Desarrollo Social el Plan de Desarrollo, considera el sistema educativo y de cultura. En este rubro dentro de la demarcación existen 157 escuelas a nivel preescolar que por su distribución generan déficit de este equipamiento en la Zona Norte del municipio al límite con Ecatepec.

Asimismo, existen 426 escuelas primarias, 143 escuelas secundarias, 56 escuelas a nivel medio superior y 8 instituciones en el nivel superior. De acuerdo con estas cifras existe una demanda insatisfecha de más de 10,000 alumnos entre los egresados de la secundaria y los inscritos en el nivel medio superior, ya que las ofertas que existen en el municipio no bastan para cubrir esta demanda, obligando a los estudiantes a buscar opciones en escuelas del Distrito Federal o municipios cercanos.

La principal deficiencia en este rubro es la falta de escuelas de nivel medio superior y superior, para cubrir adecuadamente la demanda estudiantil del municipio, existiendo como proyectos dentro del Plan de Desarrollo la

⁷⁵ Idem. P 79

creación de un campus de la Universidad Autónoma del Estado de México y la instalación de un campus de la Universidad Lasalle.

En lo que respecta al equipamiento que existe en el municipio para satisfacer los Servicios de Salud que requiere la población, se cuenta con una Clínica Hospital, una Clínica de Servicio Familiar y con 14 Centros de Salud Urbanos y una Clínica Materno Infantil operada por el DIF municipal. Además participan en este sistema de salud el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Secretaría de Salud, el ISSSTE y el ISSEMyM; no obstante lo anterior el 50% de la población municipal no cuenta con servicios de seguridad social.

Dentro del equipamiento de la administración pública mismo que tiene como finalidad establecer el contacto entre las instituciones públicas y la población, facilitando las uniones de la administración pública y la soluciones a los problemas de la comunidad existe la siguiente estructura, la sede principal es el Palacio Municipal seguido en este orden de importancia por la Unidad Administrativa Zona Norte; tres Ministerios Públicos de carácter estatal, dos Tribunales de Justicia Estatal; diez oficinas de gobierno estatal; así como diversas oficinas del Gobierno Federal, también se cuenta con dos Centros de Readaptación Social.

Dentro de este perfil, el ultimo punto que se aborda es el relativo a la vivienda y de acuerdo con las cifras el Plan de Desarrollo al año 2000 existía un parque habitacional de 274,984 viviendas⁷⁶. El tipo de vivienda que predomina en Nezahualcoyotl es la unifamiliar progresiva, presentando a partir del año de 1980 una disminución continua en el número de habitantes por vivienda ya que mientras en 1970 era de 6.4 para el 2000 era de 4.36 por vivienda.

Existe también otro tipo de vivienda dentro del municipio que corresponde a los denominados fraccionamientos residenciales de categoría media, con características diferentes ya que son resultado de una planeación

⁷⁶ Idem.p 102

urbana y un desarrollo inmobiliario adecuado; estos desarrollos se localizan principalmente en la parte Norte del municipio.

El quinto perfil que se aborda en el Plan de Desarrollo municipal es el correspondiente a Desarrollo Económico y Empleo. De acuerdo con las cifras oficiales en el municipio existen 41,684 unidades económicas con un personal ocupado de 90,879 habitantes⁷⁷. De acuerdo con estas mismas cifras la población económicamente activa total en el municipio representa únicamente el 39.02% de la población en edad de trabajar, situación que se explica debido a que una gran parte de la población vive de la realización de actividades informales o trabaja en industrias o maquiladoras clandestinas montadas en casas habitación.

De igual manera se puede apreciar que la población ocupada se ubica principalmente en actividades económicas del sector terciario ya que representa el 71.3% de la población ocupada, y muy por debajo se ubica el sector secundario con 24.3% y el primario con 0.15%. Lo anterior se debe principalmente a que el municipio tiene un carácter urbano y no se realizan actividades vinculadas con la agricultura, silvicultura o pesca; mientras que la industria manufacturera tiene una representación muy baja dentro del municipio enfocándose la actividad económica principalmente a las ramas del comercio y los servicios; es decir el sector terciario, unidades económicas que ocuparon a un total de 38,950 personas.

Es importante resaltar que Nezahualcoyotl, en comparación con otros de los municipios más importantes del Estado de México, tales como Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Toluca cuenta con menos personal ocupado lo que significa que una cantidad mayor de la población municipal tiene que buscar empleo fuera del territorio. Por ejemplo, de la población económicamente activa que asciende a 470,588 personas solamente 117,074 de ellas contaban con

⁷⁷ www.inegi.gob.mx Censo económico 2003

empleo dentro del municipio, estas cifras nos muestran que solo 4 de cada 10 personas que habitan en el municipio se ocupan en las actividades económicas establecidas ahí mismo.

Otro dato que es importante resaltar es que los otros cuatro municipios mencionados cuentan con un sector manufacturero importante que genera una gran cantidad de empleos; en Tlalnepantla por ejemplo absorbe el 47.5% del personal ocupado; en Naucalpan el 46.7%; en Toluca el 38.5%; en Ecatepec el 41% y en Nezahualcoyotl solo el 19.5%; cifras que reflejan la pobre presencia del sector secundario, industrial o manufacturero dentro de el municipio.

El sexto perfil se enfoca a establecer los lineamientos para modernizar la administración pública municipal. El principal instrumento que se utiliza para este objetivo es el Manual General de Organización, documento que “reúne información de las funciones y responsabilidades de cada una de las unidades administrativas de la anterior administración”⁷⁸

De igual manera dentro de este perfil se revisan los mecanismos existentes para la participación social dentro de la administración del municipio, destacando la existencia de al menos 350 organizaciones en diferentes ámbitos. Los mecanismos de participación que se establecen en el Plan de Desarrollo son: Consejos de Participación Ciudadana, Consejo de Desarrollo Municipal, Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia y Consejos Municipales Ciudadanos.

Desafortunadamente de acuerdo con los datos de participación durante el trienio pasado solo el 8% de los Consejos de Participación Ciudadana realizaron trabajos de gestión ante el gobierno municipal. Por lo tanto, es menester que se incentive la participación ciudadana en la solución de la problemática municipal.

⁷⁸ Plan de Desarrollo municipal 2003-2006. p 127

Por su parte, el Consejo de Desarrollo Municipal se encarga de vincular a la comunidad con el gobierno municipal buscando favorecer el desarrollo social a partir del ejercicio de los recursos aportados por el gobierno federal a través del ramo 33, su función primordial es promover la participación ciudadana para la ejecución y evaluación de obras ejecutadas con recursos de este ramo.

De igual manera, los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia son órganos ciudadanos responsables de verificar la ejecución y el cumplimiento de cada obra donde se ejercen recursos asignados por el ramo 33.

El séptimo perfil que aborda el Plan de Desarrollo Municipal, es el denominado Financiamiento para el Desarrollo. De acuerdo con las cifras que se manejan la principal fuente de los impuestos municipales es el impuesto predial, no obstante existe en promedio un rezago en el pago de este impuesto equivalente a un 42% de los contribuyentes; esta situación afecta al municipio, ya que uno de los criterios para la distribución del Fondo de Fomento municipal, es justamente la recaudación local del predial y de los derechos de agua.

Por lo anterior existe, como en la mayor parte de los municipios del país una gran dependencia de las participaciones federales que son entregadas al municipio, representando en promedio el 80% de los ingresos. En el caso de las participaciones federales que representan el 40% de los ingresos totales se aplican a los gastos generados por la operación y prestación de los servicios públicos, mientras que las aportaciones del ramo 33 se aplican a infraestructura educativa, vial, de seguridad pública y a impulsar el desarrollo social.

En relación con los egresos del municipio, la erogación mas fuerte se ubica dentro del rubro de servicios personales, correspondiente a los sueldos y salarios que percibe el personal administrativo y operativo del municipio. En segundo lugar, se ubica el rubro de transferencias en el que se reflejan los descuentos y subsidios otorgados a los contribuyentes para que regularicen su situación fiscal.

De acuerdo con las cifras que se plasman en el Plan de desarrollo la capacidad financiera total del municipio es de 0.32 lo que significa que de cada peso que se utiliza para cubrir el gasto corriente 32 centavos provienen de la recaudación propia del municipio. En este mismo sentido, la dependencia financiera del municipio es del 65.34%, lo que significa que de cada peso que se cubre como gasto corriente un poco más de 65 centavos provienen de las participaciones derivadas de los sistemas federal y estatal de coordinación fiscal.

El octavo perfil se encarga de plantear el escenario relativo a la Seguridad Pública municipal y Procuración de Justicia. En este apartado es importante resaltar, que la población sigue considerando que el principal problema que le aqueja es el de la inseguridad pública. El delito que mas incidencia presenta es el robo a transeúnte, mismo que se asocia en gran medida con la adicción a drogas o alcohol, esta tendencia se debe principalmente a los operativos que se han implementado tanto en el Distrito Federal como en municipios aledaños, generando el desplazamiento de los delincuentes hacia la periferia, afectando de esta manera al municipio de Nezahualcoyotl.

En este sentido es necesario destacar que no existe labor preventiva frente al fenómeno de la entrada y la salida de los delincuentes, además de que existe una falta de seguimiento en la integración de las averiguaciones previas, ya que una vez puestos a disposición del Ministerio Público la corporación se desentiende tanto de los remitidos como de las víctimas; es además necesario erradicar múltiples prácticas de corrupción que se llegan a presentar en la corporación policíaca.

Dentro de este perfil también se contempla la necesidad del fortalecimiento de la estructura de protección civil, de tal manera que pueda realizar las acciones preventivas, de rehabilitación o de auxilio en caso de una eventualidad o desastre que se enfrentara.

4.4 Justificación.

Desde hace muchos años el fortalecimiento del municipio es un tema que ha estado presente en las agendas legislativas, sin embargo y a pesar de los avances que existen en esta materia, aún queda pendiente dotar a los municipios con las herramientas prácticas que les permitan ser autosuficientes, autónomos y constituirse realmente en la forma de gobierno más cercana a los ciudadanos; en la base política y administrativa del país, tal y como lo consigna el artículo 115 constitucional.

En estas condiciones, es imperativo formular y establecer nuevos principios y reglas, que permitan un mejor funcionamiento del sistema federal, y a la vez incentiven a los municipios para que asuman finalmente el papel que les corresponde en nuestro sistema político; es decir, constituirse como el núcleo básico en el que la sociedad confluye e influye en su destino de manera cotidiana.

Con una perspectiva hacia el siglo XXI, la reforma municipal en México requiere fundamentar sus propuestas en las necesidades contemporáneas de la institución municipal, en la consolidación de la democracia de las sociedades municipales, en la concepción de lo local como nuevo eje del desarrollo nacional y, con una perspectiva más amplia, en lo esencial de la reforma del Estado.

Desde estos parámetros, la reforma municipal no es un proceso de dimensión local, con un impacto limitado; por el contrario, implica un amplio proceso de transformación nacional que avanza en dirección al perfeccionamiento de la democracia en el entorno más concreto para los ciudadanos.

En este orden de ideas, y siguiendo al maestro Salvador Carmona y Valencia⁷⁹ "La solución a tantas carencias requiere de una reforma de amplio espectro para el municipio, que pudiéramos decir debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las políticas y al trato de los gobiernos federal y estatales hacia los ayuntamientos. Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales".

Por otra parte, abordando el caso concreto del municipio de Nezahualcoyotl y la necesidad de crear el Nuevo municipio de Aragón en la actual parte norte; es necesario determinar en primer lugar hasta que punto el actual municipio y su ayuntamiento cuentan con los elementos jurídicos, económicos y materiales para satisfacer las necesidades de los habitantes municipales; y en función de lo anterior establecer si está cumpliendo con la función primordial que por su naturaleza política y social tiene asignada el municipio.

El principal parámetro que se utilizará para evaluar el funcionamiento y desempeño del ayuntamiento, y en su caso sustentar adecuadamente la necesidad de crear un nuevo municipio, será la revisión de los objetivos más importante que fueron planteados en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 y verificar si los mismos fueron cumplidos cabalmente.

⁷⁹ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal* Editorial Porrúa-UNAM, México 2003.

De acuerdo a lo que se planteó en el apartado anterior, dentro del perfil denominado Desarrollo Urbano Sustentable uno de los principales objetivos que planteó el Plan de Desarrollo Municipal, fue solucionar los problemas relativos al servicio de distribución de agua potable, recurso vital para cualquier población.

Desafortunadamente este objetivo no ha sido cumplido hasta la fecha, ya que existen zonas precisamente ubicadas en la parte norte del municipio, donde se propone crear la nueva demarcación, que desde hace más de dos décadas los más de 5,000 habitantes padecen desabasto de agua potable y se ven en la necesidad de contratar pipas para el abasto del vital líquido, sobre todo porque no existe la infraestructura necesaria así como la falta de mantenimiento en la red de tuberías⁸⁰.

De igual manera, otro de los objetivos trascendentales propuestos por el Plan de Desarrollo era la creación de un sitio de disposición final de desechos sólidos en la Zona Norte del municipio, así como la regulación de los dos tiraderos a cielo abierto que son operados de manera privada. Ninguno de estos objetivos pudo ser cumplido durante el transcurso de la actual administración, generando una falta de servicio y un incorrecto aprovechamiento de los recursos ya que los camiones de transporte tienen mayor gasto y desgaste para trasladar los desechos de la Zona Norte a la Zona Centro.

Los principales objetivos del perfil Desarrollo Social y Combate a la Pobreza, consistían en mejorar el equipamiento y la infraestructura para prestar a toda la población adecuados servicios en materia de salud, cultura y educación. No obstante, actualmente existe rezago en la prestación de servicios de salud y la falta de espacios de recreación y deportivos; además existe todavía un alto grado de deserción escolar porque niños y adolescentes incursionan a temprana edad en actividades laborales, tampoco existe el

⁸⁰ Fuente: El Universal Gráfico, jueves 09 de marzo 2006. p 12

equipamiento necesario para una adecuada prestación de asistencia social y un rezago absoluto en la promoción de actividades culturales.

Dentro del perfil Desarrollo Económico y Empleo el proyecto de mayor envergadura planteado por el actual ayuntamiento consistía en la creación de una Zona Industrial importante en el territorio ocupado actualmente por el Bordo de Xochiaca, con la finalidad de incentivar las inversiones públicas y privadas, tanto en la construcción de la obra como en el desarrollo de actividades propias de la industria manufacturera.

Fortaleciendo de esta manera la economía del municipio, intentando elevar los niveles de actividad industrial y generar una gran cantidad de empleos para que los habitantes del municipio encuentren trabajo dentro del mismo. Este objetivo tampoco pudo ser concretado, quedando rezagado el desarrollo económico municipal y dependiendo aún en gran medida de las actividades comerciales que predominan en la zona.

El sexto perfil, enfocado en la Modernización Integral de la Administración Pública estableció como principales objetivos: fortalecer los instrumentos que existen para la participación social en las decisiones de gobierno, además de informar a los habitantes tanto las obligaciones como los derechos que tienen y difundir la reglamentación municipal entre la población con la finalidad de establecer un vínculo más fuerte entre órganos de gobierno y sociedad.

No obstante que han existido avances en este sentido, también es cierto que muchos de los organismos sociales que tienen vinculación con el gobierno son de origen partidista y por lo tanto carecen de una representación real de las necesidades y los problemas que requieren una pronta solución dentro de la comunidad; perdiendo la función para la que originalmente fueron creados.

Uno de los principales objetivos que es planteado por básicamente todos los ayuntamientos es el relativo a la autonomía financiera, este aspecto se

aborda en el perfil Financiamiento para el Desarrollo. Como se mencionó anteriormente el municipio de Nezahualcoyotl mantiene, al igual que muchos otros en el país una marcada dependencia a las participaciones federales, mismas que representan aproximadamente el 80% de los ingresos del municipio.

Esta situación debe cambiar, ya que mientras los municipios no tengan una verdadera autonomía financiera estarán supeditados a los recursos federales y estatales que se les asignen, frenando el desarrollo municipal toda vez que no tienen los recursos financieros necesarios para invertir en programas de obra pública y desarrollo social.

El octavo perfil, dedicado a la Seguridad Pública Municipal y Procuración de Justicia, planteó como principales objetivos mejorar el equipamiento de las corporaciones policíacas, capacitar a los elementos de estas corporaciones y eliminar las prácticas de corrupción al interior.

Es necesario reconocer que en este terreno se han presentado avances notables, ya que durante la presente administración entró en funcionamiento un helicóptero de la Secretaría de Seguridad Pública municipal, que incluso colabora con otros municipios; igualmente se han implementado programas para la lectura, capacitación y desarrollo cultural de los integrantes de los cuerpos policíacos, generando una formación más íntegra y limitando las prácticas de corrupción.

Sin embargo, todavía existen puntos débiles en este sentido, sobre todo en relación con la existencia de parque vehicular y su mantenimiento, ya que además de no ser suficiente no se encuentra en óptimas condiciones.

En materia de Impartición de Justicia y Protección Civil los principales rezagos se ubican en la falta de capacitación del personal para atender los acontecimientos, así como en la carencia del equipo adecuado y suficiente para prestar un correcto servicio.

De la anterior revisión se desprende claramente que los principales proyectos planteados por la actual administración del municipio de Nezahualcoyotl no pudieron ser concretados adecuadamente, es muy probable que en la mayor parte de los casos se deba a los problemas que de origen tiene el municipio como institución política en el país.

Sin embargo, también es cierto que las dimensiones actuales del municipio y el rápido crecimiento poblacional e inmobiliario que se presentó durante las décadas de los 70´ y 80´ han generado una incapacidad administrativa por parte de los ayuntamientos; la superficie del municipio es muy extensa y además la densidad poblacional es la segunda en todo el Estado de México.

Como resultado de lo anterior, el municipio de Nezahualcoyotl ha dejado de cumplir cabalmente con su principal función política y social, sobre todo por que la capacidades de cualquier ayuntamiento se ven rebasadas fácilmente por las dimensiones y características especiales de la demarcación.

Por lo tanto, consideramos que es necesario y plenamente justificable impulsar la creación de un Nuevo Municipio de Aragón en la denominada Zona Norte del actual municipio de Nezahualcoyotl; con la finalidad principal de elevar las condiciones de vida de los habitantes de esta zona y continuar con el proceso de perfeccionamiento que todo organismo político debe tener continuamente; al respecto cabe recordar la sabias palabras del Dr. Ignacio Burgoa Orihuela “No debemos olvidar que las más bella y excelsa idealidad jurídica plasmada en las normas constitucionales no deja de ser una vana quimera sin la existencia y operatividad de los factores que hagan posible su proyección objetiva en el ámbito de la realidad”⁸¹

⁸¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1999. p.930

4.5 Propuesta.

Si bien es cierto, que el principal objetivo del presente trabajo es fundamentar y justificar la creación de un nuevo municipio dentro del territorio actual del municipio de Nezahualcoyotl, también lo es que el estudio de la problemática municipal no puede limitarse a la revisión de que se cubran los requisitos legales para crear un nuevo municipio.

Definitivamente es necesario realizar propuestas concretas que colaboren con el fortalecimiento de la institución municipal; por lo tanto y sin que se rebase el objetivo inicial de este trabajo, después de realizar y sustentar la propuesta para la erección del Municipio de Aragón el Estado de México, nos permitiremos realizar algunas propuestas de reformas que desde nuestra perspectiva permitirían contar con municipios más autónomos, independientes y fuertes.

El cuerpo normativo que regula el proceso de creación de municipios nuevos dentro del Estado de México, es la Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México, misma que en su artículo primero determina que es reglamentaria de las fracciones XXV y XXVI del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El artículo mencionado anteriormente se ubica dentro de las facultades y obligaciones propias de la Legislatura del Estado, en consecuencia es facultad exclusiva de la asamblea legislativa “crear y suprimir municipios, tomando en cuenta criterios de orden demográfico, político, social y económico”⁸²

El artículo tercero de la Ley para Creación de Municipios, establece los requisitos que deberán cumplir los centros de población que desean alcanzar la categoría de municipios:

⁸² *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Anaya Editores, S.A. México, 2005. p. 33

I.- Que medie solicitud por escrito;

II.- Tener un censo de población mayor de 40,000 habitantes o menor de este número, cuando los centros de población compartan un pasado histórico y cultural común, o tengan una demarcación territorial que conforme una unidad geográfica continua, o que por otras causas políticas, sociales, económicas o administrativas, ya no respondan a las necesidades de asociación en vecindad con el municipio al que pertenecen;

III.- Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que requiera la administración pública municipal;

IV.- Que el centro de población señalado como cabecera municipal cuente con los inmuebles e instalaciones necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos municipales, señalados en la Ley Orgánica Municipal; y

V.- Que los centros de población que lo integren, cuando sean varios, se encuentren debidamente comunicados.

Dentro de la misma ley se contemplan ciertas situaciones que se deben evitar al momento de crear un nuevo municipio; tales como: evitar que los centros de población quebranten su unidad social, cultural o geográfica, que se reduzca a menos de 40,000 el número de los habitantes del municipio afectado o se disminuyan los ingresos en forma tal que sean insuficientes para cubrir las erogaciones de la administración pública (artículo 7).

Tomando como base las características geográficas, económicas, poblacionales y sociales que imperan en Nezahualcoyotl, podemos afirmar que se cubren con todos y cada uno de los requisitos que establece la legislación vigente para que se erija un nuevo municipio, asimismo no se presentan ninguna de las circunstancias negativas o dañinas para el municipio existente.

De acuerdo con los datos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000⁸³, la población total del municipio de Nezahualcoyotl hasta ese momento era de 1,225,972; de esta población 1,225,083 se localizaban en una localidad con más de un millón de habitantes. Por lo tanto, la primera parte que establece la fracción II del artículo tercero se satisface completamente.

De esta misma fracción se desprende un argumento más a favor de la creación del nuevo municipio, ya que la parte *in fine* establece que incluso en caso de ser menor el número de habitantes se justifica la creación, cuando por razones políticas, sociales, económicas o administrativas ya no se responda a las necesidades de asociación con el municipio al que se pertenece. Tal y como se demostró en el apartado anterior se han dejado de cubrir adecuadamente las necesidades sociales y administrativas de los habitantes de la Zona Norte del municipio.

En relación con la disposición de recursos suficientes para cubrir las erogaciones de la administración pública municipal, y dentro del régimen que actualmente prevalece en los municipios, estos recursos provendrían principalmente por concepto de participaciones y fondos federales, así como de participaciones estatales.

De igual manera, al crearse el nuevo municipio se podría tener una administración municipal más eficiente, con mejor infraestructura para incrementar la recaudación de los impuestos propios del municipio, disminuyendo la dependencia de los recursos federales y estatales. Este mismo procedimiento se podría seguir en la Zona Centro que terminaría siendo el municipio de Nezahualcoyotl, obteniendo el mismo beneficio tributario y administrativo ambas demarcaciones.

De acuerdo con lo reportado por el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, el uso del suelo municipal es 83.63% urbano; 0.37% industrial y 15%

⁸³ <http://www.inegi.gob.mx>

suelo erosionado⁸⁴. La mayor parte del suelo urbano se encuentra ocupado por vivienda, y prácticamente no existen actividades agro productivas por la falta de terrenos propicios; siendo principalmente un extensión de la Zona Metropolitana la urbanización es casi total existiendo las condiciones que determinan las fracciones IV y V del artículo estudiado.

Asimismo, la Zona Norte del municipio cuenta con la suficiente infraestructura para prestar los servicios de educación, salud, culturales y administrativos; incluso el Edificio Administrativo (La Bola) puede ser empleado como sede municipal.

También debe tomarse como factor a favor para la creación del Nuevo Municipio de Aragón, la notoria separación territorial que existe entre la Zona Norte y la Zona Centro del actual municipio, ya que justamente en la zona que los divide existe un estrechamiento originado por los terrenos del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por un lado y por el otro los del Ex Vaso de Texcoco.

Esta barrera ha propiciado, no solo el distanciamiento de las autoridades municipales con la comunidad de la Zona Norte, sino también dificultades para una adecuada prestación de los servicios públicos y una pronta y expedita respuesta en la solución de los problemas de esta zona.

Incluso, el mismo Plan de Desarrollo señala que las diferencias en cuanto a tejido urbano y vías de comunicación son muy diferentes; por lo tanto en la Zona Norte “la comunicación vial intermunicipal, es mucho más fácil principalmente con el Distrito Federal y Ecatepec; en el orden de la comunicación intramunicipal con las demás comunidades del municipio, se

⁸⁴ Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. p. 44

dificulta por debido al trazo de sus vías de comunicación y al deficiente servicio de transporte público de zona norte a zona centro”⁸⁵

Por las razones antes expuestas, consideramos que no solamente es viable la propuesta de creación del Municipio de Aragón en el Estado de México, sino que también es necesaria para mejorar el funcionamiento de los ayuntamientos que se encargarían de las respectivas administraciones y continuar con el perfeccionamiento en una institución básica para el desarrollo del país en general.

Hecho lo anterior y una vez que la Legislatura Estatal otorgara la categoría de municipio a la Zona Norte de Nezahualcoyotl, bastaría con reformar el artículo 6° de la Ley Orgánica Municipal señalando que son 126 municipios los que integran el Estado de México, incluyendo el Municipio de Aragón, con cabecera municipal del mismo nombre.

En otro orden de ideas, con la finalidad de aprovechar el desarrollo del presente estudio y sin profundizar en el tema, ya que el objetivo principal del trabajo es otro, se realizaran algunas propuestas de reforma en materia municipal que de acuerdo con nuestra perspectiva pueden colaborar en el fortalecimiento de esta institución.

La regulación aplicable a los municipios en México es muy amplia, dispersa e incluso en algunos casos contradictoria; esta situación ha generado el deseo de crear una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, que sirva como ley marco para dar coherencia y eliminar las contradicciones en la reglamentación municipal.

Sin embargo, desde nuestro particular punto de vista esta propuesta no es viable, ya que durante el presente trabajo se ha pugnado por el fortalecimiento y autonomía del municipio; apoyar la creación de esta ley

⁸⁵ *Idem.* p. 47

desembocaría en la federalización de los municipios y por ende en el detrimento de la autonomía de las entidades federativas y los municipios.

Además se debe contemplar lo dispuesto por el artículo el artículo 124 de la Constitución Fundamental “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”⁸⁶

De una correcta interpretación de esta disposición constitucional, relacionada con el artículo 73 de la Carta Magna, se desprende que el Congreso de la Unión no tiene facultades expresas para legislar en materia municipal. Por lo tanto, dicha facultad está reservada a las entidades federativas.

En efecto, el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su fracción XXVI determina que es facultad de la asamblea legislativa local, legislar en materia municipal considerándolo como el ámbito de gobierno más cercano a los habitantes. En concordancia con lo anterior la Ley Orgánica Municipal tiene la obligación de reglamentar los aspectos relativos al municipio.

En este sentido corresponde a la entidades federativas asumir un papel más activo en la modernización de las disposiciones aplicadas a los municipios, dejar atrás la costumbre histórica de añadir a las cartas estatales las mismas disposiciones de la constitución nacional, sin innovar el diseño institucional municipal e incluso sin revisar algunos anacronismos que arrastran de tiempo atrás.

Por su parte los ayuntamientos necesitan asumir su responsabilidad como instancia de gobierno y promover la expedición de los reglamentos necesarios para mejorar el funcionamiento municipal; además necesitan participar de manera

⁸⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Sista, México. 2003 p. 122

más activa en la elaboración de los planes y leyes estatales que tienen aplicación a nivel municipal.

Otro de los principales problemas que se presentan en los municipios es la falta de continuidad en los programas y acciones aplicados, principalmente por que los periodos de gobierno son muy cortos. Una solución a esta problemática consistiría en ampliar los periodos de gobierno, en un rango de 4 a 6 años, de acuerdo con las características de cada municipio.

En el caso del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal en su artículo 16 determina que los ayuntamientos se renovarían en periodos de tres años, ampliar este periodo a cinco años permitiría mayor estabilidad en los programas administrativos y mayor posibilidades para concluir con los objetivos planteados.

También es conveniente modificar las reglas para la integración de los ayuntamientos, ya que de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México los ayuntamientos se integran por la fórmula de planilla y los regidores y síndicos de representación proporcional de acuerdo con el número de habitantes.

Esta fórmula, es un viejo resabio del sistema centralista que ha prevalecido en la práctica política del país, subordinando a los demás integrantes del ayuntamiento a la voluntad y decisiones del presidente municipal, que además de contar con amplias facultades generalmente integra su planilla por personal cercano y de su confianza que de ninguna manera cuestiona sus decisiones; rompiendo con la naturaleza propia del ayuntamiento de ser un cuerpo colegiado que tenga contrapesos y una verdadera representación de los ciudadanos.

La naturaleza colegiada del ayuntamiento pierde balance precisamente por fincarse en un sistema de planillas asentado en desequilibrios de origen entre sus integrantes, lo cual multiplica su efecto si la integración de los ayuntamientos obedece a reglas electorales que garantizan el predominio al partido que obtenga más votos, independientemente de la diferencia obtenida respecto a los partidos minoritarios.

De manera conjunta, se debe implementar un sistema de servicio civil de carrera en la administración municipal, para dar continuidad a los empleados que tengan un buen desempeño y desarrollo. Además de garantizar que ingresen efectivamente las personas con mayor capacidad y perfil, dejando de lado las viejas prácticas clientelares donde los puestos de la administración pública se convierten en botín para pagar los favores o apoyos recibidos.

No obstante que se han obtenido avances en materia del fortalecimiento de la hacienda municipal, es indudable que la más grave limitante que tiene esta institución para su pleno desarrollo es la gran dependencia económica que tiene. La causa principal de esta situación es que el sistema fiscal ha concentrado en la Federación las fuentes de ingresos más rentables y el control casi absoluto de su distribución a las entidades y municipios.

Empero, la actual naturaleza del municipio como órgano de gobierno y los fundamentos de su autonomía conceptualmente implican sentar nuevas bases jurídicas, no restrictivas y más responsables, para el manejo hacendario de los municipios. En particular, el actual perfil institucional del municipio requiere complementarse con una potestad tributaria mínima, que en este caso correspondería a las contribuciones inmobiliarias.

Se propone entonces la inclusión de un principio constitucional que determine la facultad de los ayuntamientos para establecer tasas, cuotas, tarifas y tablas de valores de las contribuciones inmobiliarias, así como en materia de derechos y contribuciones.

Como toda función tributaria, sustentada por un reglamento municipal hacendario (reconocido como figura constitucional), deberá cumplir con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad, así como la eventual previsión para que el ejercicio de esta facultad no genere rendimientos menores al periodo fiscal precedente.

En relación con las contribuciones inmobiliarias y en congruencia con los principios de generalidad y de igualdad jurídica entre ámbitos de gobierno, se deriva también la necesidad de eliminar las exenciones que actualmente existen en la recaudación de estas contribuciones para los bienes de dominio público, de la federación, los estados o los municipales. Al quedar eliminada, se fortalecerían los ingresos municipales, además de evitarse la complejidad de instrumentación y las imprecisiones jurídicas que esta exención ha motivado en la práctica.

Por otra parte, es pertinente dejar abierta la posibilidad de que los ayuntamientos puedan asumir determinadas funciones tributarias convenidas con los estados o la federación, reconociendo la iniciativa de los primeros, tanto como a las políticas estatales y federales de descentralización en la materia. En cualquier caso, deberá reconocerse la diversidad municipal y las capacidades operativas de los ayuntamientos que les permitan asumir las nuevas responsabilidades.

Es indispensable también, que los ayuntamientos cuenten con un ordenamiento claro que permita un mejor aprovechamiento del patrimonio municipal; asimismo debe transparentarse y establecer de manera sencilla los procedimientos para el otorgamiento de las participaciones y aportaciones federales.

CONCLUSIONES.

Después de la revisión que hemos realizado de la institución municipal en general y del municipio de Nezahualcoyotl en particular podemos arribar a las siguientes conclusiones dentro del presente trabajo:

1.- El municipio en México presenta una problemática muy diversa, algunos de los principales obstáculos son, entre otros: tener una regulación constitucional federal y estatal; dentro de la regulación constitucional, el contenido corresponde a un modelo de desarrollo que provoca un obstáculo real al desarrollo regional; su regulación constitucional, aunque señala funciones, no determina un procedimiento que posibilite que la unidad básica de gobierno constituya una alternativa de desarrollo regional y nacional; presenta una urgente necesidad de verdadera autonomía política y jurídica que le dé la posición y personalidad que el Constituyente de Querétaro quiso darle; contiene una estructura financiera deficiente y dependiente, que origina pasos en falso en las acciones prioritarias para el desarrollo de la comunidad, así como una circunstancia de sumisión a los gobiernos estatales y federal, que coloca al municipio en una falsa percepción de la realidad constitucional.

Esta situación da como resultado una falta de congruencia en lo que se postula y lo que realmente sucede con la organización básica de gobierno y su comunidad, en detrimento de sus pobladores, lo que permite evidenciar el riesgo de un conflicto social, que configura una justificante importante para dotar al municipio de la importancia que a la fecha se le ha negado por los dos niveles de gobierno superiores.

2.- En el caso concreto del Estado de México y del municipio de Nezahualcoyotl, la situación que prevalece es de una superación del ayuntamiento y de las autoridades para resolver cabalmente los problemas que diariamente sufren los habitantes de la demarcación.

A pesar de los avances que existen en materia de infraestructura, no ha sido posible proporcionar adecuadamente los servicios básicos que requiere la comunidad, privando a la sociedad de elementos tan indispensables como el agua, que como ya se revisó anteriormente desde hace más de dos décadas no se ha surtido en cantidad y calidad necesaria a la Zona Norte del municipio.

De igual manera, existe un retraso importante en materia administrativa; los procedimientos, personal y equipo con que cuenta el ayuntamiento para prestar sus servicios la mayor parte de las ocasiones son antiguos u obsoletos, ya que los recursos que se tienen para renovarlos o actualizarlos son insuficientes.

3.- Otro de los grandes fracasos que se presentan dentro del municipio de Nezahualcoyotl, es el relativo al crecimiento industrial y generación de empleos. Los principales proyectos que se han planteado durante varios periodos de gobierno, únicamente quedan como proyectos sin una concreción real; como consecuencia de lo anterior, la expulsión de los habitantes del municipio se ha incrementado de manera considerable, reflejo indudable de que las funciones de gobierno no están siendo realizadas de manera correcta, obligando a que las personas busque mejores opciones de crecimiento e incluso cambien su residencia por no ver satisfechas sus expectativas de vida.

4.- En materia de seguridad pública también se presenta un rezago importante, sobre todo por dos aspectos: en primer termino, por la migración que las organizaciones delictivas que anteriormente se ubicaban dentro de las Delegaciones Cuauhtemoc, Iztapalapa, Gustavo A. Madero e Iztacalaco principalmente, realizaron hacia la Zona Metropolitana; aumentando de manera considerable el índice delictivo que existía en Nezahualcoyotl; si a lo anterior agregamos la problemática que existe en relación con la corrupción latente en las corporaciones policíacas y los escasos recursos con que cuentan los ayuntamientos para mejorar el combate a la delincuencia el panorama no es viable.

5.- De esta breve revisión por los principales problemas que se presentan en el municipio de Nezahualcoyotl, y como resultado del presente trabajo se puede afirmar que la realidad económica y social de la demarcación ha superado por mucho a los ayuntamientos encargados de administrarlo.

No obstante que muchos de estos problemas se derivan de la misma naturaleza que actualmente tiene el municipio dentro de las legislaciones federal y estatales, también es cierto que el rápido y desmesurado crecimiento que se presentó hace casi treinta años, propició una gran demanda de servicios públicos (salud, limpia, agua, seguridad, etc.), mismos que en mayor o menor medida se han venido satisfaciendo inadecuadamente.

También es cierto, que la ubicación de la denominada Zona Norte del municipio facilita la división y creación de una nueva entidad municipal; toda vez que la misma lejanía y dificultades para comunicar a una zona con la otra obliga a que los habitantes del norte se desplacen durante varias horas para realizar sus trámites administrativos o incluso para el cumplimiento de sus obligaciones; o en el peor de los casos prefieran realizar sus trámites en otros municipios o en el Distrito Federal, con detrimento lógico para el erario municipal.

6.- Por lo anterior, y sin dejar de lado la necesidad de realizar modificaciones al marco legal vigente que regula al municipio en México, consideramos que la creación del Municipio de Aragón en el Estado de México no solamente es viable sino que es necesario tomar esta medida, que sin necesidad de realizar grandes reformas a nivel federal o estatal, permita que la institución municipal en el Estado de México retome el importante papel que le ha sido conferido y se convierta efectivamente en la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, garantizando plenamente el desarrollo personal, social, político y económico de sus habitantes.

7.- De manera conjunta, es indispensable impulsar en todo el país las acciones que propicien el ejercicio y desarrollo de la autonomía municipal, sin que esto signifique la pretensión de generar riqueza o nuevas estructuras políticas

dentro de las ya existentes como premisa fundamental, sino permitir una real concepción de lo que es y debe ser el municipio y sus estrategias para allegarse recursos económicos en favor de la comunidad.

8.- Se debe plasmar en la Constitución Federal, las facultades de los municipios para tener un papel más dinámico en la determinación de las tasas, cuotas y tarifas en materia de contribuciones inmobiliarias, así como en lo referente a los derechos y contribuciones. Con la finalidad de fortalecer la autonomía de los ayuntamientos al momento de que se les ubique en una situación de igualdad hacendaria en relación con las entidades federativas y con la Federación misma.

9.- Una justificante importante del perfeccionamiento de la institución municipal, es que aparentemente no se encuentra en ningún lugar, un mecanismo jurídico formalmente establecido, concreto y eficaz, que en los hechos, posibilite a la autoridad municipal para reclamar puntual y eficazmente las participaciones económicas a las que legalmente tienen derecho.

Concretamente se puede señalar que se ha dejado en la más completa indefensión legal y material a lo que constitucionalmente se ha declarado como base de la organización y administración y, suponiendo que no fuera así, se antoja más que difícil obligar a los estados y a la federación a que, contra su costumbre, cambien su actitud y voluntad actual, respecto de los municipios de México.

Con esta reflexión, se impone determinar que a pesar de la intención del Constituyente de Querétaro, para convertir al “Municipio Libre” en el pilar fundamental de un nuevo país, que impulsara el desarrollo y crecimiento desde una nueva perspectiva enfocada en la regionalización, después de casi noventa años de vigencia de nuestra Constitución y no obstante los logros alcanzados en esta materia, todavía queda mucho camino por recorrer en la búsqueda de la perfección de la institución municipal en México; construyendo un verdadero proyecto nacional que ubique al municipio en el papel que históricamente le fue concedido.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS:

Acedo, Blanca y Mariana Saiz. *Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional*. FCE. México. 1999

Baltasar Macías, Atzimba. “*El municipio en el federalismo fiscal, un estudio práctico.*” *En Iniciativa*. Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México. Año 2. Número 13. México. 2001

Baruch, Bernardo. “*El Municipio Costarricense: Problemática de la democracia.*” *En Revista Municipal*. Costa Rica . 1984

Baranda, Marta Lía García. *Estado de México, textos de su historia I*. GEM. México. 1987

Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Porrúa. México. 1999

Carpizo Jorge, *Estudios Constitucionales*. Editorial Porrúa UNAM, México. 1994

Carrillo Luvianos, M., Alejandro; Rigoberto Ramírez López y Gerardo Zamora Fernández de Lara. *Introducción al gobierno y la administración municipal*. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara. México. 2000

Centro Nacional de Estudios Municipales. SEGOB. *El desafío municipal* México.1995

Colin, Mario y Rosales Betancourt, Mario. *Trayectoria Constitucional del Estado de México*. Biblioteca Enciclopédica del Estado de México. México. 1974

Facultades Exclusivas de la SCJN, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación*. T. XI, tesis IX de 2000.

Fraga Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Mexico 1978.

Galindo Noriega, José. *Planeación municipal de largo plazo*. Cámara de Diputados. México. 2004.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Porrúa. México 1998

Hernández y Lado, Begoña. (coordinadora). *De la división de poderes y del Poder Legislativo, artículo 49 y 50*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. México. 1996.

Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. *Diccionario Jurídico*. Tomo de la I a la O.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Radiografía de Filiación Política de los Municipios de México*, SEGOB México. 2002

Landero Orduña Minerva y Limas Magaña H. Aydee, “La Política de población en México”. *Bien Común y Gobierno*. Número 44. México.

López Arciniega, Oscar Alfredo. *Participación ciudadana en el municipio*, en Fernández Ruiz Jorge (coordinador) *Régimen Jurídico Municipal en México*. Editorial Porrúa-UNAM. México 2003.

Maldonado Simán, Beatriz. *“El federalismo y desarrollo municipal en la transformación del estado mexicano.” En Iniciativa.* Instituto de Estudios Legislativos del Estado de México. Año 2. Número 13. México. 2001

María Hernández, Antonio. *Derecho Municipal, Teoría General,* Editorial De palma. Argentina. 1997.

María Hernández Antonio. *Derecho Municipal V.* De Palma. Buenos Aires. 1997

Merino, Mauricio. *La Participación Ciudadana en la Democracia.* IFE. México. 1995.

Merino, Mauricio. *El segundo escalón de la transición democrática, diálogo y debate de cultura política.* México. Número 4, octubre-diciembre 1993

Orozco Deza Miguel Ángel. *El municipio mexicano en el tercer milenio.* Secretaria de Gobernación (CEDEMUN). México. 2000.

Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes C. *De la organización tradicional india a la municipalización.* Universidad Autónoma de Nayarit. México. 2001

Patrón Sánchez, Fernando. *Recursos Federales transferidos a municipios.* CIDE. México. 2000

Pequeño Larousse Ilustrado. García-Pelayo y Gross. México, 1985.

Pina Rafael de. *Diccionario de Derecho.* Ed. Porrúa, México, 1981

Quintana Miranda Rafael. *El Municipio y su Hacienda Pública.* U.N.A.M. México, 1992.

Quintana Roldán Carlos F. *Derecho Municipal.* Ed Porrúa. México, 1995.

Quijada Morandeira, José. *La asistencia y cooperación municipal por las diputaciones, cabildos y consejos insulares*. Diputación Provincial de Lugo. España. 2002

R. Villasante, Tomás. *Las Democracias Participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Hoac. Madrid. 1995.

Rebollo Munguía Pablo Sergio, en *Régimen Jurídico Municipal en México*, Fernández Ruiz Jorge (coordinador). Editorial Porrúa UNAM, México 2003

Rendón Huerta, Teresa. *Derecho municipal*. Porrúa. México. 1998

Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México. 2002.

Sistema Nacional de Información Municipal. *Resumen Nacional de la Filiación Política de los Presidentes Municipales de México*, SEGOB México. 2002

Secretaría de Gobernación. *Fortalecimiento del Desarrollo Democrático*. México. 2000

Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*. Editorial Porrúa. México. 1993.

Valencia Carmona, Salvador. *Derecho Municipal*, Porrúa-UNAM. México. 2003

LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Sista. México. 2003.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Anaya Editores. México. 2005

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México. México. 2003

Ley para la creación de municipios en el Estado de México. Gobierno del Estado de México. México. 2003

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República.

Plan de Desarrollo del Estado de México, 1999-2005. Gobierno del Estado de México. México. 1999

Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006. Ayuntamiento de Nezahualcoyotl. México. 2003

Bando Municipal 2003-2006. Ayuntamiento de Nezahualcoyotl. México 2004

Decreto de creación del municipio de Tonanitla. Gaceta de Gobierno. Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México. México. Julio 29 2003

Decreto de creación del municipio de Luvianos y San José del Rincón. Gaceta de Gobierno. Periódico oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México. México. Octubre 2 2001

PERIODICOS:

El Universal Gráfico

PAGINAS DE INTERNET:

<http://www.e-local.gob.mx>

<http://www.edomexico.gob.mx>

<http://www.ieem.org.mx>

<http://www.elmonitor.com.mx>.

<http://www.eluniversalonline.com.mx>.

<http://www.neza.gob.mx>

www.inegi.gob.mx