



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES " ENEP - ACATLAN "

"CAMBIOS JURIDICOS SUBSTANCIALES A LA LIBERTAD MUNICIPAL Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
Armando Sánchez Huerta

Asesor: LIC. CARLOS ATHIE MACIAS

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Santa Cruz Acatlán, Edo. de Méx.

Mayo 2002



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.

A MIS PADRES, DAVID Y ADELA:

Por la vida que me dieron y enseñarme a transitar en ella con todo amor y buen entendimiento.

A MIS HERMANOS, SOCORRO, SERAFIN, ALÍCIA Y JORGE:

De quienes recibí, desde muy temprana edad, el más amplio apoyo moral y material que fue de gran utilidad para iniciar y continuar con mi preparación académica.

A MI COMPAÑERA, IRENE:

Por haber recibido de ella amor y comprensión en estos años tan difíciles de vida universitaria, y por haber tenido fe y creer en la realización de mis sueños.

A MIS HIJOS, ERICK Y DAVID:

A quienes les debo todo ese impulso y motivación que se requirieron para no dejarme vencer en la adversidad. Para ellos todo mi amor y respeto.

A MIS SOBRINOS Y NUEVAS GENERACIONES:

**La sabiduría no tiene tiempo ni espacio para adquirirse,
es la más alta victoria del hombre.**

“Ningún hombre ha llegado a ser sabio por casualidad.”(*)

(*) Séneca.

**“ CAMBIOS JURÍDICOS SUBSTANCIALES A LA LIBERTAD MUNICIPAL
Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE MÉXICO”**

“... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo...” (*)

“Nacer y crecer en un Municipio es conocer de cerca al pordiosero de la Nación”. (**)

(*) Heriberto Jara. Miembro del Congreso Constituyente de 1917.

(**) Ignacio Morales Lechuga. Exprocurador General de la República.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I BREVE RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO

1. El Municipio en la antigüedad.....	2
1.1. En Roma.....	3
1.2. En México.....	4
1.2.1. El Municipio Primitivo.....	5
1.2.2. El Municipio en la Conquista.....	5

CAPITULO II EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL

2.1. El Municipio en las Constituciones de 1812 a 1857.....	7
2.1.1. Constitución Federal de 1812.....	7
2.1.2. Constitución Federal de 1824.....	8
2.1.3. Constitución Centralista de 1836.....	8
2.1.4. Constitución Federal de 1857.....	9
2.2. El Municipio en la Constitución Federal de 1917.....	12
2.2.1. Artículo 115 constitucional.....	13
2.2.1.1. Debate histórico en el seno del Congreso Constituyente de 1917.....	15
2.2.1.2. Texto final en la Constitución de 1917.....	23
2.2.1.3. Reformas y adiciones de 1928 a 1999.....	24
2.2.1.4. Texto vigente.....	30

CAPITULO III ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN AL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	35
3.1.1. Reforma costitucional de 1976.....	36
3.1.1.1. Momento histórico de la reforma.....	37
3.1.2. Reforma constitucional de 1983.....	38
3.1.2.1. Exposición de motivos.....	38
3.1.2.2. Propuesta de modificación a la reforma por el Partido Acción Nacional.....	42
3.1.2.3. Propuesta de modificación a la reforma por el Partido Popular Socialista.....	43
3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	45
3.2.1. El municipio en la vida estatal.....	47
3.3. Ley Orgánica Municipal.....	50
3.3.1. Reformas y adiciones de 1939 a 2001.....	52

TESIS CON
FALLA DE ORIGINAL

CAPITULO IV
LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

4.1. En materia de Planeación.-----	65
4.1.1. Marco legal y normativo de la Planeación Municipal.---	67
4.1.2. Mecanismos del Sistema de Planeación Municipal.-----	71
4.1.3. Instrumentos del Sistema de Planeación Municipal.-----	72
4.2. En materia de Finanzas.-----	75
4.2.1. Marco Jurídico.-----	76
4.2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	76
4.2.1.2. Ley de Coordinación Fiscal.-----	78
4.2.1.2.1. Antecedentes.-----	78
4.2.1.2.2. Disposiciones de la Ley.-----	80
a) Participaciones federales a los Estados.-----	80
b) Participaciones federales a los Municipios.-----	80
4.2.1.3. Ley de Ingresos.-----	81
4.2.1.4. Presupuesto de Egresos Estatales.-----	81
4.2.1.5. Ley de Hacienda Municipal.-----	82
4.2.1.6. Ley de Ingresos Municipales.-----	82
4.2.1.7. Código Fiscal de la Federación.-----	82
4.2.1.8. Convenios y Acuerdos.-----	82
4.3. En materia de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos.-----	85
4.3.1. Panorama General.-----	85
4.3.2. Asentamientos Humanos Irregulares y sus Promotores.---	87
4.3.3. Marco Jurídico.-----	92
4.3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-----	93
4.3.3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.-----	93
4.3.3.3. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.-----	94
4.3.3.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.---	97
4.3.4. Estrategias para evitar el crecimiento desordenado.---	98
4.3.5. Servicios Públicos Municipales.-----	100
4.3.5.1. Concepto de Servicios Públicos.-----	100
4.3.5.2. Servicios públicos y desarrollo urbano.-----	101
4.3.5.3. Clasificación de los servicios públicos.-----	101
4.3.5.4. El Ayuntamiento y los servicios municipales.---	103
4.3.5.5. Diagnóstico de los servicios públicos.-----	104
4.3.5.6. Evaluación de los servicios públicos en el Estado de México.-----	104
4.3.5.7. Formas de prestación de los servicios públicos.-----	112
4.3.5.8. Formas de financiamiento.-----	113

CAPITULO V
COORDINACION METROPOLITANA

5.1. Consejo Metropolitano.-----	116
CONCLUSIONES.-----	120
BIBLIOGRAFIA.-----	126

INTRODUCCION

Estamos en una constante transformación política, social y económica que implica grandes peligros y oportunidades para los gobiernos municipales. La administración pública federal ha estado cubriendo todos los quehaceres de la sociedad, dejando casi nulo al municipio, provocando con esto un círculo vicioso de ineptitud para la administración, porque jamás se le ha permitido desarrollarse para esta acción. Actualmente no se le confía la administración de su comunidad porque se le considera incapaz, y en consecuencia se le entregan recursos económicos de una manera ofensiva.

Los cambios jurídicos substanciales que ha sufrido la libertad municipal durante sus ochenta y cuatro años de vida constitucional, principalmente los últimos dieciocho, han afectado enormemente a los municipios en el Estado de México.

Este trabajo de investigación sobre la libertad municipal nos muestra la excesiva ingerencia que tiene el Estado en ciertas áreas de la administración municipal, provocando un fuerte atraso al desarrollo integral de los municipios de nuestra entidad.

Las costumbres y prácticas políticas imperantes en nuestra época y arraistradas durante décadas, encuadradas en un desesperante centralismo, han reducido al municipio en un simple prestador de servicios y no ha sido considerado como una institución capaz de fomentar el desarrollo integral de su comunidad.

El municipio no ha contado con los instrumentos necesarios para hacer efectiva su autonomía económica ni su autonomía política, lo primero, por el escaso control de las fuerzas productivas en su territorio, y lo segundo, por la política centralizadora que ha implementado el gobierno federal, manteniendo una relación de falta de respeto y subordinación con los ayuntamientos.

La zona conurbada de nuestra entidad, la más poblada del país, esta representada por una gama inmensa de problemas sociales, económicos, políticos, de tránsito vehicular, inseguridad, violencia, contaminación ambiental, escases de vivienda popular, hacinamientos humanos y extrema pobreza, entre otros. La respuesta a esta problemática de parte de las autoridades estatales es ineficiente y llena de negligencia, muestran un total desdén en coadyubar con las autoridades capitalinas para atacar de raíz los problemas.

Ya no es época de maquillar los problemas, hay que enfrentarlos y resolverlos con una amplia participación de la propia comunidad en el mismo lugar que se originan, manteniendo un permanente rechazo a la simulación de descentralización y pugnar por un auténtico federalismo que fortalezca al municipio y lo libere de los viejos vicios del centralismo y caciquismo.

La meta del municipio libre de nuestra revolución ha estado muy lejos de haberse cumplido, y tenemos un largo camino por recorrer. El municipio debe recobrar su autonomía y su libertad con una profunda reforma al artículo 115 constitucional, basada en nuestra realidad política, económica y social y no en diagnósticos falsos provenientes del centro. En este trabajo se fijan las bases para tal acción legislativa. No se trata de hacer creer al lector que se esta inventando el hilo negro, pero sí hacer de su conocimiento que han sido rescatadas, analizadas y ampliamente fundamentadas las propuestas y acciones que otros llevaron a cabo en diferente tiempo y lugar.

Fortaleciendo la autonomía y la libertad municipal nos estaremos forjando un sano porvenir como nación.

CAPITULO I

BREVE RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO

Existen varias opiniones que tratan de explicarnos el origen del municipio.

De esta gran variedad de opiniones surgen dos grandes tendencias principales: la teoría sociológica o jusnaturalista y la tendencia legalista.

a) Teoría Sociológica o Jusnaturalista. Esta teoría nos explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad.

Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo. El municipio nace espontáneamente, no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia.

b) Teoría Legalista. Esta escuela, por el contrario a la Jusnaturalista afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley.

La teoría legalista se remonta a la Edad Media, en el Sacro Imperio Romano-Germánico, donde se otorgaron a ciertas ciudades de Alemania estatutos propios; en ellos se les permitía dictar sus propias normas jurídicas, tener sus jueces y coleccionar ciertos impuestos para atender los servicios de las ciudades.

1. El Municipio en la antigüedad.

A quedado asentado por algunos autores, que el municipio originalmente fue constituido por una comunidad de personas, preferentemente de familias. Varias familias se agruparon para formar lo que llamaron una "fratria", más tarde, varias fratrias se aliaron e integraron una tribu.

Luego, así como varias fratrias se habían unido en una tribu, pudieron asociarse varias tribus, a condiciones de que se respetase el culto religioso de cada cual.

Al fin, las aldeas formaron confederaciones que tenían su centro en lo que fue la ciudad.

Durante muchos siglos, la ciudad guardó celosamente la personalidad religiosa y civil de las tribus, de las fratrias y de las familias. La ciudad era una "confederación".

Para fundar la ciudad se apeló al único sistema legal de la época que tenía suficiente fuerza para ser respetado: la religión. Por ésto se creó la religión de la ciudad. Cada ciudad tuvo sus dioses particulares y se les rendía un culto muy especial.

La asociación humana se sustentaba en la religión a falta de otro principio que apenas comenzaba a esbozarse: "el derecho público".

La primera idea de autonomía local surgió con la religión. Las antiguas creencias distinguieron la existencia entre dos ciudades. Por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas. Entre ellas había mucho más distancia de la que separa hoy a dos ciudades, más que la frontera divisoria de dos Estados: los dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuese su ciudadano.

A la idea religiosa de autonomía local, comenzaron a agregarse nuevos conceptos. Cada ciudad tuvo su código particular, su justicia soberana.

Por mucho tiempo se considero ilegítimo el matrimonio entre habitantes de dos ciudades y los hijos de tales matrimonios carecían de derechos ciudadanos. Algún tiempo después, se comenzaron a celebrar convenios entre ciudades para legitimar esas relaciones matrimoniales.

Bajo toda esa superestructura que formaban las creencias, estaba la necesidad biológica de subsistir. En realidad, la verdadera razón del aislamiento de las ciudades era la de su propia defensa. Se intentaba salvaguardar la existencia de la colectividad interponiendo todas las barreras imaginables, incluyendo entre ellas a la religiosa, que podía merecer más respeto en un mundo en que la idea de regular las relaciones por el derecho aún no se concebía.

Cuando las primitivas ideas de autonomía local fueron madurando bajo el influjo de otros factores, las ciudades comenzaron a ensayar alianzas que fueron momentáneas y acondicionadas a un propósito utilitarista, no por esto fueron artificiales, sino muy apegadas a la realidad del momento, pero cada ciudad era soberana.(1)

1.1. En Roma.

En el mundo occidental, de acuerdo con algunos tratadistas, el municipio nació a consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio, sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de *municipia* (carga). Posteriormente se les reconoció cierta autonomía a esas ciudades.

Los romanos en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos vencidos a una condición servil. Se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, en fin, se les reducía a la esclavitud, sin embargo, si el conquistado, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a la discreción (*deditio*), se le permitía conservar parte de sus bienes y de gozar de algunos de sus derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.

En la época imperial, y especialmente en la Lex Julia, existían aún localidades llamadas foro o conciliabula que fueron erigidas en ciudades independientes, conservando el nombre de *forum*.

Tenían en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y, correlativamente, sus habitantes tenían el derecho de ciudadanía, pero por esta razón, se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (*munera*) del Estado, inclusive al servicio militar.

Lo anterior explica el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *Municipia* a las mismas ciudades o villas.

En suma, el municipio romano se caracterizaba por:

- a) La calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
- b) La autonomía administrativa local, comprendido en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma.

Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interna de los municipios, el régimen era popular algunas veces y en otras más o menos autocrático.

(1) OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México, 1985. 4a. ed. pp. 59,60.

El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano, la organización municipal era un privilegio de ciudad a diferencia de la campiña que carecía de él. El municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, distinguió sus propias funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del Estado.

En el año 45 a. de C., Julio César expidió la *Lex Municipales* que fijaba las bases para administrar y estructurar políticamente las ciudades que tenían el carácter de municipios. A la primera ciudad que se le organizó bajo estas bases fue Gades (ahora Cádiz) en España, cuando este país era parte de la provincia de Roma.⁽²⁾

1.2. En México.

La organización social imperante antes de la conquista, parece responder a los mismos moldes que, en lo general, determinaron la constitución de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo.

Nuestra organización social y política en aquellos tiempos, descansaba en el clan y en la tribu. El Imperio Azteca, no era realmente un imperio, sino una confederación de tribus. Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino sencillamente el asiento de tres tribus cuyos *tecuhitlis* no eran monarcas sino simplemente jefes militares electos por un consejo de jefes.

El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; así también lo estaba la Confederación del Valle de Puebla, formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan.

Se puede afirmar, que:

- a) El grado superior de organización social lo constituía la tribu. Llegaron a constituirse verdaderos Estados tribales.
- b) Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada una. El hecho de que se advierta la existencia de varias confederaciones, demuestra que el principio federativo estaba muy extendido, siendo esto de gran trascendencia, ya que desmiente la afirmación de que nuestra organización federal es simplemente una imitación occidental.
- c) Sus jefes eran electos por los consejos de sus respectivas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitada a los consejos de jefes, pero significativa por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático.

En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común.⁽³⁾

(2) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1990 p. 566.

(3) OCHOA, op. cit., p. 31.

1.2.1. El Municipio Primitivo.

Como piedra angular de la organización tribal estaba el clan, grupo de singular importancia, que formaba precisamente la célula social o comunidad. El municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico.

La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, denominada por los nahuas *calpulli*.

El calpulli es un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra en cuanto a su explotación, es por ello un auténtico clan agrario o municipio primitivo con carácter agrario, los cronistas dicen de él, que era un barrio de gente conocida o linaje antiguo.

El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nagual era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y lo más significativo para nuestro estudio, un gobierno también particular.

El calpulli constituyó sociológicamente el foco de convivencia; administrativamente la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, el trabajo y la producción.

El calpulli es nuestro clan, elevado por la obra de la vida sedentaria a la categoría de *municipio rural primitivo*.

1.2.2. El Municipio en la Conquista.

Como consecuencia natural de la conquista, la organización municipal en México sufrió modificaciones, las que se hicieron sentir desde la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España, empezando porque la asociación de vecindad, que daba origen al municipio, fue preconcebida, no fue un fruto espontáneo, fue parte de un plan ideado por Hernán Cortés.

Desde que se entra a indagar la instalación del *primer Cabildo* en estas tierras, encontramos una trama de intrigas que dieron motivo a la legalización de dicha empresa.

Ochoa Campos en su obra ya citada, describe los hechos de la siguiente manera: " Cuando el Gobernador de Cuba, Diego Velazquez, confirió a don Hernando la expedición destinada a explorar las tierras que estaban al Occidente, el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla española, invocó como primer poderdante al rey de España. Ya en su recorrido por la isla de Cuba ultimando los detalles de la expedición, Cortés se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez, que arrepentido del trato hecho, pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. Fue en estas circunstancias nada propicias, que el 16 de febrero de 1519, Cortés alzó velas en la Punta de San Antón y se lanzó a la aventura. Mientras tanto el gobernador Velazquez organizaba una cuarta expedición al mando de Panfilo de Narvaés, con instrucciones de destituir a Cortés por la fuerza. Enterado de esto Don Hernando preparo su plan sirviendose de una institución de las más respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz el *primer Ayuntamiento en la América continental*, con objeto de obtener de él los poderes de que carecía para llevar adelante sus objetivos.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad el Ayuntamiento tenía facultades para atorgarle nueva investidura, anulando toda ingerencia del gobernador de Cuba.

El 22 de abril de 1519, Hernán fundó la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. A la nueva población se le puso por nombre *La Villa Rica de la Vera Cruz*, por haber desembarcado en Viernes Santo de la Cruz; en ese momento se nombraron alcaldes ordinarios, regidores y demás funcionarios y quedó instalado el Ayuntamiento, dándole a Cortés la designación de Capitán del Ejército y Justicia Mayor. Con este nuevo nombramiento de Justicia Mayor, Cortés se convertía en defensor legal de la autonomía del municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del gobernador de Cuba.

De esta manera quedó instalada la primera población europea, en lo que había de llamarse Nueva España, y que fué también la primera en la América Continental. La carta del Regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz tiene fecha 10 de julio de 1519.

En España, el municipio fue la base de la reconquista. En América, el municipio constituyó el cimiento de la Conquista.

La estructura del municipio neoespañol tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando.

Es necesario mencionar que aún a pesar de estas variaciones, siempre existió un municipio hispano tipo que sirvió de modelo al colonial, el cual tenía como principal órgano gubernativo el Ayuntamiento o Cabildo, que era un cuerpo colegiado, también llamado Concejo Municipal, integrado por varios funcionarios.

En la Nueva España coexistieron el municipio indígena y el español hasta el siglo XVII. En el siglo XVIII surge el municipio castizo que era regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas y por la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

A fines del siglo XVIII y todo lo largo del XIX se sintió la influencia francesa, finalizando el 14 de septiembre de 1813 con *Los Sentimientos de la Nación*.⁽⁴⁾

4) BURGOA, IGNACIO. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 7a. ed. 1989. p. 881.

CAPITULO 11

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN EL AMBITO CONSTITUCIONAL

2.1. El Municipio en las Constituciones de 1812 a 1857.

Analizando nuestra historia constitucional podremos afirmar que es un modelo admirable de talento y de imaginación política de los mexicanos para vencer, en medio de graves dificultades, a los enemigos de la libertad.

Siempre se hallaron las fuentes inspiradoras en arraigadas convicciones populares.(1)

2.1.1. Constitución Federal de 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española o Carta Magna Española fué mejor conocida como la Constitución de Cádiz de 1812.

Para nuestro estudio, es necesario mencionarla ya que tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema con que organizó al Estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios, estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por el *Jefe Político*.

En México permaneció en vigor muy poco tiempo pero fué suficiente para hacer surgir la institución municipal, dando nuevamente entrada en ella al pueblo-habiendo reinstaurado:

- a) El sistema de elección popular directa.
- b) La no reelección de los funcionarios municipales y
- c) Su renovación cada año.

Esta Constitución sentó precedentes negativos que se han recrudecido en el transcurso de los años. El régimen de centralización utilizado sometió a los ayuntamientos, siendo que con la figura de los Jefes Políticos, implantada en este sistema de gobierno, el municipio fué perdiendo cada vez más su autonomía.

En la elaboración de esta Constitución se tuvo una gran influencia francesa; se consagró el régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno.

Napoleón Bonaparte había realizado esta centralización administrativa conocida por el nombre de organización descentralizada. Así el Municipio quedó colocado dentro de la administración descentralizada, como un caso de *descentralización por región*. El Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones.

Posteriormente existieron luchas libertarias que dieron origen al "Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana", expedido en Apatzingan el 23 de octubre de 1814 y al Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821; disposiciones que conformaban a la nueva nación pero no llegaron a modificar la estructura del Municipio.

(1) Las Constituciones de México, 1894-1989. H. Congreso de la Unión. Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.

2.1.2. Constitución Federal de 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación del 31 del enero de 1824 y la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, fijarían las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad que no se opusiesen a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

En consecuencia no se conto con una disposición constitucional en materia municipal y los Estados que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitución de Cádiz, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".

2.1.3. Constitución Centralista de 1836.

Fué la Constitución del 29 de diciembre de 1836 la que consagro como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos de más de 8000.

El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación de propios y arbitrios.

Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los *subprefectos* y autoridades superiores.

Los cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes, el derecho de presidir los cabildos.

De la organización del sistema municipal se ocupó el "Reglamento Provisional para el Gobierno interior de los Departamentos", expedido con fecha 20 de marzo de 1837.

El Reglamento disponía que, en cada Departamento, hubiese un Gobernador, nombrado por el Presidente de la República y auxiliado en sus funciones por un Secretario General. Dichos Gobernadores estaban provistos de facultades políticas gubernativas y administrativas, encargándose de la conservación del orden público y de la publicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones del Gobierno general y de la Junta Departamental respectiva. Entre otras de sus atribuciones, figuraba la de nombrar a los *Prefectos* y confirmar los nombramientos de los *Subprefectos* y de los Jueces de Paz. Calificaban las elecciones de los Ayuntamientos y autorizaban las Ordenanzas Municipales.

En cada cabecera de Distrito había un Prefecto, nombrado por el Gobernador y confirmado por el Presidente de la República. Sus funciones eran políticas, policíacas y administrativas. Estos podían presidir sin voto el Ayuntamiento de la cabecera y de cualquier población de su Distrito.

En cada cabecera de Partido, a excepción de la del Distrito, había un Subprefecto, que tenía dentro de su jurisdicción, facultades análogas a las del Prefecto, cuyo auxiliar era y a quién estaba subordinado.

A dichos Subprefectos de Partido estaban directamente sujetos los Ayuntamientos, en su caso al Prefecto y en última instancia al Gobernador.

El 4 de agosto de 1846 se restablece el federalismo debido al Plan de la Ciudadela. El régimen federal se rige por la Carta Constitucional de 1824 y se convoca al Sexto Constituyente, instalado en diciembre de 1846 el cual emite Reformas: los Estados sustituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fué sustituida la institución de las Prefecturas.

En 1848 se dictó la primera *Ley General de Dotación del Fondo Municipal*, primera que se registra en nuestros anales y cuyas bases ni se separaban gran cosa de la práctica anteriormente establecida. Los ramos que formaron los impuestos municipales, comprendieron: expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas y juegos.

Como se había intentado suprimir las alcabalas, el aumento de los impuestos municipales pretendía compensar a los fondos municipales que se veían reducidos a menos de la mitad. En 1896, se consumo definitiva e irrevocablemente la abolición del régimen alcabalariorio; volvía a ser necesario entrar en combinaciones económicas para compensar a los Ayuntamientos los recursos que el cambio les iba a privar, haciendo bajar sus ingresos.

La ineptitud del modelo conservador para solucionar los graves problemas del país fué confirmado por los rebeldes de Ayutla, quienes crearon un plan para expulsar a Santa Anna y convocaron al Congreso Constituyente de 1856, cuya apertura de sesiones inicio el 18 de febrero de ese año y culminó el día 5 de febrero de 1857, día en que se firmó la nueva Constitución.(2)

2.1.4. Constitución Federal de 1857.

La Constitución de 1857, marcó un indudable adelanto en las instituciones del país y creó a la vez, algunos de los instrumentos indispensables para promover la reforma de los mecanismos económicos y sociales que impedían el desarrollo.

Esta Carta Magna estableció la supremacía de la Constitución, la división de poderes, el gobierno republicano, democrático, representativo y federal.

Reconoció los derechos del hombre, como la base y el objeto de las instituciones sociales y estableció el Juicio de Amparo para hacerlos respetar.(3)

Respecto al municipio, esta Constitución reconoce su existencia, sin embargo no lo reguló, no lo elevó a precepto constitucional y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

En el seno del Constituyente, el Diputado Castillo Velazco presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más salientes decía:

(2) OCHOA, op. cit., p. 246.

(3) Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Tomo I. p. 26

a) Así como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades.

b) En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: " Toda municipalidad con acuerdo de su Consejo Electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado."

Además proponía que " todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas." Este proyecto no fué incorporado a la Carta Constitucional de 1857.⁽⁴⁾

La organización política local, derivada de la Reforma, no fué materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada Partido debía haber un *Prefecto* en calidad de Presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con atribuciones de Jefe de la Policía.

Las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista.

El sistema municipal continuo siendo tutelado por el régimen de Prefecturas que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa de los derechos de los ciudadanos.

En el efímero Imperio Mexicano se trato de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, al través de sus engranajes de Prefectos, Subprefectos y Alcaldes, dejandose a los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas en la esfera local.

Al triunfo definitivo de la República sobre el Imperio, sucedio una etapa en que las instituciones fueron tomando causas de normalidad. El régimen municipal adquirió ciertas características que desde entonces subsisten, una de ellas, es la absorción de la autonomía de los ayuntamientos en las capitales, por los gobernadores de los Estados. Los ayuntamientos de todas las ciudades de importancia, quedaron acentuadamente ligados a los poderes estatales.

Según Ochoa Campos, " este vicio adquirido en la práctica, obedecía al fenómeno general de reestructuración administrativa y política, pero falto visión para permitir que la situación evolucionase hasta perfilar una genuina diversificación en las funciones de todos y cada uno de los poderes, incluyendo entre estos al poder municipal."

En materia hacendaria, el crédito de las municipalidades se obtuvo tanto del exterior como del interior. La adquisición del crédito dio a la administración municipal un nuevo medio de proveer a la necesidad de ejecutar las grandes obras que las rentas ordinarias son insuficientes para emprender, y a sus ingresos comunes pudo agregar fuertes cantidades obtenidas en el exterior por medio de empréstitos a bajo tipo de interés y largo plazo de amortización, o de los bancos mexicanos a plazos de menor duración.

(4) OCHOA, op. cit., p. 253.

A principios del siglo pasado, en Europa y en Norteamérica se sabía con frecuencia que había municipios en estado de quiebra a consecuencia del abuso del crédito. En México no existía tal cosa, a los Estados y naturalmente a los municipios, se les prohibía emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, contratar prestamos con gobiernos extranjeros o contraer obligaciones con sociedades o particulares extranjeros, expidiendo títulos al portador o endosables. De esta manera, los ayuntamientos estaban limitados a los recursos que pudieran obtener de empréstitos nacionales y no podían ocurrir al crédito exterior. Para compensar estas limitaciones se creó el Banco Nacional Hipotecario y Obras Públicas, que refaccionaba a los municipios para la ejecución de obras de urgente necesidad colectiva.

Es necesario mencionar que cuando los ayuntamientos tenían crédito interior y exterior, esto fué al triunfo de la República sobre el imperialismo, los programas municipales se extendieron y se veía la necesidad de abrir modernas calles para el tránsito, lo que paulatinamente se fué realizando en las principales ciudades.

Pero lo que caracterizó a esa época, fué la construcción de edificios públicos, y en menos escala la instalación de mercados, rastros, y en general menos mejoría en los Servicios Públicos. Se dio preferencia a la ejecución de obras de ornato que a las obras de carácter social.

Anteriormente ya se había mencionado que bajo el porfiriato, el régimen de las *Jefaturas Políticas* ahogó por completo la vida municipal.

Las Jefaturas Políticas tuvieron, en todo el país, las siguientes características:

- a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- b) Estaban sujetos a la voluntad de los gobernadores.
- c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.
- d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras del Distrito o de Partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Las Jefaturas Políticas sirvieron para suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlaban las elecciones; cometían atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.

Institucionalmente, las Jefaturas Políticas variaron de un Estado a otro, de acuerdo con las constituciones locales, presentándose al través de varios subtipos: Jefes Políticos, Prefectos, Subprefectos, Jefes de Policía, Directores Políticos, Prefectos Populares y Visitadores.

Por ejemplo, en la Entidad Federativa que nos ocupa, el Estado de México, la disposición constitucional en su artículo 109 estipulaba "El Estado se divide para su gobierno interior en Distritos, Municipalidades y Municipios, que se gobernarán por Jefes Políticos sujetos inmediata y directamente al Gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes."

A principios del siglo pasado, el pueblo mexicano emprendió la lucha contra la dictadura como principio para alcanzar postulados de justicia social.

La revolución mexicana comenzó postulando el derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio y a impedir que la autoridad central no invadiera asuntos correspondientes exclusivamente a la esfera local. En consecuencia se exigió la abolición

de las Jefaturas Políticas y la libertad municipal como requisitos indispensables para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.

2.2. El Municipio en la Constitución Federal de 1917.

La revolución mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y, repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, el de San Luis Potosí, el Rayista y el Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en el Programa de Reformas formulado por los zapatistas y en forma indirecta en otros importantes documentos de la época. Con lo anterior nos damos cuenta que el reclamo social, por una verdadera autonomía municipal, era general en todo el país.

El primero de julio de 1906 el Partido Liberal Mexicano establecía en algunos de sus puntos "la supresión de los Jefes Políticos, la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el rebustecimiento del poder municipal."

El 18 de abril de 1916, el Plan de Ayala en su artículo 32 consignaba: "realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y, los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales."⁵

Después de una gran lucha civil en la que se vio inmerso el país, en abril de 1916, Venustiano Carranza volvió a controlar definitivamente la situación militar y política. Convocó a elecciones para integrar un Congreso en el que se diera cauce legal a las demandas sociales, económicas y políticas surgidas del movimiento revolucionario y que, a su vez, estableciera las bases necesarias para la elección presidencial.

El Congreso tendría el carácter de Constituyente, en tanto que se responsabilizaría de implementar reformas urgentes a la Constitución de 1857.

Cumpliendo con lo ordenado en los decretos del 14 y 19 de septiembre de 1916 se llevaron a efecto los comicios para elegir diputados al Congreso el 22 de octubre del mismo año.

El Congreso Constituyente inició sus actividades el 20 de noviembre de 1916, a las diez horas, en el salón de actos de la antigua Academia de Bellas Artes de Querétaro, y las concluyó el 31 de enero de 1917, fecha en que se celebró la solemne sesión de clausura en el Teatro Itubide (hoy de la República), de la capital queretana.

El Constituyente de Querétaro cumplió su tarea elaborando la Constitución de 1917, misma que fué publicada en el Diario Oficial del 5 de febrero de ese mismo año.

"La Constitución Federal de 1917 representa, sin duda alguna, el hecho histórico más significativo del siglo pasado, como la expresión de un fenómeno histórico, político y social sin precedente.

(5) OCHOA, op.cit., p. 310.

La Carta Magna formulada en Querétaro, constituye la llave que cierra épocas históricas y socialmente liquidadas y que al mismo tiempo, abre caminos nuevos, forjando la estructura de un porvenir, que al adelantarse a la vida de México nuevo, cumple así con sus anhelos más legítimos. En nuestra Constitución encontramos la clave de la vida nacional para cualquier intento de realizar un balance de México actual y que es, al mismo tiempo, fuente generosa de nuevos propósitos en la consecución de los ideales de convivencia y progreso humanos que habrán de ser renovadas metas de superación en el destino de México.”(6)

2.2.1. Artículo 115 Constitucional.

Venustiano Carranza fué un apasionado de la libertad municipal. En el mensaje que pronunció ante la Convención de Generales en el local de la Cámara de Diputados, el 3 de octubre de 1914, apuntó: “...que los municipios, por causa de utilidad pública, expropian, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes, la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia.”

El 12 de diciembre de 1914, Carranza expidió un decreto con “Adiciones al Plan de Guadalupe”; fueron 19 Proyectos de Ley de los cuales 5 correspondieron al municipio:

- 1) Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República de 1857, consagrando al municipio.
- 2) Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3) Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios,
- 4) Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
- 5) Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios y mercados.

El Decreto relativo a la libertad municipal fué expedido el 26 de diciembre de 1914.

Este Decreto constituye un antecedente del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los Prefectos y Jefes Políticos.

Este decreto se expidió en Veracruz y a la letra dice: “ Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

(6) Las Constituciones de México. op.cit., p. 41.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente."

El artículo 109, antes de ser reformado textualmente suscribía: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular."

Con estos cambios, Carranza demostraba su especial preocupación por el problema municipal, siempre insistiendo en el, de aquí el título de *Apostol del Municipio Libre*.

El decreto anterior satisfacía las necesidades del momento y sustituía transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente, se enunciaría por primera vez un principio revolucionario, *el municipio libre*.

Al momento de haberse instalado el Congreso Constituyente con 208 diputados el día 10. de diciembre de 1916, Carranza transmitió un gran discurso donde explicaba el porque de las Reformas a la Constitución de 1857; el discurso es bastante extenso por lo que únicamente transcribiré lo concerniente al tema que no ocupa.

" El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."⁽⁷⁾

Inmediatamente después del discurso, el Congreso Constituyente formó la Comisión de Constitución y la Secretaría dió lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza, del cual analizaremos la parte concerniente al artículo 115, que se encuentra ubicado dentro del Título Quinto. De los Estados de la Federación.

El proyecto del artículo 115 constitucional contenía: " 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, el municipio libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado."

En la sesión del Congreso de fecha 24 de enero de 1917, la Comisión de Constitución puso a discusión un texto más explícito del artículo 115, adicionándole dos fracciones. La fracción I no fué motivo de debate, pero sí se suscitó amplia polémica en torno a la fracción II. Para aquilatar debidamente las objeciones presentadas, es necesario consignar previamente la mencionada fracción II, que establecía: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

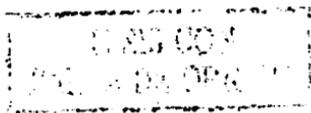
(7) RUIZ DE CHAVEZ, MARIO. Antología Constitucional Mexicana. " Venustiano Carranza. El porque de las Reformas a la Constitución de 1857." p. 63.

Los conflictos hacendarios entre el municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley."

2.2.1.1. Debate histórico por la Libertad Municipal en el seno del Congreso Constituyente de 1917.

Por la importancia que tiene para nuestro estudio este histórico debate, considero conveniente transcribir las participaciones más sobresalientes que surgieron en pro y en contra del municipio autónomo y libre, plazmando así el sentir del Constituyente de 1917. En la amplia polémica, causada por la fracción II, tomaron parte los diputados Rodríguez González, Lizardi, Calderón, Medina, Heriberto Jara, Avilés, Alberto González, Álvarez y Chapa.

De acuerdo con Ochoa Campos, Heriberto Jara puso el dedo en la llaga al precisar: "Si la Comisión no hubiera traído al debate la fracción II del artículo 115 en la forma en que esta expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriendo a pueblos como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos estados. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes." El Diputado Jara, luchador revolucionario y miembro de la Comisión de Constitución, aclaró el sentido municipalista que inspiró la redacción de la discutida fracción anterior, expresando: "Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son las más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos; si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? y, por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los



que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio convecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz."

Anteriormente el Diputado Rodriguez Gonzalez había impugnaba la fracción II, aludiendo a la anarquía que, en materia educativa, se podría presentar en dejarse "la absoluta libertad municipal tal como lo pretende la comisión dictaminadora". Concretamente éste Diputado pedía que se suprimiese la palabra "libremente" y se agregase un inciso que debía decir "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado."

Por éstas objeciones presentadas por el Diputado Gonzalez, Heriberto Jara contestó:

"Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros, en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado. Así, pues, señores diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión."

La transcripción anterior expresaba las razones que movieron a la Comisión a radactar en esa forma el artículo 115 constitucional.

A pesar de las razones expuestas por Heriberto Jara, en el debate continuaban manifestandose varios diputados en pro y en contra de la fracción II.

En contra, el Diputado Rafael Martinez de Escobar expresaba: "Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a

subordinarse la libertad municipal al Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. ¿ Por que ? Porque luego agrega más adelante la fracción II : “ Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.” Pues bien, el hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio; máxime, señores diputados, con la renovación periódica de los Ayuntamientos, con motivo de las elecciones populares como origen de las mismas; de manera que a cada momento habrá inspectores y vigilantes de los Estados sobre el Municipio y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al Estado; por eso me rebelo en cierta forma contra esta parte de la fracción II; es decir, al establecer una intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio, que sólo significa subordinar los Ayuntamientos al Estado. Yo sé, como ustedes también, que en el fondo de todo problema, sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o de carácter psicológico, existe uno, alrededor del cual giran todos: el problema económico. Y partiendo de la base de que en todas las cuestiones palpita el fenómeno económico, la base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115.”

A la vez, el orador se pronunció en contra de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conociese de los conflictos hacendarios entre el municipio y el Estado, proponiendo que la Legislatura Local o el Tribunal Superior de Justicia de cada Entidad se ocupase de ello. Estos fueron sus argumentos: “ ¿ Por qué darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia?, ¿ por qué centralizar?, ¿ por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal ?, ¿ por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos, la legislatura del Estado y el supremo tribunal de justicia del Estado?... se ataca directamente eso que comúnmente llamamos la soberanía de los Estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos. Vemos pues, que aquí hay dos puntos que despiertan interés. Primero: creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudar directamente y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios, y por eso no estoy de acuerdo con este punto, y, por otra parte, el municipio, creo yo que para que sea completamente libre, como aquí se trata de establecerlo, necesita ser oído ante la legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos... Yo me pregunto: Si la legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo, dice que debieran contribuir con la mitad de los fondos que recaude el municipio o las dos terceras partes, o la totalidad de los fondos entonces, ¿ cuál es la libertad económica municipal ?

El Diputado Martínez Escobar, concluyo con estas palabras: ...me revelo contra la fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que lo anhelo, ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del Estado sobre el municipio, de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal."

Después de la anterior intervención, ocupó la tribuna del Teatro de la República el constituyente José Alvarez, diciendo: "...los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los municipios no son Repúblicas: los municipio están organizados por la Ley fundamental municipal de cada Estado que dicten las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe se la hacienda municipal; por eso dice aquí, señores diputados, la fracción II, que vengo a apoyar: "Las legislaturas de los Estados no podrán contravenir en nada a la Constitución General de la República." Efectivamente, señores, las legislaturas de los Estados no podrán contravenir a las leyes fundamentales de nuestra Constitución, en ninguna forma contravendrán estas leyes, puesto que la fracción II dice: "Los municipios administrarán libremente su hacienda." Quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado, y al decir esta hacienda municipal, no quiere decir que haya otros fondos que son del Estado y que los puede destinar al fomento de la instrucción."

En síntesis, el Diputado José Alvares apoyó los siguientes puntos:

1). Los municipios no deben recaudar únicamente los impuestos municipales, sino además, los del Estado. La independencia municipal no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que le corresponda, sino en que tenga todo lo suficiente para sus gastos.

2). No lesiona la autonomía municipal el nombramiento de Inspectores por parte del Estado, que vigilen lo que le corresponde de las rentas. Su utilidad consiste en que vigilan la contabilidad municipal sin autoridad para intervenir en ella.

3). En los casos de conflictos hacendarios la intervención de la Suprema Corte no lesiona la soberanía del Estado y es saludable porque queda fuera de la órbita local.

El debate en que se discutía la fracción II continuaba con la intervención del Diputado Cayetano Andrade, exponiendo: "Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad municipal, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa si no tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la base económica. Es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del municipio si no concedemos a estos últimos, a los municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del municipio. Porque si bien es cierto, que ha pasado de moda la teoría de la psicología biológica en que el Estado se comparaba a un organismo, en que los municipios venían a ser celdillas y, por lo mismo, sujetos a movimientos generales, esta historia ya ha pasado de moda, repito y me permite, al menos tener una idea gráfica del funcionamiento del gobierno. Los municipios no son entidades

esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y, por lo mismo, deben estar sujetas a él.

En cuanto a la designación de inspectores por el Estado, para vigilar las recaudaciones, el diputado Andrade consideró inconveniente esa medida, manifestando que, de hecho los municipios no podían ser enteramente independientes, por lo que salía sobrando dicha intervención.

A estas alturas, el debate parecía salirse de sus límites, por lo que la presidencia concedió la palabra al Diputado Medina, miembro de la Comisión de Constitución.

El orador, después de un prólogo sobre el fundamento económico de los regímenes democráticos, expresó: "¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad. El municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, o sea el Estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es que es preciso, es ineludible, que el municipio tenga su hacienda libre. Las diferencias que hay sobre esta materia estriban en ésto; ¿De qué ramos, de qué capítulos se va a formar esta hacienda municipal?. El proyecto dice que la hacienda municipal recaudará todo el impuesto y la diferencia está en que no debe recaudar todas las rentas, sino nada más las exclusivamente municipales y dejar las del Estado aparte, y yo, si hubiera hecho esta objeción, diría: el municipio debe dejar a un lado las rentas federales.

El orador continuó explicando: Queda la última objeción y me limito a las explicaciones que se sirvió pedir el compañero Céspedes, sobre la competencia que en el dictamen se da a la Suprema Corte de Justicia para fallar en las cuestiones hacendarias. En parte contesto esta explicación al compañero Céspedes recordándole la objeción que ha hecho el señor Martínez Escobar, en la que pide que no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del Estado el que conozca de estos asuntos y no la Suprema Corte. Nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia, y de esa manera y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia. ¿Por- qué no resuelve la Legislatura Local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptualado que entre los tres Poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un municipio el que está en lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros Poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación y de esta manera, tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las

cuestiones hacendarias. Con estas razones he creído haber contestado las objeciones de los señores diputados y yo exhorto a la asamblea muy atentamente, que tenga en cuenta que este es el más alto principio de la Revolución, porque es la clave de nuestro porvenir político. Todos los países del mundo, señores, han debido lo que son a la organización municipal; el verdadero municipio libre y que sea el que contribuya, en los términos que fijan las leyes, para los gastos generales. Este es el único principio de todos los municipios desde que el municipio existe, tomando de la vieja Inglaterra, pasado a la América del Norte y experimentando en todas las demás partes que tienen por base económica el régimen municipal."

En contra de la fracción II, tomo la palabra el Diputado Calderon expresandose de esta manera: "Las dificultades del Estado se resolverán dentro del Estado; de otra manera nuestra república no será federal: será un conglomerado de municipios en el campo económico que incurrirán a resolver sus asuntos a México ante la Suprema Corte de Justicia."

Para manifestar su desacuerdo de lo antes expresado, el Diputado Hilario Medina, secretario de la Comisión de Constitución, agregó: " Si nosotros estamos de acuerdo en el punto fundamental que consiste en conceder la libertad municipal, estamos convencidos de que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre del municipio, entonces coincidimos en la idea fundamental y como repito todas las demás cuestiones son de detalles, en las cuales nos pondremos de acuerdo, porque la comisión no se obstina y acepta las buenas indicaciones que se le hagan y yo, señores, no he encontrado en las indicaciones que se han servido hacer, no he encontrado nada que pueda superar al sistema que se propone en el dictamen de la segunda comisión...El sistema que propone la comisión, señores diputados, puede llamarse, sin que haya en esto ninguna pretensión, puede llamarse un sistema fundado en bases científicas y experimentales. Esa es la característica propia de los municipios; que los municipios recojan todas las rentas y que sea el municipio el que contribuya a los gastos del Estado. El municipio como lo está en el dictamen de la comisión, viene a ser una entidad de mucha importancia y casi igual por ser la celdilla fundamental de la organización mexicana, casi igual al Estado y a la federación. El municipio recoge sus rentas y contribuyendo al Estado hace su personalidad propia y hace su independencia... Yo me he permitido poner como ejemplo el caso del Congreso Constituyente, donde se ha visto el celo con que todos hemos defendido los intereses de nuestros Estados, sin que por eso se nos pueda tachar de localistas. Ese mismo fenómeno se repite en las legislaturas locales, y entonces tengo el derecho de afirmar que van a estar perfectamente seguros los derechos municipales y que los poderes legislativos van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los municipios, no van a ser el instrumento de unos cuantos poderosos. Yo defiendo con todos mis esfuerzos; yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz, la idea fundamental de que el municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde ese momento no hay municipio. Señores: parece que vemos en lontananza graves peligros de absolutismo municipal; yo me permito indicar a ustedes que si acaso es un peligro, debe aceptarse, debe dejarse así; el porvenir, la experiencia dirá lo que debe ser nuestro régimen municipal. La libertad se aprende así, por medio de la educación de los ciudadanos. ¿De que manera después del horrible absolutismo del siglo XVIII vienen a

establecerse las libertades municipales? Por medio de una gran convulsión que llegó al libertinaje. El libertinaje, señores diputados, es la antítesis del antiguo período de la tiranía; luego estos dos fenómenos, uno como la acción y otro como la reacción, llegan a establecer el equilibrio armónico, que es la conquista de las libertades actuales. La libertad que nosotros queremos gozar no se conquista en las balsas de aceite, estilo Porfirio Díaz; es preciso aprender las libertades, y para aprenderlas es preciso ganarlas y conquistarlas, aún cuando dice Madame Rolland, camino del patíbulo: ¡Oh, libertad, cuántos crímenes se cometen en tu nombre!. Estos crímenes son los únicos que nos pueden dar la capacidad suficiente para ser hombres libres, y esa libertad reside en estos momentos en el municipio. No os asustéis; yo os aseguro sinceramente que no veo ningún peligro inminente en lo que se llama el absolutismo municipal, yo no veo ningún peligro en que el municipio disfrute de su hacienda, recaudando todas las contribuciones, asignando al Estado la parte que le corresponde, y si nos equivocamos, ya tendremos la oportunidad de corregirlo. ¿Con qué derecho vamos a aceptar que éste sea un mal sistema? ¿Hemos experimentado algún caso que nos sirva de antecedente? ¿Que es lo que tenemos en vida municipal? Mañana acaso, tendremos ordenanza municipal que no indique cuáles son los impuestos que debe recaudar el municipio y cuáles el Estado. Si acaso hay ordenanzas municipales, éstas son muy raras, y todavía podemos decir que en México no está establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos exclusivamente municipales y cuales no. El pasado no conocía siquiera el nombre de libertad municipal, ni la organización municipal, y yo invoco el derecho de luchar en contra del pasado; yo lo invoco también, manifestando la creencia de que es preciso, de que es indispensable que rompamos absolutamente con todas las tradiciones. ¿Que es la Revolución? ¿Vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos que han sido funestos para el país? No, señores; debemos sentar bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados de antemano, llevamos una ruta equivocada. Yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro, señores, que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la Patria, porque el bien de la Patria estará íntimamente ligado al municipio libre, y a su vez, éste tendrá por base la absoluta independencia económica."

El primer dictamen sobre la fracción II se desechó por ciento diez votos en contra y treinta y cinco a favor, al votarse en la sesión del 25 de enero de 1917.

El debate sobre el voto particular de la fracción II continuó el día 30 de enero, Heriberto Jara toma la palabra diciendo: "La segunda comisión de Constitución ha estimado conveniente presentar a vuestra consideración las dos soluciones que ha tenido en su seno la cuestión municipal, para que se resuelva en definitiva, por esta honorable asamblea, la más aceptable al interés público. La libertad municipal fundada en la libre disposición de la hacienda del municipio, es seguramente el único principio para dar vida a las nuevas instituciones, y las diferencias suscitadas cuando la discusión del primer dictamen acreditan que tal libertad es deseada por todos los señores representantes y que solamente variaba el concepto en la manera de hacer efectiva dicha libertad. Habiendo sido rechazado el primer dictamen de la comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y quitando también la facultad de

recaudar todas las contribuciones es de aprobarse por esta honorable asamblea el precepto relativo, en los siguientes términos: "II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva."

El general Calderón pidió la palabra para decir que la comisión no había interpretado en estos dos dictámenes el sentir de la asamblea; que la misma división suscitada en el seno de la comisión, demostraba lo delicado del asunto y que proponía se aplazase el debate.

El general Jara, miembro de la comisión, intervino a su vez, expresando que no debían demorarse los trabajos del Congreso, por lo que exhortaba a no salir del recinto sin haber dado cima a las labores, y continuaba aclarando: "Nosotros no hemos pretendido hacer triunfar a fuerzas nuestro voto particular, y creo que la comisión tampoco tiene empeño en sacar adelante su dictamen; únicamente, consecuentes con las ideas expuestas aquí sobre el particular, creemos que la libertad municipal no la pueden tener en realidad los Ayuntamientos, que no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva. Si van a estar los municipios sujetos a lo que imponga el Estado; si al decir: el municipio puede gozar de libertad, no se le dice también que puede gozar de su libertad hacendaria, sino que de alguna manera se deja al Estado que disponga de las rentas del municipio, dándole lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha. Si el general Calderón se empeña en sostener su criterio hacendario, respeto su opinión; pero debo decir que tiene la misma tendencia que regularmente manifiestan todos los que se encierran en el criterio que da el desempeño constante de determinada ocupación profesional. El ha estado manejando negocios hacendarios desde hace tiempo, y cree que los municipios, por lo que respecta a sus fondos, no pueden regirse por otras bases que no sean las usadas hasta la fecha. Eso es todo; no quiere romper con ese arcaísmo, y las innovaciones que proponemos le parecen extrañas y extravagantes. Pero hay que fijarse bien en la forma como presentamos nuestro voto; allí no señalamos porcentaje, no ponemos un cartabón fijo, decimos sencillamente: el municipio administrará libremente su hacienda, señalándose las contribuciones municipales que sean suficientes para las atenciones de sus diversos ramos. Allí está la cuestión: queremos una base para que el Estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el congreso local, para quitar su libertad a sus municipios. No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire: se necesita tener esa libertad a base económica."

El diputado Esteban B. Calderón advertía: Se ha creído que, porque el Ayuntamiento es libre, se va a encargar forzosamente de todos los servicios públicos... Si el Ayuntamiento va a tener esa facultad de decretar impuestos sin que la legislatura intervenga, porque es el único cuerpo que está facultado para ello, vamos a establecer el caos en todo el Estado."

El último orador de aquella sesión fué el diputado Gerzayn Ugarte, comenzando su intervención de la siguiente manera: "Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que, creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora la dificultad en la comisión y en los autores del voto particular, está en encontrar tal fracción II. Es muy loable crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, por que eso sería, en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer este deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor Jara - y esto es hacer un elogio de él, pues es quién más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos de nuestra clase humilde - ahora que se creó el municipio libre, no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los demás poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales y tiene que aceptarlas también el poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, he pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos: "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 sus necesidades."

El general Jara toma la palabra para informar que la comisión y los autores del voto particular piden permiso para retirarlo. En consecuencia, se vota el artículo presentado por la comisión, que tuvo ochenta y ocho votos por la afirmativa y sesenta y dos por la negativa.

El Constituyente daba cima a una jornada que consagraba a medias el Municipio Libre.

La fracción II del artículo 115 constitucional permaneció vigente durante sesenta y seis años.

2.2.1.2. Texto final en la Constitución de 1917.

"Artículo 115.- 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:

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

11.- 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 sus necesidades.

111.- 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 reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos 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.

En los Estados, cada Distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo 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.”(8)

2.2.1.3. Reformas y Adiciones de 1928 a 1999.

El 5 de febrero de 2001 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplió 84 años de vigencia. Se han introducido 420 cambios. Sólo 38 de sus 136 artículos conservan la redacción original, lógicamente, el 115 no es uno de ellos.

La Constitución no se reduce a sus 136 artículos, sino que es la suma de tradiciones, historia y aspiraciones de nuestro pueblo, es la voluntad popular expresada en este Texto constitucional.

La eficacia de un gobierno constitucional depende de su adaptabilidad al cambio. El cambio constitucional tiene su origen en las reformas que se efectúan en el documento constitucional original, y estas, deben ser motivadas por la aspiración a una estructura jurídica que nos conduzca a un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y no por intereses bastardos provocados por grupúsculos o camarillas de políticos que se aferran al poder.

En el capítulo siguiente transcribiré la exposición de motivos a las reformas constitucionales que nos permitirán ver con mayor claridad esos propósitos e intereses de grupos gobernantes que de alguna u otra manera justifican su estancia en las esferas del poder, “en aras de un bienestar social.”

A continuación me avocaré únicamente a las reformas o adiciones que ha sufrido el artículo 115 constitucional.

La primera reforma efectuada al artículo 115 constitucional se publicó en el Diario Oficial de Federación el 20 de agosto de 1928, fijandose el número de diputados en forma proporcional al número de habitantes.

(8) Las Constituciones de México, op. cit., p. 197.

La segunda reforma apareció en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933. Se creó un párrafo segundo a la fracción I, en el que se prohibió la reelección para un período inmediato, a presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente y en forma directa, así como toda persona nombrada o designada para ocupar dichos puestos bajo cualquier denominación. Además prohibió a los mencionados funcionarios con el carácter de propietarios ser reelectos como suplentes para el período inmediato; pero los suplentes si pueden ser electos como propietarios para el período inmediato, siempre que no hayan estado en funciones. Se suprimió lo relativo a la reelección.

Se creó un párrafo cuarto en el que se señaló que las elecciones de gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales serían directas.

En el nuevo párrafo quinto se prohibió a los gobernadores electos popularmente y de manera ordinaria o extraordinaria, volver a ocupar el cargo con el carácter de interino, provisional o sustituto.

Se adicionó un párrafo sexto, con los incisos a) y b) que señalan la imposibilidad absoluta de ocupar el cargo de gobernador constitucional a quien haya fungido como gobernador sustituto, interino o provisional.

En el último párrafo de la fracción III, se prohibió la reelección de diputados propietarios de las legislaturas de los Estados para el período inmediato, y se autorizó la reelección para los diputados suplentes que no hubieran estado en funciones, a ocupar el puesto como propietarios para el siguiente período.

Debido a la reforma anterior relacionada con la fracción III, párrafo tercero, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943; los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

El 12 de febrero de 1947 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición a la fracción I, por lo que se concedió el voto activo y pasivo a las mujeres en elecciones municipales. Esta adición sólo duró hasta el 17 de octubre de 1953 en que se publicó su supresión en el mismo Diario Oficial.

El 6 de febrero de 1976 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las adiciones a las fracciones IV y V. En la primera de ellas se facultó a los Estados a expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas sobre centro urbanos, conforme a la ley federal en la materia. En la segunda se faculta a la Federación, las entidades y los municipios para planear y regular, de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de los centros urbanos que forman una continuidad geográfica en territorios municipales de dos o más entidades.

El 6 de diciembre de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición a la fracción III, último párrafo, por lo que se establece el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

El 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma total al artículo 115, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete correspondieron a las estructuras municipales, dos referentes a los Estados y municipios y una a los Estados de la Federación en los siguientes términos:

“En la fracción I se estableció un procedimiento al que deberán sujetarse las legislaturas locales para la suspensión, declaración de desaparición, de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos. Este procedimiento instauró el derecho de defensa para los afectados (garantía de audiencia), para observar los principios de seguridad jurídica y legalidad, como actualmente aparece en los párrafos tercero y siguientes del texto vigente.

La fracción II pasó a ser la fracción IV y en ella se reiteró la personalidad jurídica del municipio y se le confirió jerarquía constitucional para el manejo de su patrimonio conforme a la ley. Se le concedió además la facultad reglamentaria para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas locales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones.

En la fracción III se definieron los servicios públicos a cargo del Municipio, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, los cuales podrán proporcionarse con el concurso de los Estados y aquellos otros fijados por las legislaturas locales, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera. Se reconoció el derecho de los municipios de una misma entidad para coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos que les correspondan.

La fracción IV estructura la hacienda municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor, debiendo percibir diferentes ingresos que se señalan al respecto. También en lo que a la hacienda municipal concierne se advierte la injerencia, no sólo de los Estados, sino de la misma Federación, según lo dispone la misma fracción.

En la fracción V se facultó a los municipios para que, dentro del marco de las leyes respectivas, intervengan en la zonificación y planes de desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra. Se les facultó también para otorgar licencias y permisos de construcción, así como para impulsar la creación de zonas ecológicas, en estricta observancia al párrafo tercero, del artículo 27 constitucional.

Se reiteró, en la fracción VI, la participación de los municipios, junto con los Estados de la Federación, en la planeación y regulación de zonas conurbadas.

La fracción VII incluyó el contenido del párrafo segundo, de la anterior fracción III, relativa a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En la fracción VIII se estableció el período máximo de seis años para ocupar el cargo de Gobernador; fijó las reglas para la no reelección de los gobernadores y diputados de las legislaturas locales, y varió la integración de estos últimos y de los ayuntamientos con base en el principio de representación proporcional.

La fracción IX estableció que las relaciones laborales de los estados y los municipios con sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas por las legislaturas locales, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución y disposiciones reglamentarias.

Los convenios de coordinación, especificados en la fracción X, celebrados entre la Federación, los estados y los municipios, fueron elevados a rango constitucional para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la eficaz prestación de servicios públicos.

El 17 de marzo de 1987 se publicó en el Diario Oficial de la Federación otra reforma efectuada a la fracción VIII. Establece que las "leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Por decreto publicado ese mismo día se derogaron las fracciones IX y X." (9)

Recordemos que la primera reforma total que se le hizo al artículo 115, fué el 3 de febrero de 1983, ahora, después de dieciséis años, el 23 de diciembre de 1999 se publica en el Diario Oficial de la Federación la segunda reforma total a éste artículo:

"DECRETO. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adicionan un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforman el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h) e i), el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Art. 115.- ...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

(9) Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. Cuaderno No. 23, pp. 48-53.

...
...

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar a su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad para los regidores.

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para derimir las controversias entre dicha administración y las particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren las tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, , aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipio tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

- b) ...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) ...

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En este caso y tratándose de asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

IV. ...

- a) a c) ...

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. ..

...

IX. ...

X. ...” (10)

2.2.1.4. Texto Vigente.

“ARTICULO 115. 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:

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Barocio. 10a. ed., México, 2000, pp. Ñ, O, P y Q.

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por algunas de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio

inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abastos.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

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

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”(11)

Vemos claramente que conforme se va reformando nuestra Constitución Federal, especialmente el artículo 115, la autonomía municipal esta siendo restringida de manera alarmante en perjuicio de su población. Considero que esta última reforma posee más texto que contenido substancial.

En el siguiente capítulo transcribiré con mayor detalle las tres reformas constitucionales que más han dañado a nuestra Institución; la del 6 de febrero de 1976, la del 3 de febrero de 1983 y la última de 23 de diciembre de 1999.

(11) Constitución Política... ,op. cit. pp. 80-82.

CAPITULO 111

ORDENAMIENTOS JURIDICOS QUE REGULAN AL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MEXICO

Considero necesario hacer mención que después de haber hecho un análisis al catálogo de leyes federales y estatales así como de los Reglamentos que regulan la vida del Municipio, me percaté que su contenido es tan amplio, abundante y complejo a tal grado que algunas autoridades municipales no lo conocen totalmente y como consecuencia, varias de estas disposiciones jurídicas no son puestas en función y mucho menos acatadas.

Existe un ordenamiento jurídico referente al Municipio de aproximadamente 23 leyes federales y 28 estatales que, en forma directa o indirecta, regulan diversas acciones de orden municipal.

Se podrá decir que existe un exceso de regulación, que sugiere la conveniencia de realizar un estudio de los ordenamientos jurídicos que norman al municipio y adecuarlos a las necesidades actuales y circunstancias tan cambiantes de nuestro tiempo.

De la gran cantidad de leyes federales, estatales y Reglamentos, únicamente me encargaré para su estudio de aquellas que han minado al "municipio autónomo y libre", provocando caos en la administración municipal y consecuentemente un descenso de calidad de vida de los ciudadanos.

Conforme a nuestro régimen de gobierno federal, el municipio tiene, por ley, el derecho y la obligación de participar en la aplicación del régimen jurídico que México, como nación independiente y soberana se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes.

De lo anterior se deduce que la estructura municipal se rige por un conjunto de normas dentro de nuestro orden constitucional, que se podrían agrupar de la siguiente manera:

"a) La Constitución Federal, que crea al Municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han de configurar su régimen municipal y establece los principios políticos que deben inspirarlos.

b) La Constitución de los Estados de la Federación que contienen las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre autoridades estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos fijados por la Constitución Federal.

c) Las leyes orgánicas municipales expedidas por las legislaturas de cada Estado, organizan en detalle al Municipio.

d) Los Reglamentos Municipales. Son la facultad reglamentaria del municipio que se circunscribe en el logro del desarrollo de la comunidad local."⁽¹⁾

(1) Manual de Administración Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 1989. p. 27.

Al estar de acuerdo con la anterior manera de agrupar nuestro ordenamiento jurídico, procederé a trasladarlo al marco de estudio que nos ocupa, el Estado de México, de tal manera que sea analizado en el orden de importancia que se requiere, y única y exclusivamente en lo concerniente a la autonomía municipal.

Iniciaré con nuestra Carta Fundamental y continuaré con la Constitución Política del Estado de México, posteriormente con la Ley Orgánica Municipal y por último llegaré a los ordenamientos federales y estatales secundarios, relacionados con las diferentes áreas de la administración Municipal.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es indispensable iniciar con las observaciones a nuestra Carta Magna, ya que de ella emanan todas las demás leyes federales y estatales.

En los primeros capítulos vimos como fué integrándose lentamente el Municipio a la Constitución Federal y el esfuerzo que realizó el Constituyente de Queretaro para crear un municipio autónomo y libre. Recordemos que la discusión más agobiante fué en el momento de analizar la autonomía financiera municipal, surgida del gran hueco que llevaba consigo el proyecto inicial de Don Venustiano Carranza. Se daban dos soluciones, aparentemente opuestas; la del primer dictamen, que hacía partícipe al Estado de los ingresos del Municipio y la segunda propuesta, que fué aprobada, hacía partícipe al Municipio de los ingresos del Estado.

Ambas posiciones adolecían del mismo defecto, que consistía en no señalar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso correspondían al municipio y se dejó a las legislaturas locales la facultad de aumentar o disminuir los recursos municipales de acuerdo con su conveniencia política.

De la anterior manera el municipio "libre" se integró a la Constitución con los defectos substanciales que se señalaron, y esto ha sido aprovechado por las Constituciones de algunos Estados para restringir la libertad municipal en todos los ámbitos de su administración. Bastará hechar un vistazo a las Constituciones de los Estados más apartados del centro del país para corroborar lo antes dicho; por ejemplo tenemos al Estado de Sonora en donde "el Ejecutivo Estatal es el que designa a los Jefes de Seguridad Pública de los setenta municipios que lo integran."⁽²⁾

Vemos claramente que conforme se va reformando nuestra Carta Fundamental, concretamente el artículo 115, se va minando inquietantemente la autonomía municipal.

En el capítulo anterior señalé todas las reformas de que ha sido objeto este artículo y con certeza se puede asegurar que las que más daño le han causado al Municipio son las del 6 de febrero de 1976, la del 3 de febrero de 1983 y por último, la del 23 de diciembre de 1999.

3.1.1. Reforma Constitucional de 1976.

La reforma del 6 de febrero de 1976 empieza a cederle mayores atribuciones a las entidades federativas en perjuicio de la autonomía municipal.

(2) El Imparcial. Diario Local de Hermosillo, Sonora. 11 de octubre de 1994. p. 17-A.



Esta reforma adiciona las fracciones IV y V; la primera faculta a los Estados a expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas sobre centros urbanos sin tomarle parecer a los ayuntamientos. La segunda faculta a la Federación, los Estados y Municipios para que planeen y regulen de manera conjunta y ordenada el desarrollo de los centros urbanos que forman una continuidad geográfica en territorios municipales de dos o más entidades.

Es claro que esta fracción se limita única y exclusivamente a determinados centros urbanos, olvidándose de los demás. Esto es la raíz del surgimiento del desorden urbano y vial que padece el Estado de México, y aún más, a que el gobierno estatal otorga las concesiones del transporte público y las licencias de creación de zonas urbanas sin consentimiento de la autoridad municipal.

3.1.1.1. Momento Histórico de la Reforma.

Al remitirme al momento histórico en que se dio esta reforma, considero que la causa que la origino fué la reforma administrativa que se inicio en nuestro país a partir de 1965, como una urgente necesidad, toda vez que el aumento de población traía consigo un gran incremento en las demandas de bienes y servicios de la ciudadanía, sin descartar los factores políticos y sociales que requerían de una modificación sustancial del aparato administrativo nacional para evitar incongruencias, obsolescencias, traslapes de funciones y tratar de obtener una adecuación de la norma jurídica a las condiciones del momento.

Gámiz Parral expresaba, " que en 1973 ya se encontraban algunos indicadores de los cambios tan drásticos y profundos habidos en el país, como por ejemplo, la tasa anual de crecimiento de la población era de 3.5 % provocando que de veintiseis millones de habitantes que existían en México en 1950 se pasara a treinta y cinco millones en 1960, a cuarenta y nueve millones en 1970 y se estimaba que a setenta y dos millones en 1980.

Ante tal situación de circunstancias económicas, políticas y sociales, y en vista de que se habían llevado a cabo sólo cambios esporádicos y superficiales de la administración; la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia realizó un diagnóstico global que se publicó en 1967. El diagnóstico resulto patético por la desorganización y reducida existencia de controles administrativos. Dicho diagnóstico permitió implementar medidas drásticas para una reforma administrativa integral.

Con posterioridad a esta reforma administrativa que se continuo en el sexenio 1976-1982, se han llevado a cabo algunas otras modificaciones al aparato gubernamental y a los sistemas y procedimientos, pudiendo estimar que la administración pública se encuentra estructurada para el mejor cumplimiento de sus funciones, sin desconocer que constantemente debe ser sujeta a adecuaciones."⁽³⁾

Como se ha observado en los anteriores comentarios de Gámiz Parral, el gobierno federal se han visto en la necesidad de tomar medidas bastante drásticas para aumentar el control administrativo.

(3) Gámiz Parral, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM, México, 1990.

3.1.2. Reforma Constitucional de 1983.

A las medidas tan drásticas tomadas por el gobierno federal en 1976, en perjuicio de la autonomía municipal, podemos sumar la reforma del 3 de febrero de 1983.

Esta reforma modificó totalmente el artículo 115, dividiéndolo en diez fracciones, siete correspondieron a la estructura municipal, dos referente a los Estados y Municipios y una a los Estados de la Federación.

Considero que con esta enmienda, las limitaciones que tenía el municipio ahora se agravan más por el exceso de atribuciones que se le otorgan a las legislaturas de los Estados. Las legislaturas locales podrán:

- 1) Suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido.
- 2) Suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.
- 3) Formar Consejos Municipales que sustituyan a los Ayuntamientos.
- 4) Expedir las bases normativas sobre las que servirán de apoyo para que los Ayuntamientos puedan expedir sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- 5) Determinar cuales servicios públicos tendrán a su cargo los Ayuntamientos, según sus capacidades económica y administrativa.
- 6) Establecer las contribuciones y otros ingresos que conformen la hacienda municipal.
- 7) Determinarán las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios.
- 8) Aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.
- 9) Dictar los lineamientos que deberán seguir los Ayuntamientos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para la regularización de la tenencia de tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcciones al igual que para crear y administrar zonas de reservas ecológicas.

Con estas nuevas facultades que se otorgan a las legislaturas locales, se ve claramente que se limita de una manera excesiva al municipio, a tal grado que a éste se le ve como un simple prestador de servicios y no como el agente político capaz de alentar el desarrollo económico y social de su comunidad.

Por la importancia que tiene la reforma del 3 de febrero de 1983, considero importante transcribir parte de la *exposición de motivos* que presentó el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982, al Congreso de la Unión, así como las propuestas de modificación a la iniciativa presidencial, expuestas por el Partido de Acción Nacional y el Partido Popular Socialista.

3.1.2.1. Exposición de Motivos.

En diciembre de 1982, el Presidente Miguel de la Madrid exponía: "La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios.

Este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional. Estamos convencidos de que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esa institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. no requerimos de una nueva institución: tenemos la del municipio. Estamos conscientes de que los municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización confiándoles desde la Constitución, los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constante, habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones, plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en estas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios y una más sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderá a los Estados de la Federación.

En la fracción 1, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley.

La jerarquía constitucional del manejo de su patrimonio es para evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales; se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.

Así, en la fracción III se definen como servicios públicos municipales los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Consignamos en la fracción IV de la iniciativa, en primer término como concepto originario del artículo 115, la libre administración de su hacienda por parte de los municipios, pero, por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencia en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los de otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último en esta área hacendaria, se eleva a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los Ayuntamientos con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

En la fracción V se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la fracción VI, se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas, como dispone el texto de la fracción V del artículo 115 vigente, e igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III, ahora como fracción VIII de la iniciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en los términos del texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sólo variante relacionada con la integración de los Ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hace innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas constituciones locales, reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa es la propuesta contenida en la fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los municipios, lo que, para reponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro se regulen sus relaciones en las Constituciones Locales y en las leyes estatales.

Estas deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

En la fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, como también los Municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

La iniciativa fué presentada a la Cámara de Senadores como cámara de origen; este órgano legislativo presentó el dictamen a consideración del pleno de senadores, proponiendo modificaciones al texto de la iniciativa con base en los siguientes considerandos:

Regular desde la alta jerarquía constitucional la posibilidad de suspensión o de declaración de inexistencia de los Ayuntamientos y de sus miembros no constituye un atentado contra la vida política municipal ni el respeto de su autonomía, sino, por el contrario, una norma que provee de estabilidad a las comunas municipales y propicia que se eviten actos caprichosos con los que puedan violarse la voluntad popular expresada en forma soberana en las urnas electorales. Las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos, en el que se prevé por la iniciativa la falta de algunos de los miembros en el desempeño de su cargo, que se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. Es esta última parte la que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del Ayuntamiento no debe forzar, desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una revisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones.

Las comisiones advierten que las legislaturas locales harán expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, las que de ninguna manera podrán contravenir las normas constitucionales de la república relativas al trabajo. En tal virtud, las comisiones dictaminadoras han preferido cambiar la redacción del primer párrafo de la fracción IX de la iniciativa, para que sea con base en el artículo 123 de la Constitución general de la república y sus leyes reglamentarias, con las que expidan las legislaturas estatales, las leyes que regulen las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y que esas reglas comprendan asimismo a los trabajadores municipales y sus relaciones con los Ayuntamientos.”(4)

La redacción anterior se aprobó por la Cámara de Senadores, enviándose a la Cámara de Diputados, y el debate se circunscribió a dos propuestas que se hicieron para modificación, provocando intervenciones en pro y en contra.

3.1.2.2. Propuesta de modificación a la reforma por el Partido Acción Nacional.

El Partido Acción Nacional propuso sumar a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 fracciones que debieran integrarse, en todo caso, como los números VIII y IX, corriéndose los subsecuentes numerales:

Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y asimismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas, frente a cualquier acto de autoridad que afecte o tratase de afectar a su buen gobierno, y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del municipio, y; las tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, a cualesquiera ciudadanos u organismos, y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal; de quiénes y cuántos son sus proveedores; a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye en sus trabajos a sus integrantes, a sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios.

(4) Gámiz Parral. op. cit. p. 170-175.

Proponemos a la vez, para que la iniciativa del Ejecutivo no caiga en contraposiciones, se modifique el párrafo cuarto de su fracción I.

Proponemos que diga:

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que actuarán con carácter provisional, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autoridades emanadas de elección popular extraordinaria, a la que se habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del ayuntamiento. Estas nuevas autoridades concluirán el período interrumpido.

Se adicione a la fracción VII de la iniciativa presidencial, que dice:

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Proponemos se adicione con:

Sin menoscabo de que la fuerza pública esté a disposición de los ayuntamientos de los mencionados municipios, permanentemente, siempre que los ayuntamientos, en función de su autoridad, la requieran.

La propuesta fué desechada.

3.1.2.3. Propuesta de modificación a la reforma por el Partido Popular Socialista.

El Partido Popular Socialista propuso a su vez las siguientes modificaciones al dictamen que la comisión dictaminadora de la Cámara de Diputados puso a consideración de la asamblea y que en su punto resolutivo fue idéntico a lo aprobado en la Cámara de Senadores.

1) El párrafo segundo de la fracción I debe quedar como sigue:

I. Los presidentes municipales regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

2) Los párrafos 3o, 4o y 5o de la misma fracción I se sustituyen para quedar en los siguientes términos:

Se reconoce a los ciudadanos de los municipios el derecho de presentar iniciativas al ayuntamiento para mejorar la administración y los servicios públicos, debiendo recaer un acuerdo sobre cada petición, que se haga público. Se les reconoce también el derecho de revocar del mandato del presidente municipal y de uno o varios de los regidores, o de todo el ayuntamiento, por el incumplimiento evidente de sus obligaciones, su incapacidad notoria o su falta de probidad.

Este derecho corresponderá a la mayoría de los ciudadanos inscritos en el padrón. Comprobada que sea, la Comisión Electoral municipal declarará revocado el mandato de los funcionarios señalados en la demanda y convocará a elecciones para los puestos vacantes.

3) En la fracción II el Partido Popular Socialista plantea la siguiente redacción:

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir sus propios bandos municipales, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

4) La fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte:

III.- Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua Potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás servicios que no estén reservados a la federación y a los Estados.

5) Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual formarán con :

a) El total del impuesto predial que se obtenga en su territorio; los que se obtengan por fraccionamiento, división, consolidación y traslación de la propiedad de inmuebles, en su jurisdicción.

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen.

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

d) Los rendimientos por la explotación de sus propios bienes.

Los ayuntamientos crearán e impulsarán sus propias empresas municipales que requiera el desarrollo de la comunidad.

6) El párrafo tercero de la fracción IV debe quedar en estos términos:

Los ayuntamientos elaborarán y aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos, con base en el contenido de esta fracción IV.

7) La fracción IX debe quedar con la siguiente redacción:

IX.- Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas, por lo que a sus trabajadores se requiere.

También esta propuesta fue desechada.

A pesar del esfuerzo del Partido de Acción Nacional y del Partido Popular Socialista para evitar que se continuara haciendo al municipio más vulnerable ante los Estados y la Federación, la iniciativa del Ejecutivo fue aprobada por la Cámara de Senadores y posteriormente por la Cámara de Diputados y por la mayoría de las legislaturas locales, por lo que en consecuencia se convirtió en el texto cuyo contenido contempló diez fracciones y dos artículos transitorios."

Para que la reforma constitucional fructificara, el gobierno federal, a través de la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto, elaboró un cuadro de sugerencias que dio a conocer a las entidades federativas y a los municipios.

3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El Estado de México surgió a la vida constitucional en el momento en que fué promulgada la Constitución Federal de 1824.

Por no ser de interés para este trabajo los hechos históricos que dieron origen a la erección del Estado de México, partiré del momento en que surge éste como ente constitucional.

Una vez que surgió el Estado de México como una entidad libre, debía elegir su propio Congreso Constituyente Local para que formulara, así también, su propia Constitución y ratificara en forma definitiva su voluntad de formar parte de la República.

El día de marzo de 1824 se estableció el primer Congreso Local que debía hacerse cargo de la administración del vasto territorio del Estado de México y organizar interinamente el gobierno de la entidad conforme al sistema republicano. Para éste fin se elaboró la Ley Orgánica Provisional para el arreglo interior del Estado, mientras se discutía la Constitución Política Local.

El 6 de agosto de 1824, el Congreso dio a conocer la Ley Orgánica Provisional para el arreglo Interior del Estado Libre, Independiente y Soberano de México.

Con esta ley, el Estado de México fué dividido en ocho distritos, los distritos en partidos, y estos, a su vez en municipalidades.

En cada uno de los distritos, la autoridad se depositó en un funcionario con la denominación de *prefecto*, los partidos en *subprefectos* y las municipalidades fueron encabezadas por *alcaldes*, quienes a su vez quedaron subordinados a los dos primeros por el régimen de centralización que se implanta.

Para darnos cuenta de las grandes facultades que tenían los Prefectos y los Subprefectos, en detrimento de la libertad municipal, será necesario transcribir algunos artículos de esta ley.

"Artículo 37. En cada una de estas secciones habrá un prefecto llamado de distrito, que ejercerá las facultades gubernativas y económicas que se designan en esta ley.

Artículo 38. Para serlo se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, nacido en el territorio de la federación, mayor de treinta años y de la conveniente aptitud.

Artículo 39. Sus funciones ó facultades son las siguientes:

I. Cuidar en su distrito de su tranquilidad pública, del buen orden, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, con entera sujeción al Gobernador del Estado.

II. Cuidar del cumplimiento de las leyes y órdenes del gobierno, y en general de todo lo concerniente al ramo de policía.

III. Hacer que los ayuntamientos del distrito llenen las obligaciones que les imponen las leyes, que no se excedan de sus facultades, ni se distraigan de su instituto.

IV. Velar sobre que en los pueblos se erijan escuelas de primeras letras y otros establecimientos de instrucción pública y de beneficencia, donde pudiera haberlos.

V. Desempeñar en el ramo de hacienda las funciones gubernativas y económicas que las leyes prevengan.

VI. Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos del distrito, y del arreglo y buena administración de los bienes de comunidad.

VII. Examinar las cuentas de ambos ramos, y remitirlas con su informe para su glosa y aprobación al gobierno.

VIII. Formar el censo y la estadística del territorio, y remitir cada tres meses al gobernador una nota comprensiva de lo que expresa el artículo 32 de la acta constitutiva.

IX. Cuidar de que los subprefectos visiten, a lo menos cada semestre, a todos los ayuntamientos de los respectivos partidos sin gravamen de los pueblos.

X. Suspender con causa justificada a alguno o algunos de los miembros de los ayuntamientos de su distrito, dando cuenta inmediatamente al gobernador con el expediente respectivo.

XI. Proponer al gobernador los arbitrios que crea más convenientes para la ejecución de las obras nuevas de utilidad común que se ofrezcan en su distrito, o para reparación de las antiguas.

XII. Nombrar para la recaudación de los arbitrios un depositario que lleve las cuentas correspondientes, remitiéndolas al gobierno para que sean aprobadas, previa la glosa de la contaduría general de propios y arbitrios.

XIII. Conceder o negar a los menores la ciencia para casarse, en los casos y términos que los practicaban los presidentes de las cancellerías.

XIV. Mandar se hagan en su presencia si pudiere ser, por personas inteligentes los exámenes para maestros y maestras de las escuelas de las primeras letras, y cuidar de que en los pueblos de hagan en presencia de los subprefectos o los alcaldes de los ayuntamientos, dándoles gratis el correspondiente título.

XV. Cuidar muy particularmente de que se reduzcan a vivir en poblado los habitantes del distrito dispersos en los campos, para que constituidos en sociedad puedan recibir la educación religiosa y civil correspondiente.

XVI. Arreglar en los pueblos gubernativamente el repartimiento de tierras comunes, conforme a las leyes de la materia, entretanto que sobre este punto se adapta una ley general.

XVII. Imponer gubernativamente de uno a cien pesos a los que los desobedezcan y falten el respeto o turben de otra manera el orden público; y exigir del mismo modo todas las establecidas por leyes de policía y bandos de buen gobierno vigentes, cualquiera que sea su cuantía; mas si la multa impuesta por las leyes de policía o bandos de buen gobierno que exija el prefecto escudiese la cantidad de cien pesos y la parte reclamare, se le oirá en juicio conforme a las leyes, despues de haberlas asegurado legalmente.

XVIII. Imponer correccionalmente hasta quince dias de obra pública o un mes de arresto o de hospital, con arreglo a las circunstancias.

XIX. Requerir del comandante militar el auxilio que necesiten para conservar y restablecer la tranquilidad de las poblaciones y seguridad de los caminos.

XX. En el caso de que el bien público y seguridad del distrito exija el arresto de alguna persona, podrán pedir órdenes al efecto; pero con la calidad de que dentro de cuarenta y ocho horas deberán hacerlo entregar a disposición del tribunal o juez competente.

XXI. Conocer en los recursos o dudas que ocurran sobre elecciones de oficio de ayuntamientos, las que decidirán gubernativamente y por vía de instructiva sin pleito ni contienda de juicio. El que intentare decir de nulidad de las elecciones o de tachas en el nombramiento de alguno, deberá hacerlo en el preciso término de ocho días después de publicada la elección, pasada el cual, no se admitirá la queja pero en ningún caso se suspenderá la posesión a los nombrados en el día señalado por la ley, a pretexto de los recursos y quejas que se intenten.

Artículo 48.- En cada cabecera de partido, menos en la del distrito, habrá un funcionario con el título de subprefecto, nombrado por el prefecto respectivo con aprobación del gobernador.

Artículo 56.- En la extensión de todo el partido ejercerá el subprefecto con entera subordinación al prefecto las mismas facultades que éste en el distrito.

Artículo 62.- Los alcaldes de los ayuntamientos pasarán a los subprefectos los presupuestos anuales de los gastos de estos cuerpos, y los proyectos, propuestas y planes que formen sobre los objetos encargados a su cuidado. Los subprefectos los remitirán con su informe al prefecto, y éste con el suyo al gobernador para su ulterior resolución.(5)

3.2.1. El Municipio en la vida estatal.

La Constitución Política del Estado de México fué promulgada el 14 de febrero de 1827, en el momento en que la nación mexicana se encontraba en una etapa sumamente compleja y de una enorme turbulencia política, que se reflejaba paralelamente en la construcción de la administración interior de las entidades federativas y con ello de su administración local.

Durante la primera República Federal de México de 1824 a 1835, en nuestra entidad se sucedieron diez periodos de gobierno y siete gobernadores; Melchor Múzquiz ocupó la gubernatura en tres ocasiones y Lorenzo de Zabala en dos.

En esta etapa, el problema de los límites territoriales fué uno de los más relevantes, ésto motivo entre otros aspectos las reformas a la Constitución local.

Las reformas a esta Constitución de fechas 2 de junio de 1831, mayo 20 de 1833 y la del 12 de mayo de 1834, son irrelevantes para nuestro estudio por lo que únicamente mencionaré que estos cambios se refirieron exclusivamente a la organización de distritos y partidos con tendencias a controlar la proliferación de ayuntamientos y a crear un sistema de intendencias que fundamentalmente debilitaban al municipio pero no lo desaparecían.

(5) Baranda, Martha. Estado de México. Textos de su historia. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Tomo I, México, 1987. p. 156. (Se respeto la ótografía original de los artículos transcritos).

Aún más, se define una administración territorial que establece autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el Municipio (prefectos y subprefectos).

En la etapa Centralista de 1836 a 1945 prevalecen planteamientos básicos que esquematizan una hipercentralización cuya acción se refleja hasta los distritos, partidos y ayuntamientos.

En el Estado de México el centralismo tiene sus propias expresiones, como respuesta a las bases constitucionales que expidió el Congreso Federal en 1835, por medio de las cuales esta entidad y las demás integrantes del territorio nacional son relegadas a Departamentos y los municipios quedan subordinados a los prefectos y subprefectos y surgen los "apoderados de los pueblos".

Conviene mencionar que en materia de reglamentos la acción de los ayuntamientos fué notable, puesto que se intento la reglamentación de muchos aspectos de la vida municipal; por lo que toca al rubro educativo, correspondió al ayuntamiento el establecimiento de escuelas de primeras letras en la municipalidad, intervenía en la selección del personal docente y canalizaba parte de su presupuesto al desarrollo educativo.

El costo de los servicios municipales se distribuía prorrateadamente entre los vecinos de la municipalidad, ya sea monetariamente o por vía de aportaciones y participaciones personales de la comunidad.

La administración de justicia en base a la reglamentación respectiva se llevaba de manera coordinada entre los prefectos, subprefectos, jueces de paz y síndicos.

La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios se guiaba por las ordenanzas del caso, y debía contar con la aprobación, supervisión y control del gobierno departamental, para lo cual se remitía anualmente la cuenta documentada total de propios y arbitrios, inversiones y presupuestos; la malversación de fondos implicaba multas pecuniarias y personales.

En este periodo aparece la figura del primer alcalde en calidad de *Presidente del Ayuntamiento*.

Al Presidente del Ayuntamiento se le dan facultades para presidir las diversas comisiones correspondientes a cada ramo de la materia administrativa..

En materia de Obras Públicas municipales aparece una modalidad novedosa, puesto que se nombran contratistas, que son objeto de convocatoria pública para legitimar la asignación de obras e intentar hacer más transparente el manejo de los fondos municipales, aunque hay que destacar que los bajos ingresos constituyeron un mal endémico que caracterizó a la vida municipal en esta época, y que limitó ampliamente el desarrollo de obras municipales, construcción de caminos, puentes edificios públicos, etc.; por tanto, el desarrollo de las obras que se llegaban a realizar eran con presupuesto del Estado y de esta manera, la autonomía municipal se vio seriamente minada y así se ratificaba la dependencia del municipio en relación con el gobierno estatal.

Ahora entramos a un periodo trascendente y conflictivo en la historia política del país y del Estado de México, la Reforma y el Segundo Imperio.

El 4 de agosto de 1846 se restablece el federalismo debido al Plan de la Ciudadela. El régimen federal se rige por la Carta Constitucional de 1824 y el Sexto Constituyente emite reformas no muy trascendentes para la vida municipal, en suma, los Estados sustituyeron a

los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero para desgracia del municipio, no fué suprimida la institución de las prefecturas.

Al retornarse al sistema federal, el Congreso Local y las autoridades provisionales del Estado, proceden a la tarea de restaurar los cuerpos municipales; pero en este proceso se retoman una serie de criterios desarrollados durante la primera república federal, y se rescatan algunos renglones significativos de las Ordenanzas Municipales. El 30 de octubre de 1846 se expide un decreto para el establecimiento de los cuerpos municipales y el 7 de enero de 1847 se expide otro, refiriéndose a la organización de los Ayuntamientos. Por ser muy coincidentes estas reformas con las prevalecientes en la primera república no veo necesario transcribirlos.

Como consecuencia de la segunda constitución federal surge en el Estado de México su segunda constitución, la de 1861, en donde se define que la administración de los pueblos queda a cargo de los Prefectos, Subprefectos, Ayuntamientos y Municipales.

La etapa de la República Restaurada y el Porfiriato de 1867 a 1911, se caracterizó por contar con una administración fuertemente centralizada en donde se coloca como única autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado el *Jefe Político*.

El 21 de abril de 1868, por Decreto del Congreso del Estado de México, se expide la Ley Orgánica para el Gobierno y Administración Interior de los Distritos Políticos del Estado, otorgando en ella reconocimiento a la categoría político-administrativa del Jefe Político, concretamente en su artículo 109 que a la letra dice: "El Estado se divide para su gobierno interior en Distritos, Municipalidades y Municipios, que se gobernarán por Jefes Políticos sujetos inmediata y directamente al Gobierno del Estado y por las demás autoridades establecidas o que establecieren las leyes."

A decir de Alberto Morales Jiménez, en su libro "La Historia de la Revolución Mexicana" el Jefe Político venía siendo un siervo del Gobernador y un aliado del hacendado o cacique de la región, al mismo tiempo que el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz.

El 14 de octubre de 1870 la legislatura local aprobó la Constitución y fué publicada el 1 de diciembre del mismo año y permaneció vigente hasta 1917. Realmente esta Constitución no tuvo cambios importantes para la administración municipal durante ese tiempo.

Al promulgarse la Constitución General de la República en 1917, se reunieron destacados hombres en el Estado de México para formar parte del Congreso Local y así elaborar una nueva Constitución estatal que fuera congruente con la primera, elevando a rango constitucional al Municipio y su administración e interpretando fielmente los ideales revolucionarios de nuestra Carta General. Esta Constitución estatal se expidió el 8 de noviembre del mismo año.

En ambas constituciones se perdió la oportunidad histórica de lograr un real fortalecimiento municipal, pero sí se obtuvo la eliminación de la odiada figura del jefe político, atenuando en poca medida la tutela administrativa del Estado.

Debido a que el cambio revolucionario se integro en la trayectoria constitucional de la República, y a su vez en la trayectoria constitucional del Estado, está por demás transcribir las reformas subsiguientes a la Constitución Local en lo que al municipio libre respecta, puesto que en capítulos anteriores hice mención de las reformas que sufrió el artículo 115 de la Constitución General y éstas son fiel ejemplo de aquellas.

En el siguiente capítulo analizaré la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en donde veremos con mayor claridad la totalidad de los avances y retrocesos que ha tenido el Municipio en nuestra entidad, desde la creación de la primera LOM de 1919 a la fecha.

3.3. Ley Orgánica Municipal.

El municipio mexicano surgido del régimen de la revolución trajo consigo la eliminación de las autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y aquél, instancia que provocó durante el siglo XIX el ostracismo de la vida político-administrativa del municipio. En este sentido la administración interior o territorial de la entidad sufre modificaciones, toda vez que la prevaeciente en el citado siglo descansó fundamentalmente en las autoridades intermedias a las que ya nos hemos referido en apartados anteriores; ahora, en esta nueva época, el municipio se erige como la base para la división territorial y para la organización política y administrativa de los Estados federados.

Así, en la Constitución Política del Estado de México del 8 de noviembre de 1917, en el artículo 9o. se determina la división territorial en 16 Distritos Rentísticos y Jusciales; asimismo, se hace referencia a una Ley Orgánica en la que se determinará el número de municipios, los cuales serían la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. De esta suerte, dicha Ley representa la primera Ley Orgánica Municipal del Estado de México; se expide el 23 de agosto de 1919 y se publica en la Gaseta de Gobierno del 17 de septiembre de ese año, durante el período de gobierno de C. Agustín Millán.

En los artículos 1o. y 2o. de la Ley Orgánica Municipal, además de asentar la división territorial y la organización antes citadas, se definen y enuncian 118 entidades municipales.

De esta manera se fué definiendo una administración interior y territorial que tenía como dispositivo central al propio Gobierno del Estado e instancias regionales-territoriales, correspondientes a los distritos y municipios; respecto de estos últimos se asientan en la misma Ley Orgánica los criterios para su gobierno interior.

En suma, la administración interior de deposita fundamentalmente en los municipios en congruencia con la novísima legislación constitucional de 1917; sin embargo, es conveniente tener en consideración el papel que jugaron los distritos rentísticos y judiciales, como instancias intermedias que de alguna manera participaron en funciones específicas en la administración interior o territorial en la entidad; en particular si se tiene en cuenta el artículo 11 de la Constitución del Estado de noviembre de 1917, en el cual queda asentado:

“ Los Poderes públicos del Estado se consideran como superiores jerárquicos de los Cuerpos Municipales, y tendrán sobre éstos las facultades de organización y regulación de funcionamiento, que no impidan ni limiten las libertades que les concede el artículo 115 de la Constitución Federal vigente.”

La materia administrativa del municipio libre en el Estado observa algunos cambios de cierta relevancia, cuya concreción se encuentra orientada a la administración de personas, cosas, de la vida económica, así como de la administración financiera y de

justicia en el plano local. Veamos pues los cometidos de que se encargan los ayuntamientos desde finales de la segunda decada del siglo pasado:

"Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la *administración de las personas*:

- La seguridad, comodidad, higiene y moralidad de los habitantes del municipio y el fomento y seguridad de los intereses de los mismo;
- El abastecimiento y pureza de los artículos alimenticios, aguas, drogas, y demás que consuman los propios habitantes.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la *administración de cosas*:

- La conservación, arreglo y ornato de la población donde residan los Ayuntamientos y de los demás pueblos de su dependencia;
- El aprovechamiento, cuidado y conservación de los bienes y derechos del municipio o de sus dependencias;
- El arreglo de la distribución y aprovechamiento de los bienes comunales y la conservación de monumentos.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la *administración de personas y cosas*.

- La higiene de todos los lugares públicos del municipio, así como la conveniente distribución de los panteones y demás servicios que puedan afectarla y la moral en los espectáculos públicos.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la *administración de la hacienda municipal*:

- La iniciativa de sus ingresos y la recaudación e inversión de los mismos, para satisfacer las diversas necesidades municipales;
- La celebración de contratos de obras en términos de la Ley;
- La formación del presupuesto de egresos.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la *administración de justicia*:

- La iniciativa de leyes ante la Legislatura del Estado;
- Expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno.

Atribuciones de los ayuntamientos orientadas a la *organización de su administración interna*:

- La formación de su reglamento interior y las demás que se relacionen con los distintos servicios municipales- lo cual incidía además en la administración de personas y cosas-
- El nombramiento de los empleados municipales.

Los diversos ramos, atribuciones que integran los cometidos de la administración municipal, restringen el universo de acción de los Ayuntamientos en el Estado de México, lo cual es explicable toda vez que el artículo 115 constitucional no definió con precisión las atribuciones y facultades de los municipios; asimismo, para esas fechas la

Administración Pública Federal fué revestida de mayores atribuciones, cuestión que quedó claramente establecida y legislada por el Constituyente de 1917.

Las facultades que no eran de carácter federal se entendían en términos residuales atribuidas a los Estados; por tanto los cometidos municipales fueron reducidos al mínimo.⁽⁶⁾

En torno a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de 1919, Alanís Boyso apunta que "significó un verdadero avance en cuanto a la legislación municipal se refiere, porque permitía tener el marco a través del cual los órganos de gobierno del municipio iban a nomar su actuación, y porque se iniciaba verdaderamente un intento de dotar a los municipios de la fuerza jurídica, política y económica para que se convirtieran en el motor de desarrollo integral del país.

Desafortunadamente, este intento no prosperó, pues las constantes revueltas armadas y políticas que se sucedieron en el país, provocaron que se perdiera la estabilidad social, tan necesaria para llevar a buen término ese deseo y convirtieron a los municipios en satélites que giraron en torno a las decisiones políticas que emanaban del centro del Estado y del país".⁽⁷⁾

3.3.1. Reformas y Adiciones de 1939 a 2001.

La primera reforma a la Ley Orgánica Municipal (LOM) se efectuó el día 30 de diciembre de 1939. El cambio se refirió únicamente a la fracción VI del artículo 93, orientada al control de las cuentas que bimestralmente tendrían que remitir los municipios a la contaduría general de glosa, y que de no hacerlo incurrirían en multas hasta de \$25.00 que les impondría aquella por conducto del administrador de rentas del Estado.

Posteriormente, en 1940 el Estado de México expide y publica una segunda Ley Orgánica Municipal, que en lo fundamental es una reproducción a la 1919, con la excepción de que aumenta el número de municipios de 118 a 119; asimismo se amplía el período de gobierno de los ayuntamientos de uno a dos años.

En los años que siguieron, el municipio en nuestra entidad, entra en una nueva fase de desarrollo; en el ámbito nacional se perfila el país hacia un desarrollo industrial; asimismo, la población de ser eminentemente rural y agraria, inicia un proceso de tránsito a otra de índole urbano; se continúa fortaleciendo la centralización, en razón inversa al desarrollo municipal por lo que éste va a ser lento y pausado.

El 25 de agosto de 1950 se expide una nueva Ley Orgánica Municipal; se alcanza alto grado de precisión en lo que corresponde a la normatividad de la vida político-administrativa municipal, así como a las facultades, obligaciones y responsabilidades de las autoridades municipales.

(6) MORENO ESPINOSA, ROBERTO. Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México. Gobierno del Estado de México. Toluca, Méx. 1992. pp. 172-174.

(7) ALANIZ BOYSO, RODOLFO. La Evolución del Municipio en el Estado de México a través de sus Leyes Orgánicas. Ed. Mimeo. Toluca, Méx., p. 13.

La Ley Orgánica Municipal de 1957 fué promulgada el 25 de mayo y deroga a la anterior. Esta nueva Ley se caracteriza por pretender un mayor grado de generalidad, buscando que las acciones y quehaceres de los ayuntamientos puedan ajustarse a la norma; esta Ley más que orientar restringió la acción de los mismos.

Con base en la legislación fundamental sobre el municipio en el Estado de México, en las décadas comprendidas entre 1940 y 1970 no se contemplan cambios cualitativos de fondo, que al menos formalmente hayan planteado mejores condiciones para el desarrollo de nuestras entidades municipales.

Es de reconocerse que el municipio incremento el número de cometidos, pero el incremento financiero no fué significativamente más elevado, por lo que una vez más se pone de manifiesto la contradicción entre fines y medios.

"El inicio de la década de los setentas anunciaba ya la crisis que ha afectado al sistema capitalista mundial en la época contemporánea, la cual cobraría mayor virulencia en la siguiente década; en el ámbito nacional la estrategia de crecimiento y desarrollo conocida como el desarrollo estabilizador llegaba a su conclusión; el Estado de México continuaba siendo una de las entidades que mayor atractivo presentaba para muchos núcleos de población, lo que se expresó en un aumento de la población cuya tasa de crecimiento estaba muy por encima de la media nacional; así se pasó de 1.897,831 habitantes en 1960 a 3.859,881 en 1970; es decir, se duplicó la población en sólo 10 años; igual fenómeno se da entre 1970 y 1980, puesto que la población llega a los 7.564,335 habitantes. En este contexto en la entidad se observa un mayor crecimiento de las actividades secundarias y de servicios; las necesidades y demandas de la población también se ven incrementadas.

En el ámbito del municipio, en las condiciones antes señaladas, se entra en una fase en la cual el estilo, dinámica y rutinas con las cuales tradicionalmente habían venido llevando a cabo sus actividades y quehaceres los ayuntamientos, en sus cotidianas relaciones con la sociedad civil, tienden hacia una modificación, toda vez que se requiere de una mayor capacidad de respuesta, así como de proyectar las actividades de los mismos de manera más fundamentada y sistemática durante el período de gobierno que les corresponde asumir, e inclusive más allá del horizonte trienal a que se encuentran restringidos; es decir, se inicia la edad de la planeación, como una necesidad impostergable, con el objeto de hacer frente a la crisis, así como de ascender a nuevas etapas de desarrollo, paralelamente a perfilar a la administración pública municipal hacia una mayor racionalidad, eficiencia y eficacia en sus quehaceres y actividades político-administrativas.

Pocos años antes de que se legislara la Ley Orgánica Municipal de 1973, se llevaron a cabo en el Estado, acciones orientadas a la elaboración y concreción de planes municipales que mostraron el atraso y la fuerte sujeción de los municipios a las decisiones que provenían de la Federación y de los Estados, ya que- por una parte- el financiamiento de los proyectos y programas de desarrollo no dependía de los municipios, mientras que- por otra- la centralización ahogaba cualquier iniciativa que tomaran los ayuntamientos y presidentes municipales.

En el nivel local se pudo comprobar la insuficiencia de la información estadística y geográfica disponible. La carencia de la misma impedía realizar adecuadamente las tareas administrativas y de planeación, no existiendo posibilidades de realizar buenos

diagnósticos si no se recurría a técnicas modernas, que manejan la información mínima que pudiera facilitar la formulación de planes y programas de desarrollo municipal.

Por lo anterior, el gobierno del la entidad se vio en la necesidad de organizar el *Primer Seminario de Información Municipal*, para presidentes municipales, síndicos y jueces menores municipales, electos para el período 1970-1972; éste se realizó en el poblado Valle de Bravo, Estado de México, los días 16, 17, 18 y 19 de diciembre de 1969. en el que se fijaron objetivos congruentes con las condiciones del municipio en aquellos años:

1.- Informar a los Ayuntamientos del Estado de México de los antecedentes históricos de los municipios; de sus bases orgánicas, jurídicas, administrativas y promocionales indispensables para el desarrollo de las comunidades.

2.- Exposición de motivos de la integración orgánica de los ayuntamientos en consonancia con nuestra estructura democrática.

3.- Uniformar el criterio de los principios de Gobierno; de los conceptos primordiales de la planeación municipal; de la forma, contenido y ejecución de los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

4.- In formar y comentar de las relaciones y coordinación con el Gobierno Estatal; Precisión de los radios de acción de unos y otros y de sus limitaciones.

5.- Proveer de la documentación jurídica indispensable (comentada y actualizada).

6.- Dar a conocer el Programa de Gobierno del C. Gobernador Carlos Hank González como base para la coordinación y estructura de los programas regionales, zonales, municipales y locales.

7.- Propiciar el conocimiento de funcionarios en responsabilidades afines y en la determinación y fomento de las relaciones humanas en solidaridad de acción social.

8.- Intercambiar ideas y experiencias; ayuda mutua; acciones de coordinación municipal.

9.- Fomentar el turismo social.

10.- Definir los principales factores de promoción para el desarrollo de la infraestructura, la agricultura, la industria y el comercio.

También se abordaron problemas vitales que aquejan a los municipios de ayer y hoy, como lo relativo a las demandas de tipo social que corresponde en gran medida solucionar a los ayuntamientos; de igual manera otros aspectos como la planeación del desarrollo local básico, para lo cual se definieron seis elementos por demás sugestivos, desglosados en tres subelementos:

Primer Elemento: - Obras de infraestructura -

- Dotación de agua.
- Caminos, y
- Electrificación.

Segundo Elemento: - Fundamentos de organización agrícola -

- Técnica;
- Diversificación, y
- Plan económico.

Tercer Elemento: -Fundamentos de instrucción y salubridad física y humana-

- Educación;
 - Salud, y
 - Poder físico.
- Cuarto Elemento: - Fundamentos de industrialización -
- Técnica;
 - Materia Prima, y
 - Plan económico industrial.
- Quinto Elemento: - Fundamentos de servicios urbanos -
- Organización de mercados y rastros;
 - Organización de los servicios que proporcionan una buena urbanización, y
 - Creación de centros cívicos y recreativos.
- Sexto Elemento: - Fundamentos de la acción dirigida -
- Promoción;
 - Organización, y
 - Acción dirigida.

El Primer Seminario de Información Municipal, además de constituir un hecho político de relevancia histórica, dejó aportes específicos en materia de administración y planeación municipal, dentro del estado de México.- (8)

Como respuesta a las acciones y tareas antes descritas, se legisla una nueva Ley Orgánica Municipal que es publicada en la Gaceta de Gobierno del 18 de julio de 1973. Lo novedoso de ésta Ley, es que dedica el capítulo segundo "Del Desarrollo Municipal" íntegramente a los aspectos vinculados a la planeación y programación municipal, lo que representa de suyo un aspecto cualitativo de amplia trascendencia en la trayectoria de desarrollo y evolución del municipio en la entidad.

En esta Ley se establece el propósito de los planes y programas de desarrollo; se hace referencia a los aspectos que deberían contener los planes y programas relativos a la "Creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas", y referidos al " Establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos"; se establece igualmente la temporalidad de los planes y programas, y la congruencia y vínculos con la planeación estatal; también se define el objeto de aquellos planes que los municipios podían aprobar y ejecutar; por último se plantea la necesaria aprobación de la Legislatura local para aquellos planes que excedieran el período constitucional de los ayuntamientos.

De esta manera quedan establecidos los aspectos formales de la planeación en el ámbito municipal, pero a la par existe un conjunto de ordenamientos jurídicos estatales que norman el funcionamiento del gobierno municipal en esta materia, y como veremos en el siguiente capítulo, precisamente en el apartado sobre planeación municipal, este conjunto de ordenamientos siguieron limitando, aún más, el desarrollo del municipio en los aspectos fundamentales conectados con las obras públicas, con el urbanismo y con el desarrollo económico.

(8) MORENO, op. cit., pp. 191-192.

El 22 de septiembre de 1992, el Gobernador Constitucional del Estado de México, Ignacio Pichardo Pagaza, envía una iniciativa a la Legislatura Local de una nueva Ley Orgánica Municipal que sustituiría a la Ley de 1973.

Después de haber hecho una amplia consulta popular en la que participaron autoridades municipales, estudiosos municipalistas, representantes populares, servidores públicos y ciudadanos en general, se promulgó el dos de marzo de 1993 la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Esta Ley comprendió 170 artículos, estructurados en siete títulos, cuyos puntos más relevantes son los siguientes:

El título I, denominado *Del municipio*, está constituido por disposiciones de carácter general, como que esta Ley es de interés público; el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado; tiene personalidad jurídica propia; cuenta con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública; la creación y supresión de municipios corresponde a la Legislatura Local; los municipios podrán coordinarse entre sí y con autoridades estatales y federales para su mayor eficacia; la utilización del suelo en su jurisdicción territorial, el municipio se regira por la ley de la materia y los Planes de Desarrollo Urbano.

El título II, *De los Ayuntamientos*, menciona que no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado; regula en sí la integración e instalación de los ayuntamientos.

La Legislatura Local o la Diputación Permanente intervendrán en los siguientes casos:

Cuando no se integre el Ayuntamiento que ya ha sido electo, propondrá el número de faltantes para su total integración y nombrará miembros sustitutos; cuando no se verifiquen o se declaren nulas las elecciones de un ayuntamiento, designará uno provisional o en su caso nombrará, con vecinos, un consejo municipal que concluirá el periodo respectivo.

En el capítulo tercero de este mismo título, encontramos las *Atribuciones de los Ayuntamientos y Actos Administrativos que requieren autorización de la Legislatura* respectivamente, que a mi juicio considero conveniente integrarlos textualmente para que en lo sucesivo podamos apreciar con claridad como las atribuciones o facultades municipales más importantes están supeditadas a las autoridades estatales y federales, impidiéndoles consecuentemente libertad de acción.

“Capítulo Tercero. Atribuciones del Ayuntamiento.

Artículo 31. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarias para para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II.- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes, en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115 fracción III de la Constitución General., así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales.

III.- Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV.- Proponer, en su caso, a la Legislatura Local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda, de los servicios públicos;

V.- Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI.- Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta ley;

VII.- Convenir, contratar o concesionar, en terminos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII.- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX.- Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

X.- Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico.

XI.- Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII.- Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII.- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV.- Municipalizar los servicios públicos en términos de esta ley;

XV.- Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI.- Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII.- Nombrar y remover al secretario, tesorero y titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII.- Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX.- Aprobar su presupuesto de egresos;

XX.- Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI.- Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;

XXII.- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;

XXIII.- Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;

XXIV.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales e ecológicas; convenir con otras autoridades el control y vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

- XXV.- Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;
- XXVI.- Enajenar y dar en arrendamiento, usufructuo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- XXVII.- Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- XXVIII.- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- XXIX.- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- XXX.- Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXI.- Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXII.- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.
- XXXIII.- Coadyubar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- XXXIV.- Publicar por lo menos una vez al año la Gaceta Municipal como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;
- XXXV.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- XXXVI.- Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;
- XXXVII.- Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;
- XXXVIII.- Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

Capítulo Cuarto. *Actos Administrativos que requieren autorización de la legislatura.*

Artículo 33.- Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación Permanente en su caso para:

- I.- Enajenar los bienes inmuebles del municipio, o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos;
- II.- Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad; en los términos del artículo 1o. de esta ley;
- III.- Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- IV.- Dar en arrendamiento, comodato o en usufructuo los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;
- V.- Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;
- VI.- Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio;

VII.- Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal;

Artículo 34. La solicitud de autorización para realizar cualquiera de los actos señalados en el artículo que precede, deberá enviarse por conducto del Ejecutivo y acompañarse con los documentos y justificaciones necesarias y, en su caso, del dictamen técnico correspondiente.

Artículo 37. Los actos realizados en contravención a lo dispuesto en este capítulo, son nulos de pleno derecho.

Artículo 38. La celebración de contratos y la realización de obra pública se sujetarán a la ley de la materia.

Artículo 39. Los ayuntamientos podrán donar, previa autorización de la legislatura, bienes inmuebles propiedad del municipio, cuando se destinen a la realización de obras de interés público o de beneficio colectivo.” (9)

En esta nueva Ley Orgánica Municipal (LOM) se plazman la totalidad de avances y retrocesos que ha tenido el municipio en el Estado de México, desde la creación de la LOM de 1919 a la actual de 1993.

Las partes medulares por las que lucharon los defensores del Municipio Libre realmente han quedado intactas; es de aceptarse que el universo de las facultades municipales ha aumentado, pero como se mencionó en otros apartados, únicamente ha sido en responsabilidades de índole organizacional y no ejecutivas; ésto se ve claramente en los dos capítulos transcritos anteriormente.

Los temas importantes y los actos de gobierno municipal que requieren de una verdadera autonomía, están supeditados a la Legislatura Local o a la “ ley en la materia”, que por lo regular siempre es una ley estatal o federal; por ejemplo se pueden mencionar algunos ejemplos que ayudarán a comprender que de la LOM de 1919 a la actual, solamente se han dado cambios de redacción y de estilo porque lo sustancial, lo que siempre ha sido demandado por los municipalistas y la sociedad civil progresista en pro del municipio autónomo y libre, ha quedado intacto, tal es el caso de las atribuciones de los ayuntamientos orientados a la administración de la hacienda municipal, de acuerdo con la LOM de 1919 la iniciativa de sus ingresos y la recaudación e inversión de los mismos, para satisfacer las diversas necesidades municipales se harán conforme a la ley; la LOM de 1993, en este mismo ramo nos ordena en su artículo 31 fracción XVIII “ administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio.”

La LOM de 1919 manifiesta que la celebración de contratos de obras y cualquier iniciativa de ley relacionada con la administración municipal se pedirá autorización a la Legislatura del Estado; la actual LOM en su artículo 31 fracción VII plasma “ convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado.”

(9) MONTEMAYOR MEDINA, LETICIA y VILICAÑA ESTRADA, BENJAMÍN. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Coordinación General de Apoyo Municipal. Toluca, 1993. pp. 61-67.

Así como estos ejemplos podría citar varios más, por el momento los dejaremos para apartados posteriores, donde analizaremos a la administración municipal ramo por ramo. Cabe mencionar en este momento que los defensores de la actual Ley Orgánica Municipal fueron, principalmente, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, Gobernador del Estado de México, quien promulgo esta Ley el 2 de marzo de 1993 y el Lic. Roberto Gómez Collado que ostentaba, en ese momento, el cargo de Coordinador General de Apoyo Municipal.

Por la importancia que tiene esta Ley para nuestro estudio, transcribiré textualmente los puntos más relevantes de la exposición de motivos que presentaron para su apoyo ambos funcionarios.

Exposición de motivos del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza ante los Diputados de la LI Legislatura, el día 22 de septiembre de 1992, para sustentar la iniciativa de Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

"Nuestro régimen constitucional contempla al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación. El municipio es 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 así 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, resolverlos en la forma más adecuada.

... El fortalecimiento municipal es una propuesta que mi Gobierno ha impulsado para redoblar y distribuir mejor el esfuerzo de la sociedad y sus instituciones, en favor del desarrollo del Estado y de la República, estableciendo los mecanismos adecuados y actualizados a los objetivos superiores con los que los mexicanos nos hemos comprometido para favorecer en lo social, en lo político, en lo económico y en lo administrativo a los municipios y sus ayuntamientos.

Este propósito ha exigido, entre otras decisiones, el combate permanente a las manifestaciones del centralismo político y administrativo a que pudieran aún estar sujetas las instituciones políticas municipales.

Es así que el fortalecimiento municipal, cara aspiración del Constituyente de 1917, implica hoy la modernización de las estructuras administrativas; así como la descentralización y redistribución de funciones y responsabilidades en el marco de la autonomía municipal, que como principio toral, consiste en la adopción de un gran número de decisiones públicas que puedan y deban ser tomadas en el mismo sitio en que se originan las causas que las generan, es decir, en el municipio.

... La modernización se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas, con la adecuación de las instituciones y de las organizaciones; con el reconocimiento de que son cada vez más frecuentes y evidentes los impulsos de individuos y organizaciones sociales para participar en las transformaciones, en quienes se advierte un enorme potencial para el cambio.

Evidentemente, los municipios no pueden ser ajenos a estas tareas e iniciativas. Por ello, son el eje de la modernización y la participación social.

Consecuentemente, el Ejecutivo a mi cargo se ha propuesto 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 porque 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.

Modernizando las estructuras administrativas municipales se seguirá avanzando en la ruta trazada en el artículo 115 de la Constitución General de la República; y también se hará descentralizando y redistribuyendo funciones del Gobierno del Estado hacia los ayuntamientos, y de éstos hacia los diferentes sectores de la comunidad. Así, sociedad y gobierno se acercarán a la aspiración de hacer efectiva la autonomía de los municipios considerándolos como comunidades maduras, dotadas de medios para el ejercicio de sus capacidades políticas, jurídicas y administrativas, a fin de que puedan atender eficientemente, a través de sus ayuntamientos sus principales necesidades.

... No cabe duda que ante la suma de la anterior y la nueva problemática, los ediles de los ayuntamientos tienen que hacer frente a las tareas vastas y complejas, para las que no pocas ocasiones las experiencias anteriores, recursos disponibles, así como el marco institucional y legal vigentes, resultan insuficientes unos y desactualizados otros.

A pesar de sus limitaciones de recursos, los ayuntamientos y sus comunidades están en marcha, pero es evidente que debe fortalecerse aún más la capacidad de actuar, decidir y gestionar de los ayuntamientos; propiciar una mayor participación ciudadana en una gama más amplia de actividades y tareas de la vida pública municipal; e incrementar los mecanismos y vías de coordinación y apoyo que puede y debe aportar el Gobierno del Estado.

Consecuentemente con esta óptica, el Ejecutivo a mi cargo propuso a los ayuntamientos un programa de apoyo que tiene en ejecución diversas acciones: la revisión, actualización y modernización del marco jurídico de la vida municipal; la transferencia de funciones estatales; la creación de organismos municipales para la administración y prestación de servicios, y medidas concretas para el mejoramiento de éstos; acciones conjuntas para fortalecer la capacidad de planeación y control de los ayuntamientos, para profesionalizar su administración y desde luego, el fortalecimiento de su hacienda pública.

... La nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México que someto a la consideración de esa H. Soberanía, se inscribe en el marco político de la Reforma del Estado propuesta por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Con este marco jurídico e institucional, la preservación y enriquecimiento de lo que ha probado ser útil y la innovación y el cambio en lo que se considera necesario, podrán favorecer de una mejor manera la armonía social, así como la autonomía y la eficiencia que el municipio demanda y cuyo desarrollo mi gobierno impulsa.

... Con base en estas motivaciones y razonamientos, el Ejecutivo a mi cargo, someto a la consideración de esa H. Soberanía el presente proyecto de nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México que, en caso de ser aprobada, sustituirá a la vigente.

(10) MONTEMAYOR, op. cit., pp. 13-19.

Al presentarla al H. Congreso, cumplo con uno de los más importantes propósitos de mi administración, como lo es actualizar los ordenamientos legales que conforman el derecho positivo del Estado, especialmente el que regula la vida municipal..."(10)

Exposición del Lic. Roberto Gómez Collado, Coordinador General de Apoyo Municipal:

" La Ley regula la actividad del municipio como lo dispone el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta nueva Ley permitirá a las autoridades municipales contar con un marco normativo moderno y eficaz que coadyuve en hacer del municipio lo que todos anhelamos y por lo que hemos trabajado sistemáticamente: una instancia de gobierno y administración libre, sensible y eficiente en la atención de las necesidades y aspiraciones de la comunidad.

La nueva Ley conserva muchas disposiciones de la anterior Ley que demostraron ser útiles para gobernar al municipio, organizar su territorio y promover la participación ciudadana; pero también crea nuevos instrumentos de trabajo, amplía las facultades del ayuntamiento, fortalece el actuar del presidente municipal, de los síndicos y regidores, coloca una base firme para profesionalizar a los servidores públicos, moderniza a la administración municipal, promueve y amplía la participación ciudadana y permite dar una clara continuidad al trabajo del ayuntamiento cuando éste se renueva periódicamente.

No podemos pensar en un municipio libre y autónomo si sus capacidades financieras y de gestión administrativa no son suficientes para sustentar y hacer concretas estas condiciones. En tal virtud, la nueva Ley Orgánica Municipal hace posible el mejoramiento y la modernización de la administración municipal, al colocar una base jurídica adecuada para la creación de organismos descentralizados y empresas de participación mayoritaria que faciliten la prestación de los servicios públicos y, eventualmente, la producción de bienes, en condiciones de eficiencia y productividad, además de mayor rentabilidad.

... Una de las preocupaciones fundamentales del Gobierno de Pichardo Pagaza ha sido impulsar el desarrollo de los servidores públicos estatales y municipales para que sean capaces y profesionales en el ejercicio de sus funciones. Esta es una premisa básica no sólo para mejorar los aspectos técnicos de la administración, sino también la calidad de la atención a los ciudadanos.

... En este mismo tenor, la Ley actualiza y precisa los requisitos académicos y de experiencia mínimos que deberán tener los secretarios, tesoreros, contralores, directores de servicios públicos, oficiales conciliadores y calificadores y comandantes de policía de los ayuntamientos.

... ; un número significativo de municipios cuentan con recursos financieros de los más altos que hay en el país, en tanto que la gran mayoría muestra insuficiencia de recursos financieros para atender las necesidades públicas. No obstante nuestros contrastes sociales, económicos, culturales y políticos, esta ley contiene un marco general que permitirá, si pueblo y gobierno son capaces de instrumentarlo, el desarrollo armónico de los municipios del Estado de México..."(11)

(11) MONTEMAYOR, op. cit., p. 121, 124.

Después de haber analizado las dos exposiciones, podemos decir que en ambas se hizo énfasis en la "modernización de las estructuras administrativas" como paso fundamental para alcanzar el fortalecimiento municipal.

Consideran los exponentes que modernizando las estructuras se logrará alcanzar lo estipulado en el artículo 115 constitucional, viendo a éste como un verdadero precepto defensor del municipio autónomo y libre.

Considero que desde este punto de vista, se está entendiendo a la modernización como un sometimiento de la Institución Municipal a un régimen de control político del grupo en el poder, y no como la adecuación de la norma jurídica a la problemática social que impera en nuestra entidad.

El Lic. Pichardo Pagaza nos expone, que para que haya una verdadera autonomía municipal debe existir una "comunidad madura" dotada de recursos, tanto humanos como materiales que le ayuden a satisfacer sus propias necesidades, y que los ayuntamientos deben contar con capacidad para actuar, decidir y gestionar; en ese mismo tenor el Lic. Gómez Collado, refiriéndose al municipio libre y autónomo concluye diciéndonos que no puede existir si sus capacidades financieras y de gestión administrativa no son suficientes para sustentar y hacer concretas las nuevas facultades otorgadas al Ayuntamiento.

De la exposición de motivos de los dos principales promotores y defensores de la nueva Ley Orgánica Municipal, se desprende que ambos funcionarios coinciden en que falta mucho camino por recorrer para lograr una verdadera autonomía municipal.

Se utilizan expresiones tales como " la modernización se inicia con la transformación de nuestros hábitos y prácticas", " se hará efectiva la autonomía de los municipios si los consideramos como comunidades maduras". Con estas expresiones podemos apreciar que se asume cierta responsabilidad, por parte del gobierno federal y estatal, que los hábitos y prácticas políticas imperantes en nuestra época y arrastradas durante décadas, encuadradas en un desesperante centralismo, han reducido al Municipio a un simple prestador de servicios y no ha sido considerado como una Institución capaz de fomentar el desarrollo integral de la comunidad. Aunado a ésto, consideran al municipio como una comunidad inmadura, que no es digna de contar con libertad política y mucho menos económica, debido a que carece de la suficiente capacidad para actuar, decidir y gestionar en beneficio de la ciudadanía.

En estos momentos cabe recordar las palabras del Diputado Heriberto Jara, miembro del Congreso Constituyente, que manifestara la tarde del miércoles 24 de enero de 1917:

"... Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos congruentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capitulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado."⁽¹²⁾

(12) OCHOA, op. cit. p. 323.

Analizando este discurso, pronunciado hace casi un siglo, no dudariamos en asegurar, que si se pronunciara en estos momentos no estaria tan fuera de la realidad, pensando en la situación actual de los municipios mexiquenses. Desafortunadamente la política económica y la política social han andado caminos distintos, cuando no enormemente lejanos y hasta confrontados.

Esto nos lleva a expresar, que mientras no haya un verdadero federalismo basado en la eliminación del excesivo centralismo y en el respeto a los principios de libertad y autonomía municipal expuestos por el Constituyente de 1917, no tendremos verdaderos cambios jurídicos substanciales que permitan elevar integralmente el nivel de vida de los ciudadanos.

Para terminar este capítulo me restaría manifestar que la Ley Organica Municipal del 2 de marzo de 1993 ha tenido once reformas y adiciones a la terminación de este trabajo, partiendo de la primera del 5 de enero de 1994 y la última del 2 de octubre de 2001.

Realmente la mayoría de las reformas se han ocupado de la integración e instalación de los Ayuntamientos, dando nuevas fechas de inicio y terminación del periodo de gobierno así como del número de sus integrantes.

Se crea una Coordinación Municipal de Derechos Humanos que será, para variar, auxiliar de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Su titular será propuesto por el Presidente Municipal y aprobado por el Ayuntamiento.

Considero que lo más rescatable de todas estas reformas y adiciones es la creación de "Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia" que serán los responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal.

Como se puede apreciar, en las últimas modificaciones que a tenido nuestra Ley Orgánica Municipal, durante aproximadamente ocho años, no se han mostrado indicios de algún interés de nuestra clase gobernante en ampliar las atribuciones de los Ayuntamientos, a pesar de todas las declaraciones del Ejecutivo Federal sobre la institucionalización de las experiencias y prácticas de buen gobierno municipal, contempladas en el Nuevo Federalismo que tiene como base al Municipio Autónomo y Libre.

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO

Al iniciar el capítulo anterior, mencione que existe en nuestro régimen jurídico una gran variedad de leyes federales y estatales, así como de reglamentos y convenios, que de alguna u otra manera regulan los actos del gobierno municipal.

Debido a tan extensa y compleja reglamentación, considero pertinente que para un mejor análisis y una mejor comprensión de la administración municipal, a ésta la estudiaremos materia por materia, haciendo un desglose de sus tareas y acciones para continuar evidenciando la exagerada intervención que ha mantenido el gobierno federal y estatal sobre el municipio, provocando serios retrocesos en su desarrollo.

4.1. En materia de Planeación.

Recordemos que desde la penúltima reforma a la Ley Orgánica Municipal (1973), se dedicó un capítulo íntegro a los aspectos vinculados a la *planeación y proyección municipal*, lo que representó un aspecto cualitativo de amplia trascendencia en la trayectoria de desarrollo y evolución del municipio en la entidad.

En esta Ley se establecen los propósitos y los aspectos que deberían contener los planes y programas relativos a la creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas, así como el establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos; todo esto, en congruencia y vinculación con la planeación estatal.

De esta manera quedan establecidos los lineamientos formales de la planeación en el ámbito municipal.

En la actual Ley Orgánica Municipal (1993), podemos ver los avances y retrocesos que ha tenido el municipio en materia de planeación. Se percibe que el universo de las facultades municipales de índole organizacional han aumentado pero no las ejecutivas.

Para fines de este trabajo entenderemos a la planeación como una función que comparten autoridades municipales, estatales y federales, en menor y mayor grado, para dirigir en buen rumbo el desarrollo económico del país y lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos. En concreto, la planeación es un proceso mediante el cual se preparan y se llevan a cabo una serie de acciones encaminadas a conseguir un fin; y el fin del municipio no es sólo ser un simple prestador de servicios públicos sino un verdadero promotor del desarrollo económico, político y social de la región y, en consecuencia, del país.

En el Estado de México, los problemas que surgen como consecuencia de su desarrollo van siendo cada vez más difíciles de resolver, por lo que se requiere de una voluntad política que deje atrás los esquemas de una sociedad tradicional para convertirnos en lo que todos esperamos, una sociedad moderna que este sustentada en una planeación estatal y municipal en congruencia con una planeación nacional que considere que el municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el ayuntamiento debe ser un coordinador de esfuerzos y establezca una dirección hacia el logro de objetivos que permitan, no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad, y que

definitivamente ya se deje a un lado la idea de que el municipio es un simple prestador de servicios.

En toda la República Mexicana el uso de la planeación se ha ido extendiendo cada vez más y con mayor fuerza. Las administraciones municipales van incorporando paulatinamente los sistemas de planeación, a tal grado que en algunas entidades federales, como es el caso del Estado de México, existe la obligación de generar un Plan de Desarrollo Municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa; véase el título cuarto, capítulo quinto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Esta obligatoriedad ha provocado que varios municipios elaboren este documento únicamente para cubrir un expediente legal y no como un apoyo adecuado a la toma de decisiones, aunado a ésto, el fenómeno del crecimiento demográfico y los factores sociopolíticos y socioeconómicos han provocado que se agudice cada día más la problemática social en nuestros municipios, principalmente en los conurbados con el Distrito Federal.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a través de los profesores Misael Hernández Torres y José Mejía Lira, realizaron un estudio en 16 ayuntamientos de nuestra entidad, en febrero de 1992, en el cual se entrevistó a funcionarios encargados de la planeación. Los resultados y comentarios son los siguientes: "Si bien el estudio referido corresponde a una pequeña muestra de los municipios del Estado de México, sólo pretende demostrar una realidad que presumimos existe en muchos municipios del país, es decir, una planeación prácticamente formal, y no necesariamente real, orientada en su mayoría a generar un documento y no a apoyar las decisiones.

El estudio demostró la existencia de actividades de planeación en todos los municipios, presentando diferentes matices y grados de profundidad. Sin embargo también se encontraron diferentes fallas operativas y de construcción y seguimiento del proceso de planeación. Incluso hubo quienes reconocieron la falta de conexión del plan con la realidad municipal y propusieron por un cambio en la naturaleza y orientación de la planeación.

Pudo detectarse una tendencia significativa, más de la mitad de los entrevistados, a considerar la actividad de la planeación como la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo, o en su defecto, de los programas de trabajo. Así mismo, se observó una gran preocupación por los aspectos normativos y formales en términos de su cumplimiento...

Resulta interesante que 11 de los entrevistados resaltaron la importancia de rescatar la consulta y la participación social para el establecimiento de las acciones. Sin embargo, respecto de los mecanismos decisorios, 76% consideró a algún agente gubernamental como el factor determinante para desencadenar las acciones, de los cuales sólo 43% hacía referencia a los funcionarios del cabildo.

Considerando los municipios entrevistados, menos del 50% consideró la consulta y demanda ciudadana como el mecanismo para determinar las actividades del ayuntamiento. De 15 municipios, 3 consideraron que la decisión de cabildo o presidencia determinaban la actividad, 5 el Plan Municipal y 7 la consulta o demanda ciudadana.

Como puede observarse, sólo en cinco de los municipios, se considera al Plan como el mecanismo de orientación de acciones. Esta cuestión se agrava al encontrar que casi

una cuarta parte de los entrevistados señala el incumplimiento de los planes, y sólo dos admiten la total eficacia de la planeación.

Dentro de las principales causas de dicho incumplimiento, 57% de los encuestados señaló la falta de recursos (financieros, humanos y técnicos) y 29% la incapacidad administrativa.

Los resultados del estudio reflejan una mayor preocupación por elaborar el Plan Municipal más que contar con un apoyo para la toma de decisiones. Esto se observa al encontrar que muchas de las actividades realizadas por el ayuntamiento provenían de procesos no circunscriptos originalmente a la planeación. Siete de los entrevistados admitieron que 50% de sus actividades no estaban programadas. Incluso hubo un caso en que se señaló que ninguna de sus actividades se planeó con anterioridad. Del resto, siete indicaron que entre el 25 y 50% de sus actividades no fueron programadas...

Un hecho relevante del estudio realizado fue que más de la mitad de los entrevistados señalaron la capacitación y la planeación como instrumento necesario para el mejoramiento de la gestión municipal. Esto parece indicar una relación significativa entre planeación-capacitación y capacitación-planeación como nexo fundamental para el buen desempeño de los ayuntamientos.

De igual forma se percibe la relación escasez de recursos y normatividad con capacitación. Además la capacitación y la planeación como elementos para mejorar la administración, aparece la participación social como actividad necesaria. En suma, participación social, planeación y capacitación serían tres pilares del fortalecimiento de la gestión y el gobierno municipal.”(1)

Un estudioso de la planeación considera que “planificar no es sólo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado, sino más bien una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores reales, públicos y privados, así como también por la difusa y creciente gama de las demás entidades no gubernamentales... la planeación seguirá siendo ineficaz mientras se le considere una tarea hegemónica del Estado, más que un proceso protagonizado por actores públicos y privados.”(2)

4.1.1. El Marco Legal y Normativo de la Planeación Municipal.

Es necesario que se haga mención de los obstáculos y limitantes que presentan los procesos de planeación. En primer término se puede considerar el marco institucional o marco jurídico de la Planeación Municipal.

La planeación municipal tiene sustento legal en un cuerpo de leyes y normas jurídicas que regulan las funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades de los ayuntamientos, para ordenar el desarrollo socioeconómico del municipio.

(1) Hernández Torres, Misael. Mejía Lira, José. Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su Mejoramiento. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 1a. Ed. 1992. pp. 17-23.

(2) Ibidem, p. 24.

A partir de las disposiciones constitucionales, el catálogo de leyes federales y estatales que regulan la vida del municipio libre es muy amplio, y su contenido además de abundante es muy complejo, de tal forma que no es fácil que las autoridades municipales, tanto de elección popular como de designación, conozcan y tengan presente el desempeño de sus funciones, incluida la función de la planeación municipal.

La planeación del desarrollo municipal en el Estado de México tiene como referentes las siguientes bases legales:

1. A nivel federal:

a) Constitución General de la República. Artículo 26, fija las bases para un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD). Artículo 115 fracción V, faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

b) Ley Federal de Planeación. Establece la existencia de un Sistema Nacional de Planeación Democrática integrado por los tres niveles, o mejor dicho, ordenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Esta Ley prevé para la planeación, la coordinación intergubernamental por medio de los Sistemas Estatales y Municipales para la Planeación.

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Precisa que las entidades federativas conducirán sus actividades en forma programada y en congruencia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo.

2. A nivel estatal:

a) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Artículo 77 fracción VI; una de las facultades del Gobernador del Estado es "Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia. Artículo 139, "Para la planeación y ejecución de acciones, el Estado y los municipios por conducto de aquél, podrán celebrar con la Federación o con otras entidades federativas y sus municipios, convenios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, con apego a las disposiciones aplicables.

Los ayuntamientos del Estado podrán celebrar entre sí estos mismos convenios.

b) Ley de Planeación del Estado de México. "Es un documento que pretende normar los actos de planeación y conducción del desarrollo del Estado de México, tomando en consideración la participación del Gobierno Federal y de los Gobiernos Municipales de la entidad. En este documento se dan las bases conforme a las cuales los ayuntamientos elaborarán sus planes de desarrollo municipal."⁽³⁾

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado.

(3) Moreno Espinosa, Roberto., op. cit. p. 195.

Del contenido de esta Ley cabe resaltar, en este caso particular, el aspecto que se refiere al establecimiento y delimitación de atribuciones de las dependencias del ejecutivo para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Estatal.

d) Del catálogo de leyes estatales que regulan la administración municipal, por lo menos se pueden mencionar seis de ellas, aunadas a las tres anteriores serían nueve, que establecen disposiciones muy directas en materia de planeación:

- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Asentamientos Humanos.
- Ley de Cooperaciones para Obras Públicas.
- Ley de Deuda Pública.
- Ley Orgánica de la Administración Pública y,
- Ley de Tránsito y Transporte.

3. A nivel Municipal:

a) Ley Orgánica Municipal. Artículo 114. "Cada Ayuntamiento elaborará su Plan de Desarrollo Municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa."

En este ámbito de gobierno el municipio mexicano tiene una reducida e inadecuada legislación, no cuenta en forma específica con instrumentos jurídicos que normen y regulen la acción de planeación. Ello es entendible en función del centralismo económico, político y administrativo que por largo tiempo han llevado a cabo tanto la Federación como los Estados en perjuicio del municipio.

Con lo inmediatamente antes expuesto, podemos darnos cuenta que la función legislativa del ayuntamiento, en materia de planeación, es casi nula, por lo que la libertad municipal en este ramo de la administración se ve limitada, y como consecuencia, las normas que rigen su actuar no provienen de sus cabildos sino de autoridades superiores, tanto estatales como federales.

El Lic. Humberto Lira Mora, Secretario de Gobierno en la pasada administración estatal comentó: "De la revisión del texto vigente de la Ley Orgánica Municipal, se desprende que es necesario realizar, además de modificaciones, adecuar las técnicas y establecer concordancia con otras leyes. Se advertirá la importancia de estos trabajos si se recuerda que el marco jurídico municipal esta regulado por un total de 54 ordenamientos estatales."⁽⁴⁾

Si bien es cierto, que una de las funciones propias del ayuntamiento es darse su propia reglamentación, ésta únicamente sirve para regular su organización y administración interna y para regular las relaciones existentes con las demás entidades que intervienen en el proceso de desarrollo regional y global.

(4) Gobierno del Estado de México. Coordinación de Apoyo Municipal. "Memoria de la reunión con los CC. Presidentes municipales para la presentación del Programa." Texcoco, Mex., 13 de agosto de 1991.

No debemos olvidar o pasar por alto que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio con la cual entra en contacto directo como gestor y promotor de su desarrollo, por lo que se tiene que hacer más vigorosa su participación en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo regional y nacional, a fin de que responda cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular.

Lo anterior solamente se logrará evitando que se sigan manteniendo posturas centralistas que van aunadas a esa planeación autoritaria y demagógica, que lo único que ha logrado es una profunda desigualdad en el desarrollo local y regional.

Para comprender y sostener esos calificativos de planeación autoritaria y demagógica, bastará con analizar algunos planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) del sexenio pasado, (del actual podríamos decir lo mismo, a pesar de que no se ha publicado a la fecha, pero la política gubernamental del nuevo régimen continúa con la misma línea que marca el neoliberalismo) y relacionarlos con la problemática social que están padeciendo actualmente nuestras comunidades. Transcribiré parte de los puntos "4.3.5. Fortalecimiento del Pacto Federal" del PND 1989-1994 y "3.8.2. Redistribución de competencias" del PND 1995-2000.

"4.3.5. Fortalecimiento del Pacto Federal: La modernización política implica también la voluntad de dar plena vigencia a las facultades que la Constitución otorga a Estados y Municipios...

Avanzaremos con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad económica, social y cultural, para que Estados y municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma...

La consolidación del municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los órdenes de la vida nacional. El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente...

La descentralización es un elemento esencial para reafirmar los vínculos entre sociedad y Estados. Los gobiernos estatal y municipal son las instancias más cercanas a la comunidad, receptores inmediatos de las demandas. Por ello deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Una mayor autonomía local dará nuevo vigor a la política, a la economía y a la cultura, propiciará una mejor distribución de la población y un más justo reparto de la riqueza."(5)

"3.8.2. Redistribución de Competencias. En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidad y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

(5) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1989. p. 47.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los Estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.”(6)

Dice un adagio popular, que para muestra basta un botón. A más de once años que se publicó el PND 1989-1994, el lenguaje y las propuestas son las mismas. Ahora con el cambio de Gobierno Federal, representado por un partido político diferente al que nos gobernó durante 71 años, esperamos que las instituciones de la República se sustenten sobre la base de un consenso nacional y sobre una nueva voluntad política capaz de terminar con el centralismo político y administrativo, que esta ahogando a nuestra administración municipal.

4.1.2. Mecanismos del Sistema de Planeación Municipal.

El proceso de planeación del desarrollo municipal, involucra la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de los sectores social y privado. Para ello, existe una serie de mecanismos auxiliares para planear y programar en forma coordinada acciones entre estos ámbitos de gobierno, y con los sectores de la comunidad. Dentro de los mecanismos que puede utilizar el municipio para la planeación de su desarrollo están: el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.

a) *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. (COPLADE).* Es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, en concordancia con los realizados por el gobierno federal. Es un mecanismo de compatibilización a nivel local los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, y propicia la colaboración de los sectores sociales.

Además, como parte integrante del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, es un foro donde se instrumentan los programas del sector público en sus vertientes: obligatoria, inductiva, de coordinación y de concertación.

(6) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995. p. 60.

A partir de esta conceptualización, se pueden derivar tres características de los comités:

- Cubren las etapas del proceso de planeación a nivel estatal.
- Son integrantes de nivel regional del Sistema Nacional de Planeación, y
- Son el principal mecanismo de coordinación entre las instancias de gobierno.

b) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. (COPLADEM). Es un organismo público creado por decreto del ejecutivo estatal, por Ley del Congreso Local o por acuerdo de coordinación entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento correspondiente.

Es un organismo o instancia de planeación local, encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.

El COPLADEM cumple con los propósitos siguientes:

- Como la instancia de la planeación municipal.
- Como el núcleo orgánico y funcional del Sistema Municipal de Planeación Democrática.
- Como parte integrante del Sistema Estatal y Nacional de Planeación.

Es el mecanismo de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal, así como de coordinación con los gobiernos estatal y federal para acordar y realizar acciones en materia de desarrollo.

A través del establecimiento de estos comités se podrá avanzar en el proceso de descentralización de los recursos federales y estatales hacia los municipios y, lo más importante, hacer que las autoridades y funcionarios municipales se responsabilicen y comprometan con el desarrollo planeado de su comunidad, para así incorporar al municipio dentro del proceso de desarrollo del país.

4.1.3. Instrumentos del Sistema de Planeación Municipal.

La planeación del desarrollo tanto a nivel federal y estatal como municipal, implica establecer ciertos mecanismos e instrumentos de coordinación para llegar a niveles de estrecha colaboración entre estas instancias de gobierno.

Dentro de estas formas de coordinación y colaboración administrativa, tenemos los siguientes instrumentos:

a) Convenio Unico de Desarrollo (CUD). Este convenio esta definido como el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de vigencia anual, que rige las relaciones de coordinación Estado-Federación en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Este documento es suscrito por los Titulares de los Ejecutivos Federal y Estatal y por los Servidores Públicos Federales y Estatales que se requieran.

En el marco de este convenio se determina la acción conjunta de las administraciones federal y estatal para fortalecer política, social, económica, administrativa, técnica y financieramente al municipio.

b) Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM). Este convenio es considerado como un instrumento análogo al Convenio Unico de Desarrollo. El Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos de la Entidad convienen en unificar esfuerzos y recursos

para la realización de acciones y programas de carácter local en respuesta a demandas concretas de la población. Todo ésto en el marco del Sistema Estatal Integral de Planeación.

c) *Programas Integradores* : (PESZUM, PEED, PEDR, PECZDR). “ Concretar estrategias y líneas de acción en programas específicos para darles efecto, constituye parte medular en la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo. Su diseño y tratamiento atiende en primer lugar, a las condiciones que arrojan los diagnósticos de las peticiones y necesidades de la población, así como de los sectores y en segundo lugar a las fuentes financieras para solventarlas, a los Convenios de Coordinación con el Gobierno de la República o con los Ayuntamientos y al sector de la administración responsable de darles cumplimiento. El Programa Anual de Inversión Pública atenderá escrupulosamente a las prioridades y criterios generales de política social que para el mismo período definirá el Ejecutivo Estatal, con base en las demandas populares y se integra consecuentemente, con los programas sectoriales a cargo del estado con los que atiende el Gobierno de la República, con los concertados con éste en el Convenio Único de Desarrollo y con los concertados con los Ayuntamientos en el Convenio de Desarrollo Municipal. Estos programas anuales constituyen una parte operativa de este Plan.

Globalmente se estructuran cuatro programas integradores de inversión pública que permiten la evaluación de su impacto regional y su interrelación y continuidad en el tiempo:

1. Programa Estatal de Solidaridad con las Zonas Urbanas Marginadas (PESZUM), que aglutina las acciones en las áreas que acusan mayores rezagos de servicios públicos, entre los que destacan los municipios conurbados con el D.F. y en especial los del Valle de Chalco.

2. Programa Estatal de Etnodesarrollo (PEED), que agrupa las acciones de diversa naturaleza para la incorporación de las etnias al desarrollo estatal, respondiendo también a un claro principio de solidaridad con este sector ancestralmente rezagado.

3. El Programa Estatal de Desarrollo Rural (PEDR), que aunque no responde directamente a peticiones territorialmente integradas, vinculará acciones específicas diversas de cada sector y modalidad, que habrán de realizarse para las zonas rurales. No obstante se desagregan en proyectos concretos como los de la cuenca del Lerma, que abarcan una amplia extensión de la zona central y occidental del Estado, los de la cuenca del Balsas para la zona sur, los de la zona de riego Los Insurgentes en el Valle de México, de las zonas áridas en el Nor-oriente y los particulares de modernización agrícola en el resto de la entidad.

4. El Programa Estatal de Consolidación de las Zonas de Desarrollo Relativo.(PECZDR), que comprende distintas acciones puntuales para el mantenimiento y desenvolvimiento de las zonas urbanas, que cuentan con un razonable nivel de servicios públicos y de actividad económica productiva, pero que demandan también de atención estatal para su conservación y para incrementar su potencialidad.”(7)

(7) Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Dirección General de Planeación. Plan Estatal de Desarrollo. pp. 83 y 84

Cabe mencionar que para la celebración de un Convenio de Desarrollo Municipal entre el Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos de la Entidad, se tendrá que recurrir a la siguiente normatividad legal fundamental: Artículos 26, 115 y específicamente el 116 fracción VII párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 77 fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 37, 41 y 42 de la Ley de Planeación del Estado de México; Artículos 5 y 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; Artículos 2 y 5 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Además del amplio marco legal y normativo de la planeación municipal (3 Leyes federales, 9 Leyes estatales y 1 Ley Orgánica Municipal), tenemos los mecanismo del Sistema de Planeación Municipal (COPLADE y COPLADEM), los instrumentos del Sistema de Planeación Municipal (CUD y CODEM) y la normatividad necesaria para suscribir un Convenio de Desarrollo Municipal (1 Ley Federal, 3 Leyes estatales y 1 Ley Orgánica Municipal). Por si la anterior reglamentación no fuera suficiente para planear el desarrollo integral del municipio, tenemos 4 programas integradores de inversión pública.

De esta manera quedan establecidos los aspectos formales de la planeación en el ámbito municipal, y con ésto vemos claramente que existe un exceso de regulación en esta materia.

Los Ayuntamientos estan completamente limitados en sus atribuciones legislativas por el artículo 115 fracción II párrafo segundo, "Los ayuntamientos poseeran facultades para expedir *de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados*, los bandos de policia y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones." Por ésta razón toda su facultad reglamentaria y por consiguiente su función legislativa interna que le corresponde como nivel de gobierno esta sometida a normas centralistas del Gobierno Estatal.

Como sabemos, el Derecho trata de resolver la problemática social que se nos presenta, pero cuando el Derecho no existe o se agota se abre paso la Política. El municipio es considerado, en este país, como un elemento de control político y el factor político es esencial para que la planeación municipal sea considerada en la planeación nacional. Por desgracia, hasta ahora, el interés político esta prevaleciendo sobre el interés público, por lo que no hay vinculos de respeto entre el Estado y el municipio y en consecuencia, éste no cuenta con bases jurídicas que orienten su desarrollo económico, político y social.

4.2. En Materia de Finanzas.

Desde el punto de vista de las finanzas municipales, la Constitución General de la República faculta a los municipios a administrar libremente su hacienda, la cual se formará con las contribuciones señaladas por las Legislaturas Locales.

Entre tantas limitaciones que tiene la vida municipal, una de las más importantes es la falta de libertad económica. Las Legislaturas Locales mantienen el derecho de señalar los renglones en que los municipios podrán obtener ingresos. Los Estados se reservan el cobro de impuestos sobre bienes o actividades de mayor rendimiento, dejando a los municipios el cobro de aquello de escasa importancia económica.

Viendo la pobreza en que viven actualmente la mayoría de éstos entes públicos, algunos gobiernos estatales, incluyendo nuestra entidad federativa, decidieron entregarles parte de los recursos obtenidos por el impuesto predial, así también, la Federación les entrega recursos económicos a cuenta gotas, utilizando como intermediario al Estado a que correspondan, sin que estos apoyos acaben con la pobreza municipal.

Ignacio Morales Lechuga, Exprocurador General de la República, declaro que "nacer y crecer en un municipio es conocer de cerca al pordiosero de la Nación". Esto lo expresó en una conferencia que dio en la ciudad de Torreón, ante sus colegas del Colegio de Notarios de Coahuila, sobre el tema "Reflexiones sobre el estado de Derecho en México". En esa conferencia expuso que en la tan mencionada reforma del Estado se debe de incluir un cambio radical de mecanismos de captación de impuestos, de manera que los municipios y los Estados reciban directamente una mayor parte de los ingresos fiscales, sin esperar a que la recaudación total llegue al gobierno federal y éste la reparta. Actualmente el sistema federal esta actuando al revés, a decir del Ejecutivo Federal "por un sentido de justicia".

El Gobierno Federal recibe la mayor parte de los ingresos del país para luego repartirlos "equitativamente", y se justifica este actuar, pues de otra manera se asentuaría el desequilibrio entre Estados y regiones del país. Actualmente existe este desequilibrio pero por otras razones, tales como corrupción, negligencia o por clientelismo político en busca de espacios de poder, prácticas comunes de nuestros gobernantes.

En este trabajo no pretendo proponer que exista una total independencia del gobierno municipal con los otros dos ordenes de gobierno, puesto que estaría en contra del Pacto Federal, pero sí propongo que se le devuelvan al municipio atribuciones y facultades que le han sido sustraídas, principalmente en lo económico, y dotarlo de nuevas competencias, pues de lo contrario, si se continúa con esa política centralista que hace al municipio más dependiente del Estado y la Federación, equivaldría a seguir debilitando las instituciones públicas en perjuicio del desarrollo integral de las comunidades.

La realidad nos ha demostrado que este género de desequilibrios han sido fuente de serias dificultades en el desarrollo municipal, y al mismo tiempo se imponen crecientes tensiones políticas y sociales en todo el país, el ejemplo más crudo e impactante sería el del Estado de Chiapas, victima del más cruel y vergonzoso centralismo político inhumano, excluyente y racista.

Al devolverle atribuciones al municipio no se trataría de generar un desequilibrio, sino de lograr una redistribución del ejercicio del poder entre los tres órdenes de gobierno, y generar un nuevo vínculo de corresponsabilidad político-administrativa entre todos y

cada una de sus partes. Al incluir políticas administrativas concretas de descentralización, fortaleceríamos un auténtico federalismo que se convirtiera en una política de Estado y en un elemento básico del proyecto de nación acorde con las necesidades reales de nuestro país y consecuentemente con nuestra entidad federativa.

Al descentralizar competencias, facultades y recursos económicos del gobierno federal a los otros dos ámbitos de gobierno, se permitiría que las decisiones se tomaran más de cerca de las comunidades a las que van a afectar y así, hacer más eficaz la administración pública.

4.2.1. Marco Jurídico.

Así como las otras ramas de la administración municipal, las finanzas municipales contienen un abundante marco normativo, del cual extraeré algunas de las disposiciones más importantes que nos ilustrarán de los obstáculos que enfrenta el municipio por lograr su libertad económica.

4.2.1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Ley nunca ha contemplado una distribución de fuentes tributarias propias para el gobierno federal, para el estatal y el municipal. Por esta laguna en la norma suprema se adopta un sistema de concurrencia tributaria entre Federación-Estados, y más tarde de coordinación fiscal donde ya resalta la figura del Municipio.

El artículo 115 fracción IV, contiene lo relacionado a la hacienda municipal, y para que podamos apreciar que esta norma jurídica es una fuerte limitante a la autonomía financiera municipal, la transcribiré textualmente:

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.”

Al analizar el principal marco legal de las finanzas municipales vemos la existencia de varias instancias intermedias, cuyas funciones asignadas varían desde la captación y asesoría, hasta la vigilancia, supervisión y fiscalización de sus cuentas públicas así como de otras disposiciones legales, tales como convenios y acuerdos.

Su revisión permite señalar la imposibilidad de que exista una absoluta autonomía financiera municipal que responda a sus propias necesidades de desarrollo.

Recordemos el debate histórico por la libertad municipal en el seno del Congreso Constituyente de 1917 que transcribí en el capítulo anterior, donde la fracción II del artículo 115 fué la causante de una amplia polémica, puesto que en ella se sentaban las bases para una verdadera libertad económica municipal. Los argumentos de los Constituyentes Heriberto Jara y Cayetano Andrade respectivamente: “ No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada... no demos libertad política y restringimos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo...” y “ Es indudable que todos nuestros esfuerzos en pro de la libertad municipal, que todas nuestras aspiraciones y todos nuestros sacrificios para constituir la autonomía del pueblo serían sueños vanos, fracasarían de una manera completa sino tuvieran la base esencial de todas las libertades, que es la libertad económica.”, nos dan una idea clara del sentir del Constituyente de 1917, pero por desgracia, la gran jornada que llevo a cabo éste Congreso consagró a medias el Municipio Autónomo y Libre; la fracción II quedó así: “ 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 sus necesidades.” Durante 66 años estuvo vigente esta ley, que sometía la hacienda municipal a la Legislatura Estatal, pero con la salvedad de que las contribuciones que señalara ésta, serían *suficientes para atender a sus necesidades*. El 3 de febrero de 1983, la fracción II pasó a ser la fracción IV: “ Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor,...” Después de casi 16 años, 23 de diciembre de 1999, se reforma el artículo 115 constitucional, quedando la fracción IV intacta en la parte antes mencionada, de tal suerte que las reformas de 1983 y de 1999 no han servido para otorgarle mayor libertad económica al municipio, por el contrario le extrajeron la expresión *serán las suficientes para atender a sus necesidades*, y le restaron libertad en otras áreas de su administración, que analizaremos posteriormente.

Han pasado más de ochenta años y la vida municipal continua dependiendo de las decisiones adoptadas por el Estado, incluso, ahora es mayor la dependencia, puesto que las últimas reformas al artículo 115 constitucional, ya mencionadas, le han dado mayores facultades a las legislaturas de los Estados para que intervengan en todo el quehacer municipal, incluso la facultad para desaparecer ayuntamientos y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, haciendo a un lado la voluntad ciudadana.

La argumentación del Estado para seguir sosteniendo una relación de padre-hijo con el municipio, es que éste no cuenta con los suficientes recursos humanos, técnicos, jurídicos y administrativos para ejercer su derecho de autogobernarse, por lo que al otorgarle partidas presupuestales toma en cuenta la capacidad que tienen para comprometerse en la realización de obras y el buen manejo de los recursos disponibles. Esto nos lleva a un círculo vicioso, donde el municipio al no contar con los suficientes recursos económicos, jamás contará con los demás recursos que necesite para llevar una buena administración, y por tanto el Estado jamás le dará las partidas presupuestales que le ayuden a agilizar su desarrollo.

4.2.1.2. Ley de Coordinación Fiscal.

4.2.1.2.1. Antecedentes.

Como antecedente mencionaré que en la Constitución de 1917 no existen delimitaciones tributarias en los tres ordenes de gobierno, por lo que durante varios años existió una situación anárquica en el ámbito impositivo nacional. En 1924 reinaba la confusión y el pago de impuestos era un procedimiento muy complicado. El Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani convocó en 1925 a la Primera Convención Fiscal para iniciar reformas profundas en materia impositiva.

Pani busco un sistema de tributación que condujera una carga de impuestos más equitativa. Esta posición se oponía a la concepción liberal que indicaba que todos los hombres deben ser gravados igual, por tanto se les debía aplicar una cuota igual. También trato de crear bases fiscales como requisito imprescindible para la unificación económica del país.

Se intento deslindar jurisdicciones tributarias para cada nivel de gobierno, así como la conformación de una coordinación intergubernamental.

La "reforma Pani" del régimen fiscal conformo la creación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la promulgación de la Ley de Ingresos en 1925. La Ley de Ingresos introdujo clasificaciones técnicas de los ingresos federales: Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos. También se crearon otros impuestos como el gravámen sobre explotación de recursos naturales (principalmente del petróleo), impuesto a la industria (sustituye en importancia al impuesto del timbre de la época porfiriana), impuesto al pago de la deuda pública y gravámenes a la gasolina y al transporte. Destaca también la reforma arancelaria en 1930.

Así como era de esperarse, de 1925 a 1930 los ingresos federales crecieron bastante.

A mediados de la década de 1930 la recaudación comienza a centralizarse. La recaudación principal era del Distrito Federal, más del 50% nacional, y la recaudación de los Estados y municipios sólo representaban una pequeña parte.



que podía exentarse como estímulo si estas entidades suscribían acuerdos de coordinación con la Federación.

En 1948 se crea el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM). Del total recaudado por este impuesto, se repartió un 3% de la siguiente manera: para la Federación 1.8% y para Estados y Municipios el 1.2%. Sin embargo, estos últimos podían aceptarlo sólo mediante convenio, o bien podían rechazarlo.

Los Estados administraban y controlaban la recaudación del ISIM, del impuesto sobre uso o Tenencia de autos y camiones y varios impuestos especiales a la industria. La recaudación era lógicamente para el gobierno federal.

Así se fué ampliando el campo fiscal federal. Surgen impuestos especiales a la gran industria, y la federación se reserva impuestos a la producción de gasolina, minería petróleo y energía eléctrica. Al mismo tiempo los Estados van teniendo merma en sus ingresos, por lo que se crea el Sistema de Participaciones.

En 1949 se derogan las "contribuciones federales", y en 1953 se crea la *Ley de Coordinación Fiscal* así como la Comisión Nacional de Arbitrios en un intento por beneficiar a las economías de los Estados y municipios, pero surgió lo contrario debido a que existían tasas coordinadas entre los tres ordenes de gobierno y se tornó más débil la posibilidad de delimitar competencias.

En 1970 sólo la mitad de las entidades habían aceptado el ISIM. En 1973 con las reformas fiscales bajo presión y entre protestas se coordinarán los que faltaban, entre ellos, el *Estado de México*.

Desde 1953 y hasta 1979 la reforma fiscal pretendió la centralización fiscal bajo el objetivo de la cooperación administrativa de los tres niveles de gobierno.

En 1980 entran en vigor la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley del Valor Agregado que sustituye al ISIM. En la primera Ley se dispone un porcentaje de participaciones para los Estados que celebren convenios de coordinación fiscal y reglas de colaboración administrativa. El fondo general de participaciones se fija en un 13% de los ingresos federales. La segunda Ley deroga los impuestos estatales indirectos.

El efecto inmediato de estas leyes indica una drástica disminución de los recursos estatales en su renglón de impuestos, sin embargo las participaciones federales aumentaron.

En 1983 hubo propuestas para que el ISR y el IVA fueran impuestos estatales, pero la SHCP las rechazó, en éste mismo año por la presión estatal el artículo 115 constitucional le da facultades al municipio para que el impuesto predial sea de competencia municipal, ya que antes era de competencia estatal.

En términos generales la federación ha realizado acciones persiguiendo una mayor recaudación impositiva (las últimas propuestas del Ejecutivo Federal son: impuestos a las medicinas, a los útiles escolares, a las colegiaturas de educación privada y a los artículos de primera necesidad, entre otros), para ello mismo, olvidando por completo a los Estados y municipios, provocandoles mayor dependencia de éstos con aquella y así mantener el control económico y político en todo el país, aún en contra de todo mexicano de escasos recursos, que según las últimas encuestas son aproximadamente 40 millones.

4.2.1.2.2. Disposiciones de la Ley.

Según ésta Ley, los recursos que obtienen las entidades federativas que comparten de la recaudación de impuestos federales, conforman los siguientes fondos:

a). Participaciones federales a los Estados.

1). El Fondo General de Participaciones (FGP). Se constituye con el 18.51 % de los ingresos anuales de la Federación por concepto de la recaudación federal participable: es decir por concepto total de impuestos federales y por derechos sobre hidrocarburos, y de minería . No se incluyen los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y el 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derchos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos. Tampoco se incluye la recaudación federal del impuesto sobre tenencia o uso vehicular de las entidades que tienen celebrados convenios de colaboración administrativa de este impuesto.

2). Adiciones al Fondo General de Participaciones. El FGP se adiciona con un .5% de la recaudación federal participable indicada en el punto anterior y se distribuye sólo entre las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos. EL FGP también se incrementa con el porciento que represente en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades convengan con la SHCP.

3). Otras Participaciones Federales segun convenios. Las entidades también participan por varios conceptos: de recargos sobre impuestos federales y por multas por infracción a las leyes federales (según lo establezcan convenios respectivos de cada Estado con la SHCP); participan también de productos federales en un 50% del monto total por la venta o renta de bienes o bosques o terrenos, que la ley defina como nacionales cuando se establezcan en territorio de la entidad. Las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, y que hubieran celebrado también con la misma convenios de colaboración administrativa en materia de impuestos sobre tenencia o uso vehicular, participaran del 100% de lo recaudado de este último impuesto. (De éste 100% debe corresponder un 20% a los municipios, según criterio de distribución de la legislatura respectiva).

b). Participaciones Federales a los Municipios.

1). Participación en el Fondo General de Participaciones. Las entidades deben otorgar a los municipios por lo menos el 20% del FGP y de sus Adiciones. La distribución de este 20% entre los municipios de cada Estado la deciden en las legislaturas locales.

2). Fondo de Fomento Municipal (FFM). Se conforma del .42% de la recaudación federal participable que obtiene la federación por los conceptos de impuestos y de

derechos sobre minería y sobre hidrocarburos. Sin embargo existe una exclusión al derecho extraordinario que tienen las entidades federativas de acuerdo a lo siguiente:

Del .42% un 30% se destinará a formar el FFM. El 70% restante incrementa el FFM y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.

3). Régimen Especial a Municipios que son punto de entrada y salida de bienes importados y exportados. Los municipios fronterizos o litorales participan el 95% del 2.8% del impuesto general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación.

4). Participación en el Impuesto sobre Tenencia o Uso Vehicular. Del 100% de participación estatal de este impuesto, debe corresponder por lo menos el 20% a los municipios de la entidad. Este se distribuirá según como lo determinen las legislaturas respectivas.

5). Adiciones al Fondo de Fomento Municipal (Caso del Distrito Federal). El D.F. participará de este fondo igual todos los municipios y para tal efecto se adiciona el FFM en la proporción que indique la federación.

4.2.1.3. Ley de Ingresos.

Esta Ley se considera la base jurídica donde se faculta a los Estados para recaudar ingresos, dentro de los cuales los más importantes son las participaciones. En esta Ley se clasifican los ingresos en: corrientes y de capital, tributarios y no tributarios. Al existir esta Ley que se dedica sólo a los ingresos, ello evita su adecuada coordinación con los egresos en función a un proyecto de desarrollo propio estatal o municipal.

4.2.1.4. Presupuesto de Egresos Estatales.

Jurídicamente es un cuerpo legal distinto a la Ley de Ingresos, se define como "el acto o conjunto de documentos contenidos en un decreto que presenta como iniciativa el titular del ejecutivo local y que aprueba la Legislatura del Estado, en el que se expresan y determinan durante el período de un año los gastos para cubrir los programas."

El presupuesto debería considerar de manera global egresos e ingresos a fin de lograr su correcta planeación, control y principalmente conseguir una coordinación acertada entre los flujos de ingresos y egresos. Sin embargo, en el presupuesto de egresos sólo se define el Gasto Público Estatal (obra pública, servicios, gastos administrativos). En el caso de los municipios su presupuesto debe ser aprobado por el Ayuntamiento, y como condición el presupuesto de egresos municipales no debe exceder lo previsto en la Ley de Ingresos Municipales, la cual es aprobada por la legislación local. *Nuevamente se aprecia que existen decisiones externas al municipio.*

4.2.1.5. Ley de Hacienda Municipal.

En esta Ley se indican los conceptos que tiene derecho a gravar el municipio, principalmente los clasifica en: 1) impuestos, 2) derechos, 3) productos y 4) aprovechamientos. A cada uno de estos renglones los clasifica en grupos y los subdivide en subgrupos y partidas presupuestales. *Esta ley que no faculta a los municipios su libertad de allegarse recursos y asignarlos porque ya esta limitada por otras leyes*, sólo se presenta como un manual de registro y procedimientos, referidos a los recursos internos.

4.2.1.6. Ley de Ingresos Municipales.

En esta Ley se señalan y determinan los montos de las cuotas o tarifas tributarias y las contribuciones que perciben anualmente los municipios por ingresos (por ejemplo: los impuestos, derechos y la aportación de mejoras). La consigna de esta Ley sobre las fuentes y montos de ingresos que administrarán durante un ejercicio fiscal se elabora con estricto apego a la Ley de Hacienda Municipal.

Como ya lo había mencionado anteriormente, el artículo 115 constitucional, especifica que las legislaturas locales son las facultadas para aprobar las Leyes de Ingresos Municipales, así como revisar sus cuentas públicas. Es decir, el municipio sólo administra libremente su hacienda, pero no así puede decidir sus contribuciones o monto total de ingresos, ya que esto es facultad de las legislaturas locales. Tampoco tienen control respecto a sus egresos: estos no deben exceder lo aprobado también por las legislaturas de los Estados.

4.2.1.7. Código Fiscal de la Federación.

Se sustenta la recaudación tributaria para personas físicas o morales en general y particularmente establece la definición legal del impuesto: es una contribución que debe pagarse obligatoriamente por personas físicas o morales según se ubiquen en una situación jurídica prevista por la legislación federal vigente. Esta Ley es de observancia nacional por lo que sus disposiciones alcanzan a personas físicas y morales en Estados y municipios, cuyos montos son recaudados en municipios y estados y entregados a la federación.

4.2.1.8. Convenios y Acuerdos.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal esta apoyado de mecanismo de Convenios y Acuerdos. Los Estados que se suscriben a este sistema se deben apegar a disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal que prevee facultades ventajosas sobre las participaciones federales. La situación difiere para los casos de entidades federativas que no se suscriben a convenios ni acuerdos. En este caso los Estados deben observar sus propias leyes locales de coordinación.

En México existen muchos tipos de convenios y acuerdos que conllevan una relación estrecha entre gobierno federal, a través de la SHCP, con los Estados y municipios. Destacan porque se han convertido en un mecanismo que pretende salvar obstáculos rápidamente para decidir sobre montos de ingresos y egresos, cuando se trata del tema hacendario y de instrumentar la política regional del gobierno federal.

Los Convenios y Acuerdos de mayor importancia y que más sobresalen, fueron analizados en el capítulo anterior. (ver 5.1.3. Instrumentos del Sistema de Planeación Municipal).

La evolución de las relaciones financieras intergubernamentales, permite ilustrar que existe un constante reforzamiento del sistema de participaciones, que hoy se manifiesta en las funciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en sus apoyos.

Como vemos, éste sistema se sustenta en un marco legal muy vasto que se contrapone a la posición de una autonomía tributaria municipal.

El día 14 de enero del año en curso, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) informó que “ en breve se pondrá en marcha el programa de atención a las 250 microrregiones de mayor pobreza y miseria del país, que comprende a la población de 476 municipios de mayor marginación y atraso social, con el objetivo de generar alternativas de producción a través del impulso a los mercados regionales y fomentar y consolidar sus mercados locales. Estos programas beneficiarán a 17 Estados.

La población que será atendida mediante el programa de microrregiones suma 5 millones 490 mil 961 y representa a uno de cada cinco municipios de México y a uno de cada 10 kilómetros cuadrados de la superficie nacional.”⁽⁹⁾

Es de reconocerse que estos programas sí beneficiarán de una u otra manera a la población más pobre de México, pero no ayudarán en gran medida al funcionamiento adecuado de la administración municipal, porque no se esta atacando el problema de raíz. Considero que no es suficiente transferir más recursos financieros a los municipios, es necesario dotarlos de verdaderas facultades jurídicas, administrativas y humanas que sirvan para lograr sus objetivos principales como ser sus propios promotores de su desarrollo, activar sus economías y prestar eficazmente los servicios públicos municipales.

“ Se reconoce por lo tanto, que la debilidad del municipio mexicano se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor ingerencia en las tareas del desarrollo nacional...”⁽¹⁰⁾

Por último y para terminar el tema de las Finanzas Municipales, cabe mencionar que en diciembre del año pasado, el Congreso de la Unión aprobó el Decreto de reformas a Diversas Disposiciones Fiscales para el presente año, entre ellas está la Ley de Coordinación Fiscal que contempla entre sus reformas “ los gobiernos estatales y municipales previos convenios que celebren con la SHCP, podrán ejercer funciones de Registro Federal de Contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.”

Por otra parte, se incluye en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, a las 16 Delegaciones que integran el Distrito Federal.

(9) La Jornada. Diario Nacional. Sociedad y Justicia. 15/ 1 / 2001. p. 36.

(10) Sales, G. Carlos. Políticas de Financiamiento Municipal. Revista de Estudios Municipales. No. 15, Centro Nacional de Estudios Municipales; México, D.F. 1987. p. 49.

Así también, a principios del mes de abril del presente año, el Ejecutivo Federal entregó al Congreso de la Unión la iniciativa de reforma fiscal, que entre otras modificaciones planteadas se encuentra la referente al artículo 115 constitucional, que se encamina a "fortalecer la capacidad financiera de los municipios", para que los ayuntamientos puedan establecer una sobre tasa a los impuestos que sobre la propiedad inmobiliaria establezcan las legislaturas estatales.

Con estas reformas centralistas, continuamos con el mismo modelo político que durante años a sometido al Municipio, atentando contra su libertad y su autonomía que consagra nuestra Carta Magna, y de esta manera impedir que nuestra institución municipal sea el eje promotor de su propio desarrollo. " Ningún proceso económico se justifica, por más innovador que parezca, si no cumple con sus más elementales objetivos, que son, mejorar las condiciones del hombre, en un proceso integral que le permita su plena realización dentro de un marco de libertad, paz y prosperidad."⁽¹¹⁾

(11) Anónimo.

Nota: Para desarrollar el tema de finanzas municipales me apoye en parte, en las investigaciones de Alejandra Cabello, "El financiamiento municipal. Marco conceptual y análisis." Mimeo. CIDE.

4.3. En Materia de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos.

4.3.1. Panorama General.

La conurbación del Estado de México con el Distrito Federal aumenta cada año. En 1980 estaban considerados 17 municipios conurbados, actualmente son 27 los incluidos en el área metropolitana de la ciudad de México. La extensión de la ciudad y área metropolitana, en la forma caótica y desordenada como la conocemos ha sido producto de una larga historia de falta de planeación, especulación y reglamentación en materia de uso del suelo.

La división de municipios que existió en el Distrito Federal hasta 1929 fué sustituida por las delegaciones políticas para centralizar la administración de la ciudad en una sola autoridad: el Departamento Central; y asimismo se instituyó un organismo llamado Oficina del Plano Regulador, dependiente de la Dirección de Obras Públicas. Esta instancia centralizó las decisiones en materia de uso de suelo en la ciudad, y la anarquía empezó a reinar durante el acelerado crecimiento del Distrito Federal.

El fenómeno de la especulación depredó las propiedades rurales, y los terrenos que antes vendían por hectáreas comenzaron a venderse a altos precios por metro cuadrado.

El desorden en el crecimiento urbano ha sido una herencia que continua hasta nuestros días, sin encontrar freno alguno a las modificaciones indiscriminadas del uso del suelo en toda la gran metrópoli, y en consecuencia se va engendrando una gran cantidad de problemas que padecemos como son la inseguridad, falta de servicios públicos y equipamiento urbano, caos vial y contaminación, etc.

Este gran problema de urbanidad de la ciudad de México, es de grandes proporciones, desde hace aproximadamente cuarenta años se desbordo del contexto ciudadano para invadir a los municipios del Estado de México, donde los problemas se comparten, mas no los criterios para combatirlos, ni la misma capacidad de acción y recursos, ni el mismo poder político para acordar posibles alternativas de solución.

El Estado de México es la entidad más poblada del país. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) destacó en sus resultados del XI Censo General de Población y Vivienda que esta entidad alcanzó en 1990 el 12.1 % de la población total del país con 9 millones 815 mil, con lo que supera con dos puntos porcentuales al D.F., para convertirse en la entidad más poblada del país. Dicha población esta ubicada en el 1.1 % del territorio nacional; sin embargo el grueso de la población mexicana esta asentada en 3 mil 228 kilómetros cuadrados, es decir, apenas 14 por ciento de la superficie total del Estado.

En la penúltima decada los 27 municipios conurbados recibieron 94 por ciento de los tres millones 900 mil inmigrantes que llegaron a radicar al Estado, convirtiéndolo en el polo de atracción demográfico más importante del país. Cabe mencionar que cuatro de cada diez habitantes de la entidad no son originarios de la zona, en su mayoría provienen del Distrito Federal, Puebla, Michoacán, Hidalgo y Oaxaca. La masa de inmigrantes que llegó a la entidad supera la población de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo y Tlaxcala.

El municipio de Ecatepec recibe uno de cada cinco migrantes que llegan al Estado. Por otro lado la migración interna del Estado ha generado una atracción a los municipios

conurbados por las fuentes de empleo. Así, los municipios no conurbados de la entidad aportaron 13.4 por ciento de los inmigrantes que llegaron a la zona metropolitana de la ciudad de México.

No obstante que nuestra entidad reporta un crecimiento económico superior al promedio del resto del país, presenta un desarrollo social muy polarizado que no refleja su potencial económico. Según investigaciones de la Universidad Autónoma del Estado de México, nuestra entidad concentra poco más de 6 millones de personas dentro de los rangos de la pobreza del Banco Mundial. De acuerdo con los parámetros fijados por ese organismo, se requieren ingresos equivalentes a un salario mínimo para la subsistencia y casi 2 millones de personas están abajo de los márgenes de pobreza, cayendo dentro de los rangos de la indigencia o extrema pobreza.

De continuar las tendencias demográficas en el Estado de México, las más altas del país, en los próximos diez años se duplicara la población en los municipios conurbados emperorando la presente realidad. Actualmente las colonias populares de éstos municipios son un doloroso hacinamiento en el que los espacios se estrechan cada vez más. Para darnos una idea de esta situación, en el país viven en promedio 41 personas por kilómetro cuadrado, en nuestra entidad conviven con dificultad más de 481 en el mismo espacio, además, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, en las zonas urbanas debe haber un promedio de 11 metros cuadrados de áreas verdes por habitante, mientras que en el Distrito Federal y los municipios conurbados hay apenas 2 metros cuadrados por residente.

El problema del acceso al suelo "se ha resuelto" mediante un modelo de urbanización clientelista irregular al amparo de un complejo sistema político de control corporativizado de las demandas sociales y de continuación de clientelas partidistas, no sólo del partido gobernante, sino de todos aquellos que participan en la contienda electoral. El ritmo de ocupación irregular del suelo periférico lo han marcado los distintos períodos electorales.

Ante este panorama, Felipe Moreno, columnista del periódico local de nuestra entidad "Impacto" expone: "... el Estado de México, tal y cual se le concibe actualmente, no puede ya, desde el Valle Lerma-Toluca, seguir controlando inmensas macrópolis como Nezahualcóyotl, Chalco y el Valle Cuautitlán-Texcoco que comprende los municipios de Naucalpan, Huixquilucan, Atizapán, Tlalnepantla, Cuautitlan Izcalli, Tultitlán, Ecatepec y Coacalco. Estos municipios conforma la región más desarrollada y conurbada con la ciudad de México; se mueven en dos vertientes, de la miseria a la opulencia y viceversa. Las colonias residenciales de Satélite, Echegaray, La Herradura y Lomas Verdes, por citar algunos casos, nada tienen que ver con los cinturones de miseria de El Molinito, Las Manchas, Los Arcos, Los Remedios, Chamapa y las zonas paupérrimas de Tlalnepantla o Ecatepec, donde la prostitución, las drogas y la delincuencia se practican desde temprana edad y a todas horas del día.

Desde un punto de vista sociopolítico, la gubernatura del Estado de México ha sido, por lustros, un gran negocio. Desde la administración de Alfredo del Mazo Vélez, pasando por Juan Fernández Albarrán, hasta encontrar la cúspide del vértice con Carlo Hank González y Jorge Jiménez Cantú, los fraccionadores y promotores del desarrollismo, vivieron y protagonizaron el negocio más fructífero de su vida, al convertir ejidos improductivos en "modernos" fraccionamientos populares, que si bien sirvieron en

su momento como válvula de escape para los buscadores de un pedazo de terreno, también desencadenaron una reacción cosmopolita que ahora es imposible de frenar. La gente humilde y los precaristas que jamás habían imaginado o soñado tener un pedazo de terreno, ahora cuentan con modestas, aunque no confortables viviendas, debido a las condiciones totalmente desordenadas, sin planeación, sin servicios, en las que se han desarrollado toda su vida.

Las pasadas administraciones en el Estado de México, controladas políticamente en su totalidad por los originarios del Valle de Toluca, dejaron un gran paquete a las de Alfredo del Mazo, Alfredo Baranda, Mario Ramón Beteta y Pichardo Pagaza, quienes se tuvieron que ceñir a un plan de conurbación dirigido desde el Distrito Federal, por SEDUE, y anteriormente a los de una comisión de conurbación que presidió en sus tiempos el arquitecto Joaquín Álvarez Ordóñez.

En algunos casos, cuando los fraccionadores no encontraban respuestas inmediatas a sus pretensiones por parte de los ejecutivos estatales, siempre encontraban las complicidades de otras autoridades menores para "desarrollar" esa parte del Estado en forma por demás clandestina. Se podrá elaborar una larga lista de presidentes municipales proclives al desorden del desarrollismo o los negocios particulares como pueden ser: Leñero Bores, Cuauhtémoc Sánchez Barrales, Joaquín Rodríguez Lugo, Roberto Soto Prieto, Mancilla Guzmán, por mencionar sólo algunos de los artífices de un desarrollismo urbano que pronto acabara por asfixiar al Distrito Federal."

4.3.2. Asentamientos Humanos Irregulares y sus Promotores.

El proceso de ocupación irregular es alentado por promotores clandestinos que han obtenido importantes ganancias de la transacción inmobiliaria de tierras ejidales. Más allá de este proceso inercial de irregularidad que permite el acceso al suelo a sectores depauperados, están las pésimas condiciones habitacionales que lo acompañan, la ocupación de terrenos poco aptos para el desarrollo urbano, el diseño inadecuado de los nuevos asentamientos, así como sus efectos negativos para la conservación del entorno ambiental de la ciudad.

En este contexto, la respuesta a las demandas sociales recaen cada vez más en la instancia municipal, particularmente en la gestión urbana, la cual esta dominada por la coyuntura de la vida política municipal y la presión de los intereses económicos y políticos dominantes, territorializados.

Por considerar de gran importancia para el tema que nos ocupa, transcribiré textualmente la nota periodística de fecha 22 de julio de 1996, del Diario La Jornada, que escribió el escritor y analista Iván Restrepo sobre el aumento poblacional y asentamientos humanos en el Estado de México:

"Hace algunos días, y seguramente sin deseos de ofrecer un panorama pesimista o alarmar a quienes todo lo ven color de rosa, el Gobernador del Estado de México reconoció el crecimiento desmesurado y sin control alguno de la población y de las áreas habitacionales como el origen de muchos de los problemas que padece la entidad vecina. Al calificarlo de "demencial", sostuvo que virtualmente rebasa las expectativas del sector público, por lo que las autoridades no pueden darle a todos los servicios básicos, como drenaje, educación y salud, para citar los que más urgen.

No exagera: precisamente 8 de los 32 municipios conurbados del Estado de México registraron en los últimos años tasas de crecimiento poblacional por arriba del 8 por ciento anual, más del triple de la del Distrito Federal. Como fruto, hoy más de la mitad de los 19 millones de habitantes de la zona metropolitana reside en dichos municipios.

El pronunciamiento del gobernador César Camacho parece contradecir las cifras y los análisis recientes del Consejo Nacional de Población, según los cuales está disminuyendo el ritmo de crecimiento poblacional de la zona metropolitana de la ciudad de México. Según datos del Consejo, entre 1982 y 1992 llegaron a vivir a ella alrededor de 480 mil personas, mientras salieron cerca de 660 mil por diversos motivos: desde la contaminación, los temblores y la inseguridad, hasta la descentralización de empresas. Aunque en ese lapso y en los últimos tres años pudo haber un descenso en la migración hacia la metrópoli, y una baja en el ritmo de crecimiento demográfico, lo cierto es que el número de habitantes no cesa de aumentar y preocupa por ser origen de serios desajustes ambientales, sociales, económicos y políticos.

En efecto, la mancha urbana rebasa día a día sus actuales mil 450 kilómetros cuadrados, generando a una gran velocidad asentamientos irregulares. Una parte considerable de esa expansión (75 kilómetros cuadrados al año) ocurre a costa de áreas naturales y agrícolas necesarias para un sano desarrollo. Sin excepción, las agencias gubernamentales no han logrado evitar y revertir los daños, la degradación ambiental, ni la sobreexplotación o uso irracional de recursos básicos, como el agua. A lo anterior se suma la política de transporte y las obras viales, factores decisivos para el surgimiento de asentamientos en lugares cada vez más distantes del núcleo metropolitano, frágiles ecológicamente y que influyen ya en otras zonas del centro del país.

Lo que sucede en esta parte del territorio nacional no es para nada alentador, máxime si todo indica que continúa la concentración económica, política, administrativa y cultural. Por algo, uno de cada cuatro mexicanos vive en las zonas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

Ello prueba que no existe por parte del sector público una verdadera estrategia para detener y revertir dicho fenómeno, y que por el contrario, de diversas maneras se alientan tan inconvenientes tendencias. Por ejemplo, con las políticas económicas que, entre otras cosas, inciden en la concentración industrial y el abandono del sector rural; que extienden a las ciudades medias y pequeñas los defectos que padecen las metrópolis. Así, en León, Irapuato, Salamanca, Tijuana, el corredor Coatzacoalcos-Minatitlán, Cosoleacaque, Cancún, Acapulco, Toluca y Torreón, Lerdo, Gómez Palacio, se repiten los errores.

Ahora las ciudades medias, cuyo número ha crecido notablemente en el último cuarto de siglo, en buena parte debido a la migración campesina y a una tibia descentralización, enfrentan ya demandas en cuanto a servicios y empleos, deterioro ambiental y seguridad. En ellas se repite poco a poco la experiencia negativa que distingue a las zonas metropolitanas. Algunos estudios demuestran cómo las ciudades medias, y en ciertos casos hasta numerosas pequeñas, extienden su mancha urbana hacia áreas con recursos naturales no renovables, carecen de agua y drenaje suficientes, de transporte, y ven aparecer diariamente asentamientos irregulares conformados por miles de pobres dedicados a la economía informal, víctimas del modelo globalizador en boga desde principios de los años 80.

La realidad, una vez más, contradice los retos de la política de población. Por ejemplo: no se regula el crecimiento metropolitano; los ecosistemas frágiles o donde la sustentabilidad regional esta amenazada, sucumben ante las corrientes migratorias y los intereses de los fraccionadores; en el agro se carece de los proyectos productivos y las inversiones sociales para elevar el nivel de vida y evitar la salida de población; la crisis afecta la infraestructura básica que exigen las mayorías. Se olvida, en fin, que el crecimiento urbano equilibrado y el fortalecimiento del campo requieren mejor distribución del ingreso y de la riqueza, hoy como nunca en poder de pocas manos. Por ahí debemos empezar."

En congruencia con lo anterior, cabe mencionar que existen grandes intereses económicos y políticos de los fraccionadores regulares o clandestinos relacionados con el mercado del suelo, que provocan una expansión urbana que rebasa todas las expectativas del sector público, y para darnos cuenta del papel que han jugado las diversas autoridades relacionadas con la tenencia de la tierra en detrimento de la planeación ordenada de nuestra entidad haré referencia de un estudio de Jorge Legorreta publicado en el periódico El Día de fecha 22 de septiembre de 1991, denominado "Estructuras de Poder en la Ciudad de México":

"El análisis de las estructuras y las redes de poder que amparan las funciones de los agentes que participan en las ventas ilegales de la tierra es indispensable para entender los complejos procesos de urbanización de la ciudad. La apropiación del espacio por parte de estos agentes cuenta necesariamente con un amparo político. El objetivo, independientemente de permitir la generación y apropiación de ganancias inmobiliarias, es el control político de los pobladores. No menos importante es mencionar que se trata de una urbanización realizada con mínimas o casi nulas inversiones públicas, es decir financiada por los salarios de dichos pobladores. Procesos de urbanización en esas condiciones representan la base del corporativismo urbano existente en la ciudad de México desde la década de 1940. El tipo, cantidad y en general, la estructura de la organización que adoptan los agentes en los procesos de expansión de la ciudad depende del origen y la forma de la propiedad de la tierra, del tipo de intervención de las diversas autoridades y dependencias del sector público y de las vinculaciones que establecen éstos con los promotores de las ventas. Las estructuras más complejas existen cuando se trata de terrenos ejidales y comunales.

Los principales rasgos de la actuación de los promotores urbanos ilegales son los siguientes: en primer lugar, una permanente actuación que comprende varios períodos administrativos (municipales y delegacionales) durante los cuales la experiencia organizativa se traslada de una zona a otra. A partir de los años setentas, las operaciones inmobiliarias ilegales con terrenos periféricos tomaron como modelo típico al municipio de Nezahualcóyotl. De aquí aprenden los más importantes promotores de los municipios de Chalco y Chimalhuacán que inician sus operaciones a fines de esa misma década. La experiencia en la venta ilegal de predios ha rebasado los denominados 17 municipios conurbados y se extiende hoy hasta alejados municipios ubicados en el límite de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM), como Nextlalpan y Teotihuacan.

Entre los grandes promotores que actúan o han actuado en varios municipios o delegaciones del D. F. y que de alguna u otra manera se han relacionado con las autoridades encargadas de la planeación y regulación de la tenencia de la tierra, destacan: - Manuel Mariscal Martínez; ex-funcionario de la delegación Iztapalapa, se le acusa de

fraccionar y vender ilegalmente junto con Rafael Aguilar Talamantes (dirigente nacional del ex- Partido Socialista de los Trabajadores, PST y actualmente dirigente nacional del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional-PFCRN), el también exfuncionario de la misma delegación, Felipe Mendoza Quiroz y con el juez del vigésimo penal, más de 15 mil predios de la colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (Iztapalapa). Otras colonias donde también ha vendido terrenos son la Hank González y Lomas Santa Cruz. Procesado por delito de fraude, quedando libre bajo fianza.

- Bernardo García Matías; al lado de Raúl León de la Selva (importante dirigente de colonos y de agrupaciones de combis, asesinado en 1987), de Francisco Galván y Rubén Herrera líderes del PST, fracciona y vende alrededor de mil 800 lotes de una zona federal conocida como Valle de Luces (Iztapalapa); en esta colonia funda una cooperativa para la producción de vivienda. Se supone que en 1986 uno de sus principales apoyos lo fué el entonces Secretario del Gobierno del DDF, Guillermo Cosío Vidaurri y el presidente priista por el XXVII Distrito. Preso en varias ocasiones por el delito de fraude. Se encuentra libre bajo fianza.

- David Hernández Cortéz; fundador de la organización priista Movimiento Revolucionario 20 de Noviembre con 500 personas, mismas que ocupan cinco hectáreas en la colonia San Miguel Teotongo (Iztapalapa). Su principal colaborador, Luis Mares Justo, hermano del dirigente de comunidades Agrarias del DDF; mantiene estrechas relaciones con el entonces diputado Juan José Castro Justo que ha dirigido invasiones en el pueblo de Santa Catarina en la misma delegación.

- Rosendo Bautista Ramírez; representante de bienes comunales de el ejido El Ocatál (Magdalena Contreras) donde fraccionó alrededor de 100 hectáreas con el apoyo de Aurelio Velazco y de la juez en materia agraria Reyna Ordoñez. Fraccionó ilegalmente en otras colonias de la zona, como Paraje de Texohuegue, Alcantilla y Nuayotla.

- Humberto Serrano; uno de los más significativos dirigentes agrarios que sí bien es cierto, no aparece públicamente como promotor directo en la escena inmobiliaria. Desde hace dos décadas dirige la Central Campesina Independiente (CCI), su poder político le ha permitido amparar y dirigir procesos de venta y ocupación de predios agrícolas en las periferias urbanas durante más de 30 años. Basta citar como ejemplo que durante el acto político electoral celebrado en 1985 anuncio la posible urbanización de 20 mil hectáreas del sur de la ciudad, como medida para hacer justicia a los campesinos marginados. Se encontraban en el presidium funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria y los candidatos del PRI a diputados federales de aquella zona. En la actualidad, el amparo de dicha central se ha extendido hacia el norte de la ciudad, interviniendo en el fraccionamiento y ocupación en algunas zonas del municipio de Tepotzotlán.

Los actores antes mencionados, como se ha visto, tienen o tenían en su momento estrecha relación con el partido oficial y en consecuencia actuaban con la venia de sus más altos dirigentes; pero el problema del corporativismo urbano no es exclusivo de organizaciones "oficiales" sino también, aunque embrionariamente, de organizaciones y dirigentes de izquierda; algunos de los más importantes dirigentes que basan su actuar en esta práctica política son:

- América Abaroa; promotora inmobiliaria en diversas colonias del municipio de Naucalpan, Atizapán y Nezahualcoyotl. Dirige la organización denominada NAUCOPAC. Por coyunturas electorales ha sido respaldada por diferentes partidos de izquierda. Fungió

como regidora en el municipio de Naucalpan y fué dirigente de la cooperativa de transporte colectivo José María Xicotencatl.

- Rosalia Reyes; trabajó durante varios años al lado de América Abaroa. Actualmente dirige la Unión Democrática de Colonos (UDC), mediante la cual ha gestionado terrenos en las siguientes colonias del municipio de Atizapán; Francisco I. Madero, Jimenez Cantú, Ampliación Campestre Liberación, Francisco Sarabia y Santa Anita. Se presume que en este municipio y en el de Villa Nicolas Romero contó con el apoyo de presidentes municipales y funcionarios de la Comisión para la Regularización del Suelo en el Estado de México (CRESEM); también en la colonia Palo Solo del municipio de Huixquilucan y otras del municipio de Tlalnepantla. Su principal amparo político lo ha obtenido, también de varios partidos políticos, aún del oficial. Por varias ocasiones ha estado presa por el delito de fraude, se encuentra libre bajo fianza.

- Mario Galicia Vargas; actualmente dirige la Unión de Colonos de Naucalpan (UCONAC). Bajo presión política ha gestionado e invadido terrenos en los municipios de Naucalpan, Atizapan, Nicolas Romero y Huixquilucan; así como Rosalia Reyes, trabajó conjuntamente con América Abaroa y como ésta ha actuado bajo el amparo de varios partidos políticos, logrando obtener una Diputación Local y una Diputación Federal en el Estado de México.

Uno de los rasgos más importantes que vale la pena destacar son las diversas funciones que ejerce una misma persona en distinto tiempo y lugar. Es decir, promotores que primero actuaron en un municipio como fraccionadores ilegales y posterior o anteriormente fueron diputados o formaron parte del ayuntamiento.

Otra variante común es la de fungir primero como comisariado ejidal y luego ubicar la presidencia o algún otro cargo municipal. Es un auténtico caso de cambio de poder de rural a urbano.

Como hemos visto, los fraccionadores ilegales han tenido varias funciones dentro de nuestro sistema político que les ha garantizado, no necesariamente poder público pero sí una mayor permanencia en la escena inmobiliaria."

A las limitaciones de las dependencias y programas gubernamentales de planificación para defender o controlar la actuación del promotor hay que sumar las propias de las disposiciones jurídicas y la corrupción de los funcionarios públicos. Probar judicialmente los actos ilícitos de los grandes promotores no resulta nada sencillo. La cuestión central de esta insuficiencia no sólo radica en el temor de los colonos para ejercer la denuncia penal, sino porque desde un punto de vista social, los promotores resuelven una vital necesidad de los sectores populares. Incluso aquellos llegan a contar con una base social de apoyo. Es cierto que en estas condiciones, el acceso al suelo y la vivienda se hace a un costo económico muy elevado, pero hay que tomar en cuenta que no hay otras alternativas viables a consecuencia de falta de planes y programas de gobierno que satisfagan la demanda a una vivienda digna. Los programas más económicos que ha implementado el sector público, como FONHAPO y AURIS, no representan opciones masivas debido a sus precarios recursos y hasta por sus complicados requisitos burocráticos que la mayoría de la población no puede cumplir.

La estructura de poder de los promotores tiene una estrecha relación con el Estado. El funcionamiento y el éxito de sus gestiones dependen de la forma como sus dirigentes

establecen esta relación política, principalmente con los gobiernos municipales y delegacionales. Dos aspectos definen esta relación:

Primero, el control del descontento social provocado por las carencias urbanas. La irrupción relativamente rápida de la población migrante a la ciudad de México rebasó la capacidad para solucionar las necesidades masivas a través de programas tradicionales de urbanización y vivienda. Por consecuencia, la incapacidad institucional de dar respuesta a las demandas inmediatas propicia actitudes de descontento político en los poblamientos periféricos que, para no dirigirse contra los aparatos gubernamentales, se mediatizan a través del dirigente en los marcos internos de la organización y en las formas de control municipal y delegacional.

Segundo, es el apoyo de las masas al régimen. Una parte considerable del poder gubernamental se cimenta sobre la base de organizaciones corporativizadas pertenecientes al PRI, principalmente la CNOP y la CNC. Por tanto, la legitimación de poder político atraviesa necesariamente por el apoyo a la gestión gubernamental. El control y el acceso formal o consciente de esas masas en la estructura política del poder, son requisitos indispensables para las funciones de gobierno, principalmente durante períodos de crisis económica. El apoyo político a las gestiones de gobierno se logra condicionando mediante el voto el acceso al suelo y a los servicios urbanos mínimos. Esa es justamente la principal función política que cumplen los promotores.

Los grupos de poder que integran estas sólidas estructuras organizativas de gestión se ha formado, ampliado y consolidado en el marco del amparo político gubernamental. De ahí que de la conformación política que integran dichas esferas de poder y de sus relaciones que establezcan con el conjunto de promotores dependerán, los ritmos, las formas y el carácter que adopte una gran parte de la futura expansión urbana de la ciudad de México y su área metropolitana.

4.3.3. Marco Jurídico.

Sin lugar a dudas, el tema de Desarrollo Urbano se ha considerado por parte de la comunidad mexiquense como el tema prioritario de los ayuntamientos, viendo que sus municipios están creciendo y desarrollándose dentro de una gran anarquía urbana, lo que ha propiciado la falta de reservas territoriales y equipamiento urbano.

Lo anterior es señalado en parte, por el diagnóstico que plasman los Planes Básicos de Gobierno presentados por las Comisiones de Planeación y Desarrollo Municipal (COPLADEM), basándose en los informes que les proporciona el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), informes que en varias de las veces no reflejan la realidad que se vive dentro del municipio, ocasionando que la autoridad estatal actúe con irresponsabilidad permitiendo nuevos fraccionamientos y relotificaciones violando la Ley de Asentamientos Humanos, dejando a los municipios con el problema de otorgamiento de servicios públicos y en muchas ocasiones con grandes dificultades de transporte y vialidad.

Como vemos, el municipio una vez más no tiene facultades para planear ni reorganizar su propio desarrollo urbano. Esto se verá claro en los siguientes ordenamientos jurídicos:

4.3.3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo 27.- "... La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. *En consecuencia se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;* para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; ...".

- Artículo 115, fracción V. "Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales."

4.3.3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

- Artículo 77. "Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

...fracción VIII. "Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservados al Gobierno Federal o concedidos a los cuerpos municipales."

... fracción XXXVI. "Ordenar la modificación de los planos, tablas o cuadros de valores, para la tierra o para la construcción, cuando las condiciones de la zona de que se trate o un sector de ésta lo ameriten, en razón de los movimientos de los valores comerciales.

Tales modificaciones deberán ajustarse al procedimiento establecido por las leyes relativas para la determinación de valores unitarios; ...”

4.3.3.3. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.

- Artículo 1.- “ Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interes social y tienen por objeto:

I. Fijar las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el Estado y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

II. Establecer la concurrencia de los Municipios y del Estado para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal.

III. Establecer las bases conforme a las cuales el Estado y los Municipios ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

IV. Fijar las normas básicas para regular, controlar y vigilar la fusión y división del suelo y su aprovechamiento y utilización, así como la construcción de edificaciones, las vías públicas y la conservación del patrimonio inmobiliario, histórico, artístico y cultural en el Estado y en cada uno de los centros de población.”

- Artículo 2.- “La ejecución de esta ley corresponde al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos, los que ejercerán sus atribuciones de manera *concurrente* y coordinada en el ámbito de sus respectivas competencias.”

- Artículo 13.- “Los Ayuntamientos del Estado tendrán, en la materia de que trata esta ley, las atribuciones siguientes:

I. Elaborar, aprobar, ejecutar, evaluar y, en su caso, modificar los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los Planes de Centros de Población y los parciales de éstos. En los Planes de referencia se aprobará la zonificación que deberán administrar.

II. Concordar los Planes mencionados en la fracción anterior, con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y, en su caso, con los Planes de Centros de Población Estratégicos y los Planes Regionales Metropolitanos.

III. Participar en forma *concurrente* y coordinada con el Estado en la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes Regionales Metropolitanos, de los centros de población estratégicos de su territorio, y los parciales de éstos, así como en su evaluación y modificación en su caso.

... XIII. Otorgar la Licencia Municipal de Construcción, así como autorizar la explotación de bancos de materiales para construcción, en los términos que prevea la presente Ley y la Reglamentación respectiva.

... XIX. Expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias para ordenar el desarrollo urbano del Municipio, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley y su Reglamentación. ...”

(1) Gobierno del Estado de México. Prontuario de Legislación Fiscal 2000. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. Pag. 459.

- Artículo 14.- "Las acciones de planeación, programación, ejecución, supervisión, control, seguimiento y evaluación, relativas al desarrollo urbano en el territorio del Estado, deberán realizarse por las Autoridades de los distintos niveles de Gobierno de manera coordinada y *concurrente*."

- Artículo 21.- La ordenación y regulación de los asentamientos humanos se llevará a cabo a través de:

- I. El Plan Estatal de Desarrollo Urbano.
- II. Los Planes Regionales Metropolitanos.
- III. Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano.
- IV. Los Planes de Centros de Población Estratégicos; y
- V. Los Planes de Centros de Población.
- VI. Los Planes Parciales.

- Artículo 23.- "El Plan Estatal de Desarrollo Urbano contendrá:

I. La descripción y análisis del Estado y perspectivas de la situación urbana y su entorno ambiental, así como de las condicionantes que ello genera para la planeación del territorio estatal, ..."

- Artículo 24.- "Los Planes Regionales Metropolitanos, tienen como propósito establecer un sistema urbano y ecológico intermunicipal integral, en el cual la estructura vial, los grandes usos del suelo y las zonas concentradoras de servicios, estén previstos para cada uno de los centros de población y zonas que conformen el sistema, en relación a la población por atender, a fin de optimizar la inversión pública, y elevar al máximo el nivel de cobertura y calidad en la prestación de los servicios. ..."

- Artículo 25.- "Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano contendrán a lo menos:

I. La descripción y análisis de la situación y tendencias de:

- A) El medio físico, recursos naturales y usos del suelo del territorio municipal.
- B) Las características de la población y su distribución territorial.
- C) La ubicación de los centros de población urbanos y rurales y su relación con las actividades productivas y económicas.
- D). La infraestructura, vialidad, equipamiento, servicios y vivienda existentes y sus necesidades.
- E). La localización, características y estado de conservación y deterioro de las áreas naturales, en general.
- F). La identificación de los principales problemas de desarrollo urbano, relacionados con la contaminación ambiental. ..."

- Artículo 26.- "Los Planes de Centros de Población Estratégicos y los de Centros de Población, tendrán el contenido común siguiente:

I. El análisis de los problemas urbanos y de su entorno ambiental existente y previstos, así como también el de las condiciones para su atención, ..."

- Artículo 27.- “Los planes parciales que deriven de los Planes de Centros de Población Estratégicos y de los Planes de Centros de Población, se expedirán para las áreas de crecimiento de éstos; la conservación y mejoramiento de la imagen urbana y la estructura vial; la precisión de los usos del suelo de sectores urbanos y cuando cualquier otro propósito análogo de interés público lo hiciere necesario. ...”

- Artículo 28.- “El Plan Estatal de Desarrollo Urbano y los Planes Regionales Metropolitanos se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, los elaborará tomando en cuenta la opinión del Comité Estatal de Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Ecología, de los Ayuntamientos y de la comunidad, para lo cual realizará las consultas que fueren necesarias. ...”

-Artículo 29.- Los Planes de Centros de Población Estratégicos y sus respectivos Planes Parciales, se someterán al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, elaborará el Plan del Centro de Población Estratégico y sus Planes Parciales con la *concurrentia* del Ayuntamiento respectivo.

II. La Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio, coordinará las consultas que efectuarán los Consejos de Participación Ciudadana para recabar la opinión de la comunidad, mismas que se harán en la forma establecida en esta Ley, y demás ordenamientos aplicables.

III. En el caso de los Planes de Centros de Población Estratégicos, el Ayuntamiento los aprobará formalmente en sesión de cabildo y los remitirá con todos sus antecedentes, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas al conocimiento y aprobación del Gobernador.

IV. El Gobernador del Estado, en su caso, remitirá el Plan del Centro de Población Estratégico a la *Legislatura para su aprobación definitiva*, salvo los Planes Parciales, que aprobará directamente.”

- Artículo 30.- “Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los de Centros de Población, así como los Planes Parciales que deriven de éstos últimos, se someterán al siguiente procedimiento:

I. El Ayuntamiento en Sesión de Cabildo acordará que se elabore el correspondiente Plan y resolverá la forma en que éste se lleve a cabo. En la misma Sesión se dispondrá encomendar a la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio o a quién se designe al efecto, que tome a su cargo las gestiones necesarias para el cumplimiento de estos acuerdos.

II. La Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio, coordinará las consultas que efectuarán los Consejos de Participación Ciudadana para recabar la opinión de la Comunidad, mismas que se harán en la forma establecida por esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

III. Una vez terminado el proyecto del Plan de que se trate, el Ayuntamiento recabará de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, el *dictamen de congruencia* de éste con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

IV. El Ayuntamiento aprobará formalmente el respectivo Plan en Sesión de Cabildo y lo someterá con todos sus antecedentes a la *aprobación definitiva de la Legislatura*, salvo en el caso de los Planes Parciales, que aprobará directamente.”

- Artículo 122.- “La licencia estatal de uso del suelo será expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas ...”

- Artículo 125.- “La licencia municipal de construcción será otorgada por los Ayuntamientos...”

4.3.3.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

- Artículo 11.- “Los municipios estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación de su municipio, así como para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas.”

- Artículo 12.- “Los municipios controlarán y vigilarán, coordinada y concurrentemente con el Gobierno del Estado, la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en los términos de la Ley de la materia y los Planes de Desarrollo Urbano correspondientes.”

Después de analizar los cuatro ordenamientos jurídicos anteriores, vemos con mayor claridad que el municipio realmente no tiene facultades para planear ni reorganizar su propio desarrollo urbano.

Partiendo de la Constitución General, el artículo 27 le concede a la Nación “el derecho de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”; posteriormente al Gobierno del Estado se le transfieren dichas facultades a través de su Constitución Política, artículo 77: “Son facultades del Gobernador del Estado: ... fracción VIII. Ejercitar todos los derechos que asignan a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que no estén reservados al Gobierno Federal o a los municipios.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno del Estado tiene todas las facultades para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y planear y regular la fundación de centros de población; para confirmar ésto, se expresa en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México: “artículo 1.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto: I. Fijar las disposiciones básicas para planear, ordenar y regular los asentamientos humanos en el Estado y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. ...” Artículo 2.- La ejecución de esta Ley corresponde al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos, los que ejercerán sus atribuciones de manera *concurrente* y coordinada, en el ámbito de sus respectivas competencias. ...”

Como se ha visto, en varias ocasiones se utiliza la palabra *concurrente* en los distintos ordenamientos jurídicos que hemos analizado referentes a este tema y que de manera intencional se ha escrito en cursiva para hacerla notar. Si nos dirigimos a un diccionario de

la lengua española sabremos que la palabra *concurrente* significa asistente, espectador, oyente; lo cual denota que las autoridades municipales en algunas ocasiones tienen voz, a través de sus Comisiones de Planeación y Desarrollo, pero no tienen voto y mucho menos facultades ejecutivas en sus propios centros de población y desarrollos urbanos. Para muestra basta un botón; las Licencias de Uso del Suelo (determinan el uso general del suelo: edificaciones industriales, comerciales o de servicios; y señalan la ocupación máxima de construcción) las otorga el Estado, y las Licencias de Construcción (incluye alineamiento, número oficial, ocupación de la vía pública, conexión de agua potable y drenaje) las otorgan los Ayuntamientos. Esto significa que cuando el Estado autoriza, por ejemplo, la construcción de un fraccionamiento o un centro comercial, las autoridades municipales no pueden hacer nada para evitar dichos desarrollos urbanos, aún a costa de la contaminación, el caos vial, la disminución de la calidad de los servicios públicos y la inseguridad que se provoca en el territorio municipal.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 11 establece que "los municipios estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación de su municipio...".

La zonificación del suelo se realizará a través de los Planes de Desarrollo Urbano. La Ley de Asentamientos Humanos de nuestra entidad establece que el Plan lo elabora el Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, lo aprueba el cabildo, posteriormente lo turna de nuevo a la Secretaría antes mencionada para conocimiento y aprobación del Gobernador y éste a su vez, remitirá el Plan a la Legislatura para su aprobación definitiva.

Una vez más se ve con claridad que las autoridades municipales no intervienen en la elaboración de los Planes de Centros de Población Estratégicos por lo que en consecuencia rara vez se da una coordinación intermunicipal en busca de soluciones al problema de asentamientos humanos.

Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y los de Centros de Población los elaboran las autoridades municipales pero para su total aprobación se necesita contar con el "dictamen de congruencia" de éstos con el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y ser aceptados por la Legislatura.

Mientras todo esto sucede, el crecimiento acelerado de la población continúa agrandando, con o sin límites, la mancha urbana.

4.3.4. Estrategias para evitar el crecimiento desordenado.

Con el fin de evitar el crecimiento desordenado de la mancha urbana, los municipios deben, primeramente, adecuar sus Planes de Centros de Población Estratégicos y el Estado agilizar su aprobación, debido a que cuando son autorizados dichos Planes ya se encuentran con la no viabilidad por el acelerado crecimiento poblacional.

Como ejemplo, tenemos los datos que proporcionó el Licenciado Ignacio Pichardo Pagaza en su informe de gobierno del 20 de enero de 1993, a través del cual nos enteramos que en esa fecha únicamente seis municipios recibieron la aprobación de sus Planes de Centros de Población Estratégicos, 14 fueron actualizados y seis modificados por lo que ya son 40 Planes con vigencia legal y el resto, que es la mayoría, aún se encuentran en simple trámite burocrático.

Actualmente existe un Plan Regional Metropolitano de Toluca que considera el ordenamiento y regulación de los usos del suelo para 7 municipios de la región, y está el correspondiente al Valle de México, que norma de manera integral 27 municipios de la zona.

En ese mismo acto del 20 de noviembre, el Licenciado Pichardo Pagaza informó que fueron autorizadas 29 mil 860 licencias estatales de uso del suelo, que han permitido la "integración ordenada" de cerca de mil 100 hectáreas al desarrollo urbano de la entidad.

El gobierno estatal, por lo regular no consulta a las autoridades municipales para la construcción de nuevos fraccionamientos o nuevos desarrollos habitacionales, y menos para las modificaciones indiscriminadas del uso del suelo, por lo que se puede decir que ha existido abuso del uso del suelo por parte del Estado. La sociedad civil ha tomado cada vez mayor conciencia en cuanto al destino y planeación del desarrollo urbano, y es muy común saber de manifestaciones públicas que se oponen al cambio de uso del suelo en ciertas colonias del municipio. Por ésto los Ayuntamientos se han visto en la necesidad de exigirle al Estado la descentralización de las funciones del otorgamiento de licencias de uso de suelo en su favor, y especialmente a los municipios llamados de saturación urbana, ha sabiendas de que éstos deberán disponer de los medios técnicos, jurídicos y administrativos suficientes para ejercer sus facultades de regular el desarrollo urbano.

La autoridad municipal deberá contar con verdaderas facultades, no con la *participación concurrente* como lo señala la legislación estatal, para crear reservas y restricciones al crecimiento urbano en los municipios en los que ya no sea posible otorgar más servicios públicos. Estas facultades podrían entregarse a través de la COPLADEM, respetando verdaderamente sus dictámenes y decisiones, que son resultado de una gran consulta y participación ciudadana.

Algunos municipios, viendo la falta de interés de las autoridades estatales y federales por detener los asentamientos humanos irregulares, el exceso indiscriminado de licencias y cambios de uso de suelo, se han visto en la necesidad de implementar acciones que impidan este tipo de asentamientos desorganizados en su territorio; como ejemplo tenemos al municipio de Naucalpan que creó el Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano, que tiene como objetivo primordial el controlar adecuadamente los usos del suelo urbano, a fin de evitar la especulación y el crecimiento anárquico fuera de los límites urbanos.

La Asociación Mundial de Grandes Metrópolis propuso al Gobierno del Estado la creación de barreras físicas en los municipios susceptibles a poblamientos anárquicos y que se de más importancia a la zona rural para arraigar a los campesinos y evitar que éstos emigren a otras comunidades. (El Universal. 22 de febrero de 1994).

Por otra parte, en ese mismo diario periodístico y misma fecha, el Presidente del Consejo Patronal afiliado a la Coparmex, manifestó que la creación de más polos de desarrollo en comunidades rurales e indígenas debe de ser de manera conjunta con la dotación de servicios públicos básicos, ya que además de beneficiar a la población se evita el éxodo masivo a las grandes ciudades. Comentó que al llevarse a cabo la construcción de nuevos centros fabriles en diversas regiones del territorio mexiquense son una buena medida para frenar el abandono del campo. La falta de fuentes de trabajo en las zonas rurales e indígenas, así como las pésimas condiciones de vida en que se desarrollan son el principal

factor que orilla a los campesinos e indígenas a emigrar a las grandes ciudades en busca del capital necesario que le permita satisfacer sus necesidades básicas.

Es muy claro para todos que la concentración del capital, de la actividad industrial y de la infraestructura, ha ocasionado la centralización política y económica y la aglomeración espacial, produciendo costos sociales muy altos.

Por todo lo anterior debemos obrar prioritariamente en las causas y no en las consecuencias del crecimiento monstruoso del área metropolitana, descentralizando el poder político y el poder económico, creando en todo el territorio de nuestra entidad las condiciones de salud, de educación, de empleo, de seguridad, de cultura superior, que hagan innecesario ir a buscarlas en la gran metrópoli, agravando el desastre ecológico que ya padecemos. El fortalecimiento de las ciudades medias de la región debe de establecerse dentro de las estrategias de los programas de desarrollo urbano, como medio para impulsar la desconcentración industrial selectiva, apoyar la realización de obras de infraestructura y de comunicación interregional, equipamiento urbano, descentralización de los servicios administrativos, de educación, salud y desarrollo rural integral y principalmente fortalecer y ampliar las decisiones administrativas de la institución municipal; ésto se ve casi imposible de realizar, pero esta reconversión industrial de la planta productiva no será tan imposible de realizar cuando va acorde a la apertura y desarrollo de la economía nacional, contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo como algo realmente viable.

A través de los años, urbanistas, ecologistas y académicos investigadores han presentado buenas estrategias de solución en materia de asentamientos humanos, para atacar de raíz el origen de sus problemas, pero como antes ya lo he mencionado, la falta de voluntad o de capacidad de nuestros gobernantes aunado a las presiones políticas y económicas a que son sometidos, hacen imposible concretizar dichas estrategias y aún más, llevar a cabo los programas establecidos en los planes de gobierno ya sean nacionales, estatales o municipales; como consecuencia se persive una total incongruencia entre nuestras leyes vigentes y la propia realidad.

4.3.5. Servicios Públicos Municipales (*)

4.3.5.1. Concepto de Servicio Público.

El Servicio Público ha sido objeto de definición en múltiples estudios, principalmente aquellos efectuados por juristas, según los cuales, se trata de una actividad del Estado creada para dar satisfacción a necesidades de interés general.

Los servicios públicos forman parte de un conjunto de prerrogativas que se conocen como propias del Estado.

(*) Para el análisis de este tema me apoyé en los apuntes del Profesor Arturo Pontífes Martínez, Maestro de la Universidad Iberoamericana quien impartió el Diplomado en Administración Municipal, Módulo: "Servicios Municipales", en la Ciudad de Toluca, Estado de México. Julio de 1992.

Junto con la rectoría económica, la potestad de ejercer la coherción legal y la intervención directa del Estado en la vida social y cultural, los servicios públicos se sitúan como atribución, pero también como obligación del Estado, correspondiendo al poder ejecutivo y los ayuntamientos proporcionarlos materialmente, y al poder legislativo, establecer las bases normativas para su organización y funcionamiento, en apego a la ley.

Generalmente los servicios públicos son los medios con los que el Estado se enlaza con la sociedad en la atención de sus demandas, a través de una actividad continua, general y extensa a todo el usuario que requiera el servicio.

Otra definición de servicios públicos es la que se encuentra en el Glosario de Términos sobre Asentamientos Humanos de la extinta SAHOP: La organización del Estado que tiende a satisfacer necesidades públicas mediante el suministro de satisfactores orientados a conseguir bienestar y comodidad social.

Con base en las definiciones anteriores se rescata el sentido de la obligatoriedad que tiene el Estado para brindar servicios públicos, en consecuencia, es legal e ineludible su prestación.

4.3.5.2. Servicios Públicos y Desarrollo Urbano.

El desarrollo urbano como proceso, define la necesidad de ampliar la infraestructura y equipamiento para la operación de servicios públicos. De hecho la propia existencia de servicios constituye un factor importante para el ordenamiento urbano, ya que la planeación de servicios en determinadas zonas alienta el crecimiento poblacional, sin embargo, debe reconocerse que ante la falta de previsión y coordinación intergubernamental, por los procesos especulativos del mercado inmobiliario y por todo lo que ya se menciona de los promotores ilegales, los centros de población crecen en desorden, ocupando zonas sin posibilidad de dotación de servicios, perdiendo estos su capacidad reguladora del proceso de urbanización.

La operación de los servicios urbanos recae principalmente en los gobiernos municipales. El crecimiento de las ciudades y poblados representa cada vez mayores retos de atención a la comunidad; ante esto debe reconocerse que la mayoría de los ayuntamientos mexiquenses presentan aún debilidades en recursos humanos capacitados, recursos administrativos modernos y en su capacidad financiera, razón por la cual se analiza su problemática y se buscan alternativas de solución más adecuadas a las presiones de la demanda de servicios municipales.

Cabe mencionar que los servicios públicos en su conjunto representan uno de los principales indicadores de desarrollo de un país o de una región, si se entiende este concepto en un sentido amplio, que supone el bienestar de los gobernados.

Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos, por tanto, este espacio significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.

4.3.5.3. Clasificación de los Servicios Públicos.

Existen múltiples clasificaciones para identificar servicios públicos y apreciarlos en su extensión, entre ellas destacan:

1. Clasificación Doctrinaria (según los principios generales del Derecho):

- Servicios públicos nacionales.
- Servicios públicos estatales.
- Servicios públicos municipales.

2. Clasificación por su forma de otorgamiento o gestión.

- Los manejados directamente por el Estado.
- Los manejados indirectamente por el Estado (Concesiones)

3. Clasificación de servicios municipales.

- Servicios básicos: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; alumbrado público y calles.
- Servicios básicos complementarios: Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; parques y jardines y su equipamiento.
- Servicios de seguridad y protección civil: Seguridad pública; tránsito; bomberos.
- Servicios de salud de la comunidad: salud; asistencia social; inspección sanitaria; protección del medio ambiente.
- Servicios de bienestar social: equipamiento de patrimonio histórico; equipamiento de patrimonio artístico; equipamiento del patrimonio cultural; educación.
- Servicios de ordenación y regulación urbanística: Levantamientos catastrales; nomenclatura y señalamiento; alineamientos y numeración oficial; planificación y ordenación urbana; estacionamientos; transporte público urbano; tránsito y vialidad.
- Servicios Administrativos: licencias, autorizaciones, legalizaciones, constancias, certificaciones, los derivados del uso de la facultad coactiva, etc.
- Otros servicios: capacitación para el trabajo; orientación y asistencia jurídica a la población; fomento y asistencia a organizaciones comunitarias; fomento económico.

Dentro de la clasificación anterior, de los servicios públicos, se encuentran los de carácter municipal, que forman parte del desarrollo urbano, junto con el equipamiento, la infraestructura, la vivienda, el suelo y la ecología. Su prestación es responsabilidad básicamente de los gobiernos municipales en los Estados y del Gobierno del Distrito Federal en la Ciudad de México.

No esta por demás señalar que la infraestructura es un medio tecnológico para dotar a los centros de población de redes y arterias vitales en agua, drenaje, calles, vialidades, líneas de energía eléctrica, teléfonos, telégrafos, conductos especiales de energéticos, redes en zonas habitacionales, y aun excavaciones e implementos para rellenos sanitarios. No se trata de un servicio público en toda su extensión, sino que es el andamiaje, o sistema circulatorio de ciertos servicios.

Por otra parte, puede afirmarse que el equipamiento es el conjunto de inmuebles (edificios, instalaciones, predios, adaptaciones de construcciones, etc.), que sirven de alojamiento a los servicios públicos o sirven para otros fines de uso colectivo. El equipamiento por tanto es parte estructural del servicio, se vale de él para dar satisfacción a necesidades de la colectividad.

Para tener una precisión mayor de estas diferencias, pueden señalarse dos componentes básicos, desde el punto de vista administrativo para un servicio público, el mecánico y el dinámico. El elemento mecánico del servicio, que incluye los ingenios tecnológicos,

infraestructura, estructura urbana, equipamiento, herramienta y equipo, entre otros instrumentos. El elemento dinámico del servicio, que comprende la organización administrativa responsable de la prestación, los sistemas y procedimientos, la normatividad, los recursos financieros y materiales para su gestión, el personal, la autoridad y la dirección, entre sus ingredientes básicos.

Estos dos elementos interactúan en forma sistémica a efecto de consolidar un propósito común: satisfacer las necesidades de la población en la materia para la que fué creado el servicio.

4.3.5.4. El Ayuntamiento y los Servicios Públicos Municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene las bases jurídico-legales rectoras, entre otros aspectos, de la forma, alcances y características que ha de asumir la intervención estatal sobre el conjunto de la sociedad en el ámbito nacional.

Así el artículo 26 constitucional establece la rectoría estatal del desarrollo económico, potenciando el papel del gobierno en esta materia; el papel asignado prevé una acción integral, donde el Estado planeará, conducirá, orientará, coordinará y evaluará la actividad económica y social.

En materia de servicios públicos municipales, el artículo 115, fracción III, precisa lo siguiente:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.”

En términos prácticos la lista de servicios sirve como una referencia no exhaustiva pues, dependiendo de las condiciones propias de los municipios, pueden agregarse o reducirse el número de servicios. Así, mientras algunos ayuntamientos no cubren las funciones mínimamente previstas, otros invaden actividades muy diversas, por supuesto dentro de los márgenes contemplados en las leyes correspondientes. Por ejemplo, los municipios urbanos pueden contar además con bomberos, estacionamientos, servicios de transporte, etc.; los municipios rurales en ocasiones cuentan sólo con servicios rudimentarios de mercado y panteón.

Una posibilidad para mejorar la prestación de los servicios a la comunidad es la coordinación intermunicipal prevista como facultad de asociación.

Asimismo, la fracción VII del artículo 116 constitucional faculta a los Estados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios públicos o la atención de las funciones de la ejecución y operación de obras públicas.

La Constitución Política de los Estados, las Leyes Orgánicas Municipales, los Bandos de Policía y Buen Gobierno así como los Reglamentos municipales, retoman las disposiciones de la Constitución Federal que rigen la prestación de los servicios públicos municipales y especifican las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de los mismos.

En muchas ocasiones, las dificultades gestonarias de los ayuntamientos nacen de una inadecuada comprensión del marco jurídico como elemento básico para emprender la actividad de los servicios públicos municipales.

4.3.5.5. Diagnóstico de los Servicios Públicos.

Los rasgos representativos de su problemática son, entre otros:

- Problemas de cobertura. Atención a núcleos concentrados de población y asentamientos dispersos en el ámbito rural.
- Problemas de financiamiento. Capacidad financiera del municipio exigua, escasez de recursos provenientes de la prestación de servicios públicos, obsolescencia y desequilibrio de tarifas, complejidad y lentitud de mecanismos crediticios, entre otros.
- Problemas de administración. Carencia de personal capacitado, falta de sistemas administrativos modernos y tecnología, y vacíos de tipo normativo que dificultan un adecuado esquema de regulación y control. Aunado a esto se enfrenta lo limitado de las gestiones gubernamentales de un ayuntamiento (tres años).

4.3.5.6. Evaluación de los Servicios Públicos en el Estado de México.

A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

De acuerdo con las declaraciones del gerente de Construcción de Agua Potable y Saneamiento de la Comisión Nacional del Agua (Reunión intergubernamental: "El municipio y la política hidráulica nacional". Tlaxcala, 9-II-97), "las coberturas de éstos

servicios en el país son de 85% en agua potable, 70% en alcantarillado y un 10% en el tratamiento de aguas residuales."

En México se instrumentan diversas medidas para mejorar los servicios de agua potable y saneamiento, entre los que sobresalen la responsabilidad que se otorgó a los municipios como prestadores de los servicios a través de la última reforma al artículo 115 constitucional (23-XII-99). Sin embargo, es de reconocerse que esa determinación no ha sido suficiente, ya que se ha descuidado el desarrollo institucional de la autoridad municipal al carecer de instrumentación jurídica y de recursos financieros para llevar a cabo la prestación de éste servicio.

Como respuesta a tal situación malévola, la Federación a impulsado la creación de empresas públicas y organismos operadores descentralizados con el propósito "de lograr la profesionalización de los servicios", preparándole el terreno a las concesiones.

El mismo día y lugar en que el funcionario de la CNA dio su declaración, igualmente el Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) se refirió "que en el ámbito de la descentralización de la política hidráulica la Federación ha transferido más del 87% del total que constituyen los 80 distritos de riego del país, y se llevan suscritos Acuerdos de Coordinación del Gobierno Federal con varios Estados, entre ellos el nuestro, para la integración de Consejos de Cuenca. Con este impulso los municipios asumen un papel de primera importancia, ya que "fortalecen sus capacidades autonómicas" en el marco de la coordinación intergubernamental con los Estados y la Federación."

La operación y administración del servicio de agua potable recae regularmente en un organismo estatal (Comisión del Agua) las obras de captación son realizadas por la Comisión Nacional del Agua y por organismos estatales cuando se presente un carácter intermunicipal de fuentes de abastecimiento y demanda del servicio. Las obras de distribución intraurbana del agua potable y la conducción y disposición de aguas negras, así como su tratamiento son responsabilidad del municipio y que en tales condiciones financieras en las que se encuentra, volvemos a lo mismo, tendrá que utilizar capital externo..

El Estado debe seguir manteniendo la responsabilidad de la administración del agua, a pesar de las fuertes corrientes privatizadoras que existen dentro del Gobierno Federal; por ejemplo, el actual Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Victor Lichtinger advirtió "la situación es insostenible y los recursos fiscales resultan insuficientes para que el gobierno siga haciéndose cargo del abastecimiento, por lo que tendrá que ingresar capital privado." El maestro en economía por la Universidad de Stanford reiteró "el agua va ser en este siglo como el petróleo lo fue en el pasado: motivo de guerras y conflictos."

Así también se expresó el ex-director de Leche Lala, Jaime Jaquez, actual titular de la Comisión Nacional del Agua "definitivamente, será necesaria la participación del sector privado y sólo se harán unos pequeños ajustes al marco legal para garantizar esa inversión." (El Universal, 3 de diciembre de 2000).

Hasta ahora la participación privada en este renglón se limita a la realización de obras por parte de empresas constructoras que no son siempre locales, mediante concursos o adjudicación directa.

Una de las alternativas viables para la prestación de este servicio sería que la Comisión del Agua suscribiera convenios con los 122 ayuntamientos para la instalación del mismo número de Organismos Descentralizados Municipales para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de sus aguas residuales. Estos organismos tendrán capacidad jurídica y patrimonio propio, lo que permitirá acceder a fuentes de financiamiento externo, dejando a un lado definitivamente la idea de concesionar éste servicio, a pesar de que ya esta reconocida esta figura jurídica en el artículo 42 de la Ley del Agua del Estado de México "Los ayuntamientos, podrán concesionar total o parcialmente el servicio público de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. ..."

Con estos Organismos se pretende llevar a cabo una política más autónoma para dotar de mayor cantidad y calidad el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; esperando que éstos no sirvan como algo jactancioso a la descentralización gubernamental o como un instrumento de entrada a la iniciativa privada, sino que sean verdaderas dependencias descentralizadas del poder federal.

B) Alumbrado Público.

La realización de instalaciones es responsabilidad de los ayuntamientos, sin embargo algunos convienen con la Comisión Federal de Electricidad su realización, quedando a cargo del municipio invariablemente la reposición de luminarias, pintura de postes y mantenimiento preventivo.

El financiamiento de obras de alumbrado público se efectúa mediante la inversión de recursos fiscales, provenientes de las participaciones federales o de los CUD o CODEM. Complementariamente el ayuntamiento lleva a cabo ampliaciones de redes mediante obras por cooperación. El servicio generalmente no es cobrado por el municipio, sin embargo, el ayuntamiento absorbe los gastos de energía eléctrica, significando siempre uno de los rubros de mayor adeudo en su presupuesto.

Existen en nuestra entidad y en todo el país ayuntamientos que afrontan adeudos millonarios con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) por concepto de alumbrado público. La paraestatal reitera su postura de dialogar, negociar y convenir los adeudos existentes con los ayuntamientos, de lo contrario son emplazados a corte del suministro eléctrico, por lo que las autoridades locales en muchas ocasiones se ven en la necesidad de afectar el desarrollo de los programas sociales al disminuir el adeudo contraído con la Comisión.

C) Limpia, Recolección, Traslado, Tratamiento y Disposición final de los Residuos.

En la sesión de la Comisión para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en la Zona Metropolitana de fecha 16 de febrero de 1992, a través de su presidente, el gobernador Emilio Chuayffét Chemor, reconoció la ausencia de esquemas financieros destinados a programas encaminados a corregir los efectos de la contaminación ambiental en el área metropolitana de la ciudad de México.

Chuayffét subrayó que un programa o plan rector en materia ecológica va más allá de la contaminación atmosférica y reconoció que en la entidad aún no se han resuelto

problemas como el de los tiraderos a cielo abierto en los 17 municipios metropolitanos, por falta de dinero y por ciertas ineptitudes.

En ese mismo tema, indicó que tampoco han podido resolver el problema de a contaminación del agua, porque no se cuenta con una planta tratadora para todas las aguas residuales que el Estado de México y el Distrito Federal arrojan sobre el gran canal. Al mismo tiempo anunció la conformación del Plan Rector del Medio Ambiente, el cual contempla la prevención y el control de la contaminación del agua y del suelo, así como el manejo de residuos tóxicos de esa región.

Afirmó que este Plan debe ser ambicioso y concreto, por lo cual se incluirá un marco de referencia y el diagnóstico de la contaminación en el Valle de México, así como estrategias y acciones específicas que desarrollen de manera coordinada el Gobierno del D. F. y el Gobierno del Estado de México.

Después de esta declaración del Gobierno del Estado en 1992, reconociendo su incapacidad y la falta de interés que han mostrado los gobiernos anteriores para resolver este problema ecológico; el 29 de diciembre de 1999, el Diario El Universal, publicó: "el Presidente de la Comisión de Ecología en el Congreso Local y miembro del Partido Verde, demandó al gobierno estatal detener el crecimiento de basureros sin criterios ecológicos e impulsar un proyecto de separación y reciclaje de basura para disminuir en 40% las más de 11 mil toneladas de basura que se produce al día.

El ecologista consideró necesario convocar a una reunión de carácter multidisciplinario, en la cual especialistas en materia ambiental, planeación, economistas, médicos, partidos políticos y público en general trabajen en la elaboración de diversas propuestas. Dijo que de acuerdo a datos oficiales en nuestra entidad existen 29 sitios adecuados, 29 más en proceso de saneamiento, 44 que tienen disposición inadecuada y 19 municipios tiran sus desechos en los municipios vecinos."

En el municipio de Nezahualcóyotl actualmente existen tres tiraderos a cielo abierto, Neza I, Neza II y Neza III, pero sólo el primero está "tecnificado" y cumple con las normas ecológicas. A ese lugar llegan diariamente entre mil y mil trecientas toneladas que se recolectan en la zona oriente, centro y norte de la ciudad de México.

Durante un recorrido que realizaron reporteros de El Universal, a principios del presente año, por Neza I, Carlos Cabello Avila, jefe de topografía, explicó que "el proceso para sepultar los desechos dura escasos momentos, porque los pepenadores trabajan rápidamente en la recolección, mientras que personal del ayuntamiento, con dos trascavos, la tapa para evitar la presencia de animales nocivos y mal olor.

Sin embargo en los tiraderos de Neza II y Neza III no existe un control sobre el manejo de basura, por lo que la Secretaría de Ecología sospecha que en esos sitios han arrojado desechos tóxicos como el gas Nafta, resinas caducas y el Xilón que provocan cáncer."

El problema de la basura en los centros de población, es atendido por los municipios sólo en dos fases: recolección y desecho, sin aprovechar formalmente las posibilidades de comercialización de materiales reciclables y/o la producción de materias fertilizantes comercializables. El tratamiento de los desechos sólidos, que ahora existe, es informal, por lo que debe de contar con proyectos integrales de rehuso, reciclaje y elaboración de composta, para sanear los basureros existentes, y crear verdaderos rellenos sanitarios.

La problemática del servicio de Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos, presenta las siguientes características: equipo de recolección antiguo y obsoleto, reciclaje informal con intermediarismo, disposición de residuos a cielo abierto con quema periódica y efectos contaminantes, aparición de tiraderos clandestinos, y dispersión de elementos tóxicos en centros de población.

Para atender la demanda, el municipio utiliza recursos propios, generalmente provenientes de su presupuesto, para la operación del servicio, y recursos del CUD para la reposición o modernización del equipo. BANOBRAS manejaba una línea de crédito para sistemas de recolección, tratamiento y disposición de desechos, sin embargo fué muy poco utilizable, debido a la complejidad de trámites y los tiempos de resolución, por lo que los ayuntamientos, con mayor demanda, se inclinan por la concesión de este servicio, por no contar con estudios técnicos y económicos propios, así como con apoyos financieros provenientes de la Federación. Frecuentemente se olvidan de la existencia de los organismos municipales descentralizados, de las empresas Paramunicipales, de las facultades para contraer empréstitos y de los convenios CUD y CODEM para la prestación y operación de los servicios públicos.

D) Mercados y Centrales de Abasto.

El servicio para la comercialización de productos perecederos de consumo básico que presta el municipio, consiste en la construcción, mantenimiento y, a veces, operación de mercados municipales y centrales de abasto. En este caso, existe ya desde hace mucho tiempo la práctica de la participación privada ligada a la inversión pública. El servicio se presta a través de un mercado o una red jerarquizada central y periférica de Central de abasto y mercados municipales construidos con créditos o inversión directa del municipio y pagados con las rentas o adquisiciones de sus locales.

La administración de los mercados se realiza a través de la Dirección de Mercados o servicios municipales del ayuntamiento. En el mejor de los casos la administración se regula a través de un reglamento municipal de mercados.

La problemática central de este servicio es la siguiente:

Deficiencias en el mantenimiento del edificio, bajo monto de las rentas o del costo total del local, carencia de recursos para inversión y mantenimiento, deficiente regulación operativa, escasa participación de locatarios y problemas de subarriendo, entre otros aspectos.

El financiamiento para la construcción de los mercados municipales tiene dos fuentes principales: recursos fiscales via CUD y CODEM.

Cuando la problemática, antes mencionada, se agudiza, la autoridad municipal tiende a ver como viable la privatización los mercados públicos, y así dejar de ser parte de los conflictos y evadir su responsabilidad administrativa.

E) Panteones.

La cobertura de este servicio es generalmente deficitaria. En gran proporción, los ayuntamientos habilitan predios que se consolidan como panteón con el paso del tiempo.

El servicio regularmente consiste en venta o renta de derechos de predios para las inhumaciones, exhumaciones y/o cremación de cadáveres.

Los usuarios del servicio pagan cuotas mínimas por los derechos de utilización, no de propiedad; en ocasiones la prestación es gratuita y con derechos a ocupación perpetua o finita.

La problemática de este servicio presenta los siguientes rubros: saturación de espacios para inhumaciones en ciudades medias, falta de previsión para la localización de cementerios, inexistencia de normatividad jurídica para la obligatoriedad de áreas de donación para el equipamiento de éste servicio a los centros de población, ocupación de predios ejidales o comunales, escaso mantenimiento, conservación y vigilancia, deficientes registros, y problemas de recuperación financiera, entre otros.

La participación privada en este servicio se presenta cada vez con mayor frecuencia en los centros urbanos, pero como un servicio complementario dirigido a estratos de altos recursos de la población. Para su funcionamiento, los panteones privados adquieren y habilitan áreas que también, en ocasiones, no son aptas para este equipamiento, y en ellos se venden los derechos a perpetuidad o por largo tiempo al público. El manejo privado de los panteones resulta ser altamente redituable, sin embargo, los rangos de cobertura por estratos poblacionales son muy limitados por los altos costos de venta.

F) Rastros.

Este servicio es uno de los más importantes para la población, debido a su papel sanitario en la disposición de alimentos cárnicos. Consiste en la construcción del equipamiento y operación de instalaciones en la estabulación del ganado, la supervisión e inspección sanitaria de especies, la matanza y preparación de productos para su distribución.

Actualmente existe un déficit cualitativo y cuantitativo de este servicio, debido a los altos costos de edificación y operación que en la mayoría de los casos son absorbidos por el ayuntamiento a manera de subsidio. Como consecuencia de este déficit ha proliferado el fenómeno de la matanza clandestina con sus conocidas secuelas sanitarias.

La problemática del manejo y operación de los rastros tiene un doble esquema: el primero relacionado con las características sociales para la obtención de las líneas de crédito y financiamiento por parte de los ayuntamientos; el segundo relacionado con la calidad y cantidad del servicio prestado aún cuando en los municipios se encuentre operando el rastro.

G) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

En materia de parques y jardines y su equipamiento, como servicio, está destinado a la recreación, esparcimiento y convivencia social, y a la ornamentación y ecología de los centros de población. En este servicio se presenta un sensible déficit cuantitativo del 50% en ciudades medias, en relación a los metros cuadrados por habitante según las normas de planeación urbana, (en fraccionamientos habitacionales, por cada 1000 viviendas habrá un jardín vecinal de 4000 metros cuadrados; en fraccionamientos industriales y fraccionamientos comerciales y de servicios deberá existir a lo menos como Area

Jardinada el 1% del área de donación. El área de donación para equipamiento urbano será de 18 a 25 metros cuadrados por vivienda, en favor del Municipio y el Estado. Capítulos 92 al 94 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México-2000).

Anteriormente existía la clasificación de diversos parques y jardines: el vecinal, de barrio, el urbano y el metropolitano; ahora la Ley, antes mencionada, habla de equipamiento urbano, en el que se encuentra contemplado el área jardinada y el jardín vecinal.

El problema de su prestación se relaciona directamente con los costos de administración y mantenimiento, equipamiento e infraestructura, carencia de personal y la falta de un sistema de servicios que actué coordinada y combinadamente en la gestión urbana.

En relación al servicio de calles y banquetas, se puede decir que este servicio comprende tareas que se comparten con autoridades estatales y los sectores privado y social, en materia de construcción de vialidad urbana, reparación y mantenimiento de calles, banquetas y guarniciones, bacheo, repavimentación, nivelación, compactado y empedrado, entre otras. La cobertura de este servicio es deficitaria cubriendo solamente un 45% de los requerimientos urbanos de los centros de población.

Los problemas más evidentes en el servicio de calles y banquetas son: el alto costo de la operación y materiales y las condicionantes de la instalación previa de infraestructura y en ocasiones de equipamiento, entre otros.

La imposibilidad de financiamiento propio para este tipo de infraestructura, obliga a los ayuntamientos a la realización de obras por cooperación y a la búsqueda de recursos crediticios o de transferencias del Estado o la Federación a efecto de paliar el déficit.

H) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

El perfil de este servicio se orienta en dos rubros básicos: la seguridad y protección preventiva de la ciudadanía y la regulación del tránsito vehicular y peatonal.

1) Seguridad Pública.

El artículo 21 de nuestra Carta Magna dispone en sus párrafos cuarto y quinto respectivamente, "La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez."

"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."

Generalmente los ayuntamientos organizan la protección preventiva, en los cuerpos de policía municipal y los Estados se hacen cargo del tránsito en las principales ciudades del país.

Este servicio no puede concesionarse en ningún caso, por lo que sólo se da cabida a corporaciones auxiliares de tipo preventivo que actúan coordinadamente con las corporaciones públicas de seguridad de los tres órdenes de gobierno.

Los problemas centrales de este servicio son: la obsolescencia de métodos y equipo, falta de instrumental, carencias de capacitación, complicación de trámites, alto costo de operación, desgaste pronunciado de equipo móvil, corrupción y bajos salarios, entre otros. El costo del servicio se financia directamente del presupuesto local por lo que existen limitaciones en la modernización de estas corporaciones a nivel municipal. Para mejorar esas limitaciones, es factible crear alguna empresa paramunicipal o un organismo descentralizado de seguridad pública.

Viendo la problemática desde este punto de vista se podrían dar infinidad de ejemplos por cada uno de los rubros antes citados y en cada uno de los municipios mexiquenses. Para muestra basta un botón, el día 9 de marzo del año en curso, en el Diario La Jornada se publicó que en el municipio de Cocotitlán existen 11 policías por turno que deben brindar seguridad a los más de 13 mil 500 habitantes de esta localidad. Por falta de presupuesto sólo se cuenta con un elemento por cada mil 200 habitantes. El presidente municipal Luis Chavarría Guadarrama, al informar lo anterior, agregó, que de las 5 pistolas con las que cuenta la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, una está inservible. (Corresponsal, María de los Angeles Velazco). Para nadie es desconocido los abusos de autoridad y las extorsiones de parte de los elementos de policía en contra del ciudadano, debido a la inmoralidad de los jefes policiacos que presionan a sus subordinados para aportarles cuotas económicas, comprar sus propios uniformes, comprar sus cartuchos, la gasolina y las reparaciones de sus patrullas, etc. Los mexiquenses nos preguntamos, ya no para prevenir sino para protegernos, ¿como enfrentar a la delincuencia y al crimen organizado con esa estructura político-administrativa localista y arcaica de Seguridad Pública que prevalece en la mayoría de nuestros municipios?

Viendo el problema de la inseguridad pública desde otros criterios no policiales, se puede decir que la violencia y la arbitrariedad surgen a partir del momento en que el poder político-económico hace caso omiso a la propia legalidad, equidad e igualdad, provocando un desajuste social.

Basta conocer los siguientes datos para comprender el problema que vincula la justicia a la seguridad pública: INEGI, en el último indicador del bienestar de los mexicanos-año 2000- nos ha hecho saber que tenemos 40.4 millones de pobres y que, de ellos 18.4 millones viven en extrema pobreza (menos de un dolar por día y por persona según el Banco Mundial). (El Universal, 24 de febrero de 2001, página A28).

Considero que si no cambiamos esa política económica neoliberal que ha restringido severamente las políticas sociales y los salarios -la fuerza del Derecho-, provocado una mala distribución del ingreso, el Estado aún aplicando mayor violencia coercitiva -el derecho de la fuerza-, la inseguridad pública será cada día mayor.

2) Tránsito.

Como anteriormente lo mencioné, el municipio generalmente organiza la protección preventiva y el Estado se hace cargo del Tránsito en las principales ciudades.

Recordemos que en la reforma al artículo 115 constitucional de fecha 3 de febrero de 1983 se definieron los servicios públicos a cargo del municipio, entre los que se encuentra el servicio de Tránsito.

Hasta la fecha actual, han pasado 18 años en que el gobierno del Estado continua haciendose cargo de ese servicio público, aún en contra del soberano mandato de nuestra

Constitución General de la República y de la demanda reiterada de la comunidad mexiquense por la municipalización de Tránsito.

A principios de la década de los noventa, el Ejecutivo del Estado decidió transferir, "selectivamente", al ámbito municipal, competencias y funciones operativas de Tránsito. Cuautitlán Izcalli y Huixquilucan fueron los primeros municipios cuyos ayuntamientos celebraron los convenios correspondientes con el gobierno estatal. Posteriormente en Atizapán, y en el mes de abril de 1993 se hace la entrega oficial del servicio operativo de Tránsito al alcalde de Tlalnepantla, Joaquín Rodríguez Lugo.

A fines del mismo año, el titular de Comunicación Social de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de México explicó que "el programa piloto que opera en Atizapán, Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla y Villa Nicolás Romero, está muy lejos de dar los resultados esperados. Las anomalías y corrupción no se han erradicado con las municipalizaciones que se han dado, ésto ha traído múltiples problemas y un mal funcionamiento en el servicio, por lo que ha sido frenado el programa de municipalización y por otro lado se estudia un proyecto sobre la creación de una superintendencia, misma que manejaría Tránsito en todo el Estado de México."

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, el crecimiento urbano engendra una gran cantidad de problemas, entre los que se encuentran la contaminación y el caos vial. Estos problemas los comparten el Distrito Federal y los municipios conurbados, pero desafortunadamente no se comparten los mismo criterios para atacarlos ni se cuenta con la misma capacidad de acción y de recursos; y al no poseer las facultades jurídicas para administrar y ordenar el Tránsito en nuestro territorio, no contamos ni contaremos con el mismo poder político para acordar posibles alternativas de solución. Por lo que nuestros ayuntamientos no solamente deben solicitarle sino exigirle al gobierno del estado que respete el mandato constitucional y municipalice el servicio público de Tránsito.

4.3.5.7. Formas de Prestación de los Servicios Públicos.

La prestación de los servicios públicos puede asumir formas directas e indirectas, de las cuales destacan:

1) Prestación directa. Es la forma de prestación más común en México. En esta modalidad el servicio es organizado, financiado y operado con los propios recursos presupuestales y organizacionales del ayuntamiento. Es en sí una forma de municipalización del servicio público, a cargo directo de la autoridad municipal.

2) Prestación descentralizada. Se efectúa con la creación de un Organismo Auxiliar descentralizado del municipio o con una empresa paramunicipal. En ambos casos el Ayuntamiento transfiere la prestación de los servicios públicos, pero él es el que marca las políticas de acción, ya que por lo regular el Presidente del Consejo Directivo es el Presidente Municipal.

3) Prestación por Concesión. La concesión es el instrumento jurídico por el cual el Ayuntamiento confía a una persona física o moral la prestación o manejo de un servicio público. Según los principios de la concesión, la autoridad permite que el particular obtenga ganancias organizando y prestando un servicio público. Bajo esta modalidad, el gobierno central y consecuentemente el estatal y municipal, intentan que operen todos los

servicios públicos, según vimos en la evaluación que se hizo de ello en apartados anteriores de este mismo capítulo, y claro está, que todo esto va acorde al modelo de desarrollo que marca la política federal neoliberal.

4) Prestación por Convenio. Cuando los Municipios se declaran con problemas para organizar y prestar un servicio, le solicitan al Estado les apoye en el cometido de prestar un servicio público. Por lo regular los servicios públicos que se brindan bajo este esquema son el agua potable, el tránsito y la seguridad pública.

5) Prestación por Asociación Municipal. Constituye una operación de servicios públicos coordinada en áreas de conurbación o con necesidades regionales comunes; en este caso los ayuntamientos involucrados celebran acuerdos y acopian recursos y esfuerzos para resolver sus requerimientos de servicios municipales.

6) Prestación mixta. Corresponde a una modalidad del servicio que combina esquemas de concesión, colaboración y de convenio en una o varias etapas funcionales del servicio público. En este caso, la prestación se rige por acuerdos y se regula por reglamentos y disposiciones administrativas para hacer operativa la participación.

4.3.5.8. Formas de financiamiento.

Al igual que en los esquemas de prestación, el financiamiento de los servicios municipales puede ser directo e indirecto. En ambos casos, tanto las tarifas como las cuotas que se van a cobrar a los usuarios, trátese de derechos del municipio o ingresos del concesionario o instancia con la que se conviene la prestación del servicio, deben respaldarse invariable y obligatoriamente en la ley de ingresos municipales. Además debe contarse con una reglamentación especial para la regulación de tarifas en el régimen concesionado, del tal suerte que se garantice la legalidad de los costos a la población.

En el caso del financiamiento directo se tiene:

- 1) La prestación de servicios con recursos presupuestales del ayuntamiento.
- 2) La prestación del servicio, financiando con crédito público sus etapas de construcción, instalación y refaccionamiento.
- 3) El autofinanciamiento del servicio por medio de recursos fiscales obtenidos directamente de las actividades de regulación y administración del desarrollo urbano y por los derechos derivados de tarifas sobre costo de servicios públicos.

En el caso del financiamiento indirecto se tiene:

- 1) Los subsidios y transferencias presupuestales del ayuntamiento al organismo descentralizado o empresa paramunicipal en su etapa de consolidación para la prestación de un servicio público.
- 2) Los recursos generados por el organismo descentralizado del municipio o empresa paramunicipal responsable de la prestación del servicio público.
- 3) Los subsidios y transferencias del gobierno estatal.
- 4) Las transferencias del gobierno federal en los programas institucionales de infraestructura y equipamiento.
- 5) Los recursos del concesionario.
- 6) Los recursos de la participación comunitaria.

7) Las aportaciones del sector social y privado.

Para terminar el capítulo V, "La Administración Municipal en el Estado de México", que contempla los temas de Planeación, Finanzas, Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, bastará con afirmar que las grandes directrices nacen del centro y que en aras de resolver los problemas nacionales, mucha de la libertad y autonomía de los ayuntamientos se diluye dentro de los procesos controlados desde el centro.

Para conocer las expectativas cifradas que tiene el presente régimen para la Administración Municipal, basta con señalar lo siguiente: "Autoridades federales negocian con los gobiernos de los Estados una propuesta para abrir al capital privado servicios urbanos y obras de infraestructura hoy reservadas al sector público, a fin de compensar la grave escasez de recursos presupuestarios de inversión en las entidades federativas". (Anunció el Director General de Desarrollo Regional del Gobierno Federal. La Jornada, 01/04/2001).

El Banco Mundial (BM) sugirió al gobierno de Vicente Fox modificar el papel que el Estado mexicano desempeña actualmente en materia de servicios públicos y aumentar el rol del sector privado como un organizador y proveedor de servicios.

El Banco Mundial realizó un amplio estudio titulado "México: una agenda integral de desarrollo para la nueva era", en el que recomendó privatizar PEMEX, CFE, Luz y Fuerza, y aumentar la inversión privada en el Sector Salud, entre otros. El Presidente de la República, Vicente Fox sostuvo: "No hay duda de que los planteamientos que hace el BM están muy en línea con lo que nosotros tenemos hecho desde antes, inclusive desde la campaña electoral; son líneas estratégicas que el país tiene que seguir para realmente entrar en un proceso de desarrollo sustentable". (El Universal. 24/05/2001. pp. A1 y A13).

Por lo anterior se podrá afirmar que el gobierno del Presidente Fox busca profundizar y ampliar la privatización de lo público, que se inicia con el neoliberalismo de Salinas y Zedillo, y al parecer, su continuidad está garantizada. Con ésto es casi imposible que exista un auténtico federalismo que promueva la autonomía de los Estados y Municipios.

CAPITULO V

COORDINACIÓN METROPOLITANA

Aunque parezca paradójico, apenas las autoridades de ambas entidades, del Estado de México y del Distrito Federal se están dando cuenta lo que significa, no sólo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, sino a nivel nacional, la llamada Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) como una unidad urbana que comparte un sin número de conflictos que afectan a la enorme población que en ella se asienta.

Vale la pena hacer en este momento un poco de historia para saber cuando surgió la zona metropolitana de la Ciudad de México, y a que se debe su constante crecimiento y por ende, la generación de tanto problema.

Todo se debe al impulso de fuerzas sociales, económicas y políticas que generan un proceso al que los urbanistas llaman "conurbación". Sin embargo hay que señalar que desde la época virreinal, Texcoco era un suburbio de la antigua ciudad de México. Es preciso remarcar que la generación de la Zona Metropolitana de México y su crecimiento urbano y poblacional que no ha cesado desde hace más de 50 años, se debe a un factor cardinal, si se quiere de carácter histórico, y esto es la gran concentración de todo tipo de quehacer nacional, en la Ciudad de México, sede del gobierno federal y centro tradicional desde la época prehispánica, de toda clase de actividad, hecho que continúa durante la época colonial y por inercia, prosigue durante el México independiente hasta la fecha, acrecentado por políticas equivocadas.

Pero la ciudad de México, enorme monstruo urbano, no solamente ha conurbado a más de 27 municipios del Estado de México, sino que prácticamente ejerce influencia sobre Toluca, Cuernavaca y Puebla. El Valle de México, pues con este sobrepoblamiento se ha visto más afectado y destruido ecológicamente y sin apoyo desde que fue destruido su sistema lacustre (el agua que bebe la ciudad de México se trae del propio Estado de México; y ya hace tiempo se acabo el venero de la laguna de Almoloya del Río, fuente de lo que fue en principio el Sistema del Lerma; ahora se trae de regiones más lejanas del propio Estado, del alto Lerma, por ejemplo).

Pero muchos tratadistas están de acuerdo en señalar que la causa de la creación de la Zona Metropolitana fueron las medidas llevadas a efecto por don Ernesto P. Uruchurtu, cuando fue regente del DDF, ya que inútilmente intentó detener el crecimiento poblacional, y además propició un "cinturón de vicio" alrededor del DF, durante la administración del gobernador Gustavo Baz Prada.

La política de prohibiciones seguida por el regente Uruchurtu no dio los resultados previstos, ya que fue causa directa de la distorsión del grave problema del crecimiento poblacional de la ciudad de México, pues con la prohibición de autorizar nuevos fraccionamientos, los excedentes demográficos que venían de la provincia se asentaron en la periferia; esto es en los municipios aledaños al Distrito Federal, y así primero se fué conurbando Tlalnepantla (1950), Chimalhucán (1960), en cuyos terrenos surgió, producto del fraude, la inmensa Ciudad Nezahualcóyotl a base de una gama de asentamientos irregulares, que vimos con detalle en el capítulo anterior.

En 1960 también se inicia el proceso de conurbación en los municipios de Ecatepec y Naucalpan, y así continúa el proceso hasta sumar los que ahora tenemos poco más de 27, amén de las antiguas Delegaciones del DF que integran ya una enorme mancha que no tiene para cuando acabar.

Y así, el cinturón de la miseria se extendió en torno del DF desde el Estado de México y en el perímetro mismo de la ciudad de México. Ciudades perdidas por todas partes y tugurios surgieron rápidamente. A la vez colonias irregulares que se formaban en el DF sin el visto bueno de las autoridades, no contaban con servicios.

De esta manera producto de malas políticas, de fraudes, tráfico y especulación con el uso del suelo, fue conformándose esta enorme Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Ante esta problemática metropolitana, no se puede seguir con una visión localista, para solucionar problemas fundamentales como la preservación del medio ambiente, contaminación ambiental, transporte, seguridad pública, protección civil, vivienda, reordenación urbana y demás servicios públicos urbanos.

5.1. Consejo Metropolitano.

Por lo que se refiere a la necesaria coordinación entre autoridades mexiquenses y capitalinas para dar solución a problemas comunes del área metropolitana, se han escuchado voces a favor y en contra de la creación de un Consejo Metropolitano que se encargue de la problemática urbana que afecta gravemente a las 16 delegaciones capitalinas y a los 27 municipios conurbados.

A favor se manifestó el secretario general de Coordinación Metropolitana del gobierno capitalino, Jesús Martínez Álvarez: "Mientras no exista un organismo de carácter metropolitano en el que concurran los tres "niveles" (léase "ordenes") de gobierno -Federación, Estado de México y Distrito Federal- con capacidad ejecutiva y presupuesto propio, los problemas de la zona conurbada tenderán a agravarse. (La Jornada, 24-VIII-93) Hasta ahora, los problemas de la zona metropolitana de la ciudad de México se han enfrentado con medidas administrativas y momentáneas que no resuelven el problema de fondo. Ante ello, es inaplazable la creación de un Consejo Metropolitano que tenga facultades de planear, programar, ejecutar, evaluar programas y proyectos para el desarrollo urbano y dotación de servicios en la zona.

Sin embargo no se trata de crear una instancia supraestatal que violente la soberanía de las entidades, sino de conformar un organismo, con la participación del Departamento del Distrito Federal, el gobierno del Estado y sus municipios conurbados, y sobre todo de la Federación.

El problema metropolitano requiere enfrentarse con visión distinta a la actual. Es necesario pasar de las instancias meramente consultivas, como las que hasta ahora se han puesto en marcha, como el Consejo Metropolitano del Area Metropolitana, a una instancia ejecutiva que no sólo elabore proyectos y planes, sino que los ejecute, con recursos propios.

Hasta ahora la problemática metropolitana se ha enfrentado de manera aislada y en aspectos específicos.

Si bien es cierto que que uno de los elementos centrales para abordar los desequilibrios en la zona son los recursos presupuestales, y se piensa que únicamente los problemas financieros son el obstáculo, cuando en verdad es la voluntad política de las instancias que temen por su soberanía.

Conforme con las experiencias más recientes, se puede evaluar que en algunos casos, como la Comisión Metropolitana para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, se han alcanzado algunos objetivos, pero son insuficientes. El problema en este caso ha sido el carácter consultivo del organismo que ha limitado su actuación. Pero en todos los ejemplos de "comisiones metropolitanas" se han emprendido acciones aisladas, como lo veremos más adelante, y bajo esta perspectiva no se puede ir a fondo de los problemas, porque tampoco se quiere crear una serie de consejos, para cada uno de los problemas, que atiendan aspectos específicos, sino que debe concebirse ya una sola instancia que vea el problema en conjunto.

Otro de los defensores de la creación del Consejo Metropolitanano es el Lic. Mario Ruíz de Chávez.

En fecha 23 de junio de 1992, siendo presidente municipal de Naucalpan de Juárez, Estado de México, en la Primera Reunión Interparlamentaria de Diputados al Congreso del Estado de México y Representantes del Distrito Federal, presentó su ponencia denominada "La Planeación del Desarrollo Urbano y los Servicios Públicos" en la cual propuso la creación de un Consejo Metropolitanano que diera solución a los agudos problemas de la zona conurbada del Valle de México. Así también, en fecha 30 de noviembre del mismo año, presentaba su tesis recepcional para recibir la calidad de socio activo de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística "Una Concepción Metropolitana del Valle de México" en la que expresaba: "El Distrito Federal no puede seguir actuando con criterios que sólo protejan a su jurisdicción y transfieran su problemática a otras latitudes, ni tampoco el Estado de México y cada uno de sus municipios pueden encerrarse a tomar sus propias decisiones cuando estas afectan más allá de su jurisdicción, sin considerar su entorno geográfico, político, ecológico y social.

La idea de crear un organismo que regule y coordine la dinámica urbana de la zona metropolitana es un clamor de los estudiosos de los problemas de la ciudad.

La zona metropolitana de la ciudad de México debe unificar criterios para homogeneizar la región en la dotación de los servicios públicos y en el control de la mancha urbana, haciendo valer plenamente la legislación federal y estatal de asentamientos humanos.

Vista la realidad social de la zona metropolitana de la ciudad de México, no podemos sino comprobar fehacientemente el origen de los trastornos urbanos que vivimos todos los días. También queda demostrada la necesidad de crear un organismo que con fundamento legal, tenga facultades para planear y dirigir el desarrollo urbano en todos sus ámbitos.

Cuando se observa la ley siempre hay caminos por donde avanzar, la creación de un Consejo Metropolitanano no tiene obstáculos en nuestra Carta Magna, ¿será por otros motivos que se alegue la no procedencia de un organismo como el que se propone?."

Después de haber conocido las dos propuestas más firmes y trascendentes a favor de la creación de un Consejo Metropolitano, veremos ahora la negativa a dicha propuesta.

A partir del mes de octubre de 1991, empezaron a escucharse voces de preocupación por el desordenado crecimiento urbano y el alto índice poblacional y de contaminación que se agudizaban críticamente en los últimos años.

La Comisión de Desarrollo Metropolitano de la ARDF propuso, que el gobierno del Distrito Federal debería convocar con carácter de urgente a los legisladores de los Estados de México y Morelos, para iniciar conjuntamente con la Asamblea de Representantes del Distrito Federal una reunión interparlamentaria en la cual fueran establecidas reglamentaciones orientadas a resolver problemas comunes de las zonas limítrofes con la capital del país como son los casos de transporte, seguridad pública y asentamientos humanos, entre otros.

Posteriormente a ésta propuesta, se realizó el día 23 de junio de 1992, la Primera Reunión Interparlamentaria de Diputados al Congreso del Estado de México y Representantes del Distrito Federal. El propósito de este encuentro interparlamentario fue el de llegar a una homologación de leyes, la firma de convenios y acuerdos, así como la elaboración de programas conjuntos encaminados a resolver de manera integral y coordinada los problemas políticos y sociales existentes en las zonas limítrofes de las tres entidades.

En esta reunión nunca se planteó la creación de un Consejo Metropolitano pero sí se sentaron las bases para tal acción, dejando en claro que la reunión interparlamentaria no implicaba la violación a la soberanía de los Estados participantes, sino más bien figuraría como un importante reto de planeación metropolitana de la ciudad de México y que sería apoyada por cada entidad a través de sus respectivos gobiernos.

El seguimiento que se le dió a los acuerdos fue indudablemente importante, pero esto no resolvió el problema de fondo, fueron soluciones momentáneas, como ejemplo palpable tenemos a la Comisión Metropolitana del Transporte que a la fecha no ha logrado abatir los problemas de transporte entre ambas entidades.

Después de casi un año de celebrarse la Primera Reunión Interparlamentaria se realizó, el día 24 de agosto de 1993 el Segundo Encuentro Parlamentario entre miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y legisladores locales del Estado de México.

El propósito principal de dicha reunión era el de la creación de un Consejo Metropolitano ejecutivo y con recursos propios para resolver los problemas metropolitanos y que tuviera facultades de planeación para el desarrollo urbano.

En ésta reunión, los diputados priistas mexiquenses consideraron, que un Consejo Metropolitano con estas características sería violatorio de la soberanía de los municipios, del Estado de México y Distrito Federal, por lo que se opusieron rotundamente a su creación, y en su lugar sólo emitieron un pronunciamiento político en favor de la creación de instancias de coordinación metropolitana entre el Distrito Federal y los Estados circunvecinos, bajo la consigna de respetar la soberanía.

La clase política del Estado de México argumentaba que la creación de dicho consejo implicaría permitir una fiscalización por parte del Distrito Federal en asuntos de competencia del Estado de México.

"Largo debate entre asambleístas para definir la estructura del Consejo. Impasibles, los diputados se limitaban a escuchar los alcances. Ninguna impugnación harían. Horas después, Gabriel Ezeta Moll, presidente de la Gran Comisión decidiría por ellos. Sacados de la mesa de discusión y llamados al restaurante, recibirían la instrucción: ningún consejo." (La Jornada. 26 de agosto de 1993. p. 40).

Como respuesta a estas posturas irreconciliables de ambas autoridades legislativas sobre la creación del Consejo Metropolitano, el gobierno federal da un nuevo paso, con el fin de instaurar las bases legales que permitan su creación. Surge la Ley Federal de Asentamientos Humanos "con la que se abre un "partaguas" para avanzar hacia una más eficaz coordinación metropolitana con los municipios conurbados de la ciudad de México que hasta ahora ha enfrentado obstáculos de orden jurídico para impulsar una visión metropolitana en la ciudad de México. Este precepto legal señala que en zonas conurbadas habrá obligatoriedad de establecer acuerdos de coordinación.

Dicha Ley prevé la conformación de diversas comisiones metropolitanas dedicadas a rubros específicos- agua, transporte, uso de suelo, seguridad pública, etc.,- que habrán de definir sus ámbitos territoriales y sus funciones a lo que se refiere a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios o realización de acciones conjuntas."(La Jornada. 8-XII-1993. p. 36)

Realmente esta nueva Ley no vino a resolver la problemática metropolitana, puesto que se recurre de nuevo a las comisiones de coordinación metropolitana en asuntos específicos, y no a la propuesta original, la creación de un Consejo Metropolitano, que sería un sólo órgano de coordinación general que tenga facultades para planear, programar, ejecutar y sobre todo, contar con recursos propios para tener su propio margen de acción.

Para avanzar en el fenómeno metropolitano se deben enfrentar y salvar los obstáculos que presentan los fuertes intereses de los grupos políticos y caciquiles que predominan en la entidad y que se anteponen al beneficio de millones de usuarios que requieren de servicios públicos; de lo contrario estaremos confirmando lo expresado a principios del siglo pasado por el economista inglés John Keynes: "La dificultad no está en desarrollar nuevas ideas, sino en escapar de las viejas ideas".

CONCLUSIONES

PRIMERA. Partiendo del análisis que se ha hecho de la Administración Municipal en el Estado de México, podemos afirmar categóricamente que existe un extenso catálogo de Leyes, Reglamentos y Convenios federales y estatales que, en forma directa o indirecta, están acabando con un postulado de la Revolución Mexicana, la libertad municipal. Existe un ordenamiento jurídico que regula al Municipio de aproximadamente 23 leyes federales y 54 ordenamientos estatales, por lo que es de suma importancia y extrema urgencia realizar un estudio detallado de esta normatividad y crear un compendio de articulados federales y estatales por materia, de manera que las facultades, obligaciones y acciones de los Ayuntamientos estén bien definidas por área, y principalmente que sus miembros, que no son juristas, tengan a la mano ese articulado del que se derivará un manual de administración municipal por comisión, y así darles la oportunidad histórica a nuestros representantes municipales de llevar a cabo una excelente gestión.

SEGUNDA. El Estado de México sostiene un crecimiento económico y social acelerado, y esto plantea la necesidad de actualizar la administración pública estatal; junto con la reforma del Estado es necesario profundizar en la reforma municipal, integrando al proceso modernizador al Municipio, que tiene, por ley, el derecho y la obligación de participar en la creación y aplicación del régimen jurídico que México se ha dado para garantizar la libertad, la justicia, la paz y el bienestar social de sus habitantes, y así estar en condiciones de corregir las grandes diferencias sociales, que nos avergüenzan como mexicanos y nos lastiman como nación.

TERCERA. Las reformas al artículo 115 constitucional, diez a la fecha, han nulificado de hecho al Municipio en cuanto a su autonomía y su libertad. Se le reconocen facultades y se le multiplican las comisiones pero sin autoridad real; se le sujeta a las decisiones de los congresos locales, a los gobiernos de los estados y a la federación. Al Municipio de le ve actualmente como un simple prestador de servicios y no como un agente político capaz de alentar el desarrollo económico y social de su comunidad

En estas reformas se mantienen las viejas estructuras autoritarias de poder, y el gobierno local se ha resistido a ir más allá de la realidad que conviene al poder central. Existe una resistencia egoísta e intolerante a la pérdida del poder de parte de nuestros gobernantes, locales y federales. Al iniciar la vida municipal y la actividad de los ayuntamientos en nuestro país, quedaban supeditados a los prefectos y sub-prefectos, posteriormente se instaura la figura del jefe político, que sustituye a los anteriores y se sitúa como autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado. Actualmente tenemos a los Jefes de Cuartel en nuestra entidad, realizando la misma función que los anteriores, a pesar de ser inconstitucional esta representación.

El artículo 115 vigente ha propiciado y fomentado la centralización política y la centralización administrativa, dando lugar a una hipercentralización, en detrimento del bienestar social. La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para lograr eficientemente su propio desarrollo. El centralismo está reñido con la democracia y con la participación de la sociedad, es una manera vertical de ejercer el poder y la

autoridad; es una manera poco eficiente de solucionar los conflictos sociales; es un obstáculo para el desenvolvimiento equilibrado de las regiones, porque concentra recursos, riquezas, oportunidades y decisiones.

Por lo anterior se requiere de una amplia y profunda reforma al artículo 115 constitucional y a las leyes secundarias relacionadas con la administración municipal, acorde con hechos y circunstancias sociales que exigen nuevos enfoques jurídicos.

CUARTA. La función primordial del Ayuntamiento es gobernar directamente a su comunidad, de él depende su desarrollo económico, político y social. Este cuerpo colegiado requiere fortalecer aún más su capacidad de actuar, decidir y gestionar para ampliar su abanico de respuestas a la sociedad.

La población mantiene un estrecho y directo contacto con la autoridad municipal, misma que percibe con mayor sensibilidad sus necesidades, por tanto, debe ser ésta la que de respuestas de solución a sus demandas en el mismo lugar en que se originan.

Al revisar los mecanismos de la participación social y de la acción ciudadana en el ámbito municipal, encontramos que los únicos espacios existentes podían ser, el Cabildo Abierto y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (copladem) que integra en su seno a los Consejos de Participación Ciudadana y a las Organizaciones sociales representativas de las comunidades.

En cuanto a los Cabildos Públicos, la Ley Orgánica Municipal de nuestra entidad señala que las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, además ordena que cuando asista público a las sesiones, por ningún motivo se le permitirá tomar parte en las deliberaciones del ayuntamiento. Es claro que con ésta normatividad la ciudadanía, por lo regular, nunca va a estar enterada de los asuntos que le afectan y mucho menos va a poder participar, por lo que se propone que estas sesiones de cabildo sean públicas y abiertas a la participación de la comunidad, con la salvedad de que las intervenciones se solicitarán con anticipación para ser programadas para el día de la sesión y así no caer en desorden; aclaro, que esta idea ya fué puesta en práctica por el Ayuntamiento de Naucalpan, en el trienio 91-93, dando muy buenos resultados y un gran ejemplo de democracia.

Por lo que respecta a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, cabe mencionar que esta Comisión se integra con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio y miembros de los Consejos de Participación Ciudadana; y tiene por finalidad rescatar la participación de la comunidad en el planteamiento, análisis y resolución de los problemas municipales, siendo su principal objetivo el auxiliar a los ayuntamientos a la solución de su problemática.

Actualmente la Comisión no cuenta con facultades ejecutivas, investiga, se documenta y emite resolutivos sobre diversos problemas, pero estos planteamientos sólo son tomados como opiniones, sin que ésto obligue a la autoridad a apegarse a sus dictámenes. Por tal situación, se propicia, entre otras cosas, que los ciudadanos se sientan desalentados para participar en este tipo de organismos de planificación.

Por lo anterior se propone fortalecer jurídicamente a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, dotandola de facultades ejecutivas para que tenga el control de la administración municipal, ya que en ella se encuentra toda la comunidad representada, y

es precisamente aquí donde se le debe promover, organizar y comprometer a un esfuerzo solidario y sostenido, para hacer de la Comisión un instrumento más eficaz del Municipio y con mayor amplitud de respuesta a sus necesidades. Es fundamental para el municipio que su capacidad de acción no sólo provenga de su reglamentación sino de otras instancias sociales como las asociaciones de colonos y consejos de participación ciudadana, que sienten muy de cerca toda la problemática municipal. Recordemos que no puede haber planeación democrática, como lo marca Nuestra Carta Magna, sin consulta efectiva y sin participación activa.

Fortaleciendo jurídicamente a la Comisión, dotándola de mayores facultades y atribuciones, estaremos en posibilidades de dar un paso hacia adelante en contra del centralismo y a favor de la libertad municipal.

QUINTA. En esta última década, al agudizarse la problemática municipal, se han levantado voces de munícipes, solicitando que se amplie el período de gestión, por lo menos un año más, quedando de cuatro años.

Después de haber analizado una de las funciones más importantes del Municipio, al fin conocemos los de tiempo que señala la Ley Estatal de Planeación para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal y su aprobación por el Congreso Local, los tiempos para desarrollar los programas planeados, los tiempos para que el Municipio reciba las participaciones federales y los recursos provenientes del estado, los tiempos que se requieren para solicitar ante la legislatura local la autorización de adquisición de créditos necesarios para el desarrollo de programas, y por último los tiempos de campaña electoral de sucesión; con todos estos tiempos utilizados, podemos afirmar que los tres años de gobierno no sólo, no son funcionables sino son un obstáculo para la planeación.

Al inicio de una administración municipal, los funcionarios dedican seis meses para ubicarse, comprender sus obligaciones y conocer las limitaciones y carencias reales del Municipio. El segundo semestre es para analizar el plan de desarrollo, los objetivos y las estrategias para su efectiva concretización en aras de mejorar la situación de los gobernados. El segundo año es de trabajo, cuando éste existe verdaderamente. En el último año, los primeros meses son dedicado a juegos políticos, para conocer quién será el sucesor y asegurar el futuro jugando las últimas cartas; así también se utiliza gran parte de tiempo, de éste último año, para elaborar la documentación de la entrega-recepción de la administración, con la claridad y transparencia que exige la ley.

El siguiente trienio tiene el mismo comportamiento, y debido a la falta de continuidad de los programas anteriores son cancelados e iniciados nuevos, que tampoco logran terminar por la limitante del tiempo que impide planear y contar con una visión a futuro.

Recordemos que anteriormente, en la primera república federal, los alcaldes duraban en su encargo un año, los regidores y síndicos la mitad, es decir seis meses; esto era con el fin de impedir que se forjaran nuevos líderes políticos regionales y atentarán contra la autoridad central; ahora los tiempos y las circunstancias han cambiado, el centralismo va perdiendo terreno, dándole paso a la democracia, a la participación activa y efectiva de la sociedad.

Todo lo anterior da lugar a una propuesta de reforma constitucional, para dar posibilidad a los Ayuntamientos de permanecer en el poder cuatro años, pues hemos visto que los

trienios, actualmente ya no son funcionables por toda esa gama de actividades administrativas municipales.

Hasta el momento ha sido muy cuestionada la posibilidad de incrementar los tiempos de gestión municipal, pero como ya lo vimos, es la única manera de concluir y darle continuidad y mayor eficacia a los programas planeados, de lo contrario recurriríamos a la reelección, que es un tema de discusión mucho más escabroso de abordar.

SEXTA. La capacitación de los servidores públicos municipales es uno de los pilares fundamentales para fortalecer al gobierno municipal.

El Municipio en México tiene una larga y accidentada historia. En la Colonia se llegó a cierta degeneración política, ya que los puestos en los ayuntamientos y en general en todo el servicio público se compraban y podían ser vendidos, las leyes lo establecían. La corrupción nos fue heredada por España; actualmente los miembros del Ayuntamiento son elegidos por votación popular, pero los demás servidores públicos municipales, por lo regular son nombrados por amistad, compadrazgo u otro tipo de compromisos, no en base a perfiles profesionales.

La modernización de la administración pública municipal exige, como una de las condiciones esenciales, la formación de los cuadros político-administrativos que la conforman. Para tal efecto, se necesita impulsar el desarrollo de los servidores públicos para que sean capaces y profesionales en el ejercicio de sus funciones, para mejorar la administración técnicamente y la calidad de la atención ciudadana; respetando su permanencia dentro de la administración se podrá generar un equipo de funcionarios especializados. Sólo exigiendo profesionalismo se tendrán gobiernos de resultados, pues lo contrario sería, como suele ser en la gran mayoría de los municipios mexiquenses, la improvisación en el desempeño de cargos públicos municipales que trae como consecuencia la aplicación de una mala técnica administrativa que ocasiona malos manejos de los fondos municipales. Pocos recursos y mal administrados provocan un caos en el gobierno municipal.

Por lo antes expresado, veo necesario pugnar por la creación de un Instituto de Capacitación para el Servidor Público Municipal, que tenga como objetivos primordiales capacitar, primeramente a los miembros del Ayuntamiento, posteriormente, o a la par, a los directores de área y por último a funcionarios de segundo nivel. La capacitación se dirigirá concretamente a la legislación municipal, para que comprendan los alcances y limitaciones de su actuación.

Este Instituto sentaría las bases sólidas para la implantación real del Servicio Público de Carrera que daría acceso a la función pública municipal y su permanencia en ella. Así también, pensando en otra alternativa para ingresar a la administración municipal con profesionalismo y ética de servicio, podría ser la creación de una Carrera Universitaria en Administración Municipal. Con ésto se terminarían los cursillos de fin de semana, los diplomados, esporádicos y poco prácticos, en administración municipal, y principalmente se dejaría de depender de consejeros poco profesionales que no sienten el compromiso de servir con eficiencia a la comunidad.

SEPTIMA. Entre tantas limitaciones que tiene la vida municipal, una de las más importantes es la falta de libertad económica. Las legislaturas locales mantienen el derecho

de señalar los renglones en que los municipios podrán obtener ingresos. Los Estados se reservan el cobro de impuestos sobre bienes o actividades de mayor rendimiento, dejando a los municipios el cobro de aquellos de escasa importancia económica.

Al analizar el marco jurídico de las finanzas municipales, concluimos que con la reglamentación actual no hay posibilidades de que exista una absoluta autonomía financiera municipal que responda a las propias necesidades del Municipio.

La debilidad del Municipio se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, por lo que es necesario incluir un cambio radical en la reforma municipal, concretamente en los mecanismos de captación de impuestos, de manera que los municipios reciban directamente una mayor parte de los ingresos fiscales, sin esperar a que la recaudación total llegue al gobierno federal y éste lo reparta a los Estados y éstos a su vez a los municipios; la realidad nos ha demostrado que esta manera de hacerle llegar recursos al municipio ha sido causa de serias dificultades en el desarrollo municipal, y al mismo tiempo se imponen crecientes tensiones políticas y sociales en todo el país, el ejemplo más crudo e impactante es el Estado de Chiapas, víctima del más cruel y vergonzoso centralismo político inhumano, excluyente y racista.

OCTAVA. El desorden del crecimiento urbano ha sido una herencia que continua hasta nuestros días, sin encontrar freno alguno a las modificaciones indiscriminadas del uso del suelo en toda la gran metrópoli, y en consecuencia se va engendrando una gran cantidad de problemas que padecemos tales como la inseguridad, la falta de servicios públicos y equipamiento urbano, caos vial y contaminación.

Al revisar el marco jurídico relacionado con el desarrollo urbano, vemos con mayor claridad que el municipio realmente no tiene facultades para planear ni reorganizar su propio desarrollo en esta área. El gobierno del Estado de Mexico, no consulta a las autoridades municipales para otorgar licencias de uso de suelo a empresas constructoras de fraccionamientos habitacionales y de centros comerciales que provocan problemas de tránsito vehicular, contaminación y deficiencia en los servicios públicos; así también, el Estado no consulta a los ayuntamientos para otorgar cierta cantidad de concesiones de servicio público de transporte que crean anarquía, inseguridad y desorden vial. Por tal razón se le deben otorgar verdaderas facultades a los municipios para crear reservas y restricciones al crecimiento urbano, tales como las licencias de uso de suelo que fueran otorgadas por el Ayuntamiento y que las concesiones de transporte público fueran controladas por la autoridad municipal, a través de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, misma que ejercería dichas facultades emitiendo dictámenes y decisiones, que serían el resultado de una amplia consulta y participación ciudadana.

NOVENA. Los servicios públicos en su conjunto representan uno de los principales indicadores de desarrollo de un país o de una región, si se entiende este concepto en un sentido amplio, que supone el bienestar de los gobernados. Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos, por tanto, este renglón significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.

Los servicios públicos municipales deberían estar organizados, financiados y operados con los propios recursos presupuestales y organizacionales del Ayuntamiento, pero existen

fuertes corrientes privatizadoras dentro del gobierno federal que indican que los recursos fiscales resultan insuficientes para la prestación de los servicios, por lo que se tendrá que recurrir al capital privado, apoyándose lógicamente en las concesiones como una forma de prestar el servicio, y así permitir que un particular obtenga ganancias, organizando y prestando los servicios públicos municipales, en detrimento de la economía familiar de nuestras comunidades. Este trabajo apoya la municipalización de los servicios públicos, es decir que estén a cargo directo de la autoridad municipal. Considero que existen suficientes elementos jurídicos para que el gobierno municipal los pueda organizar y prestar eficientemente. La Ley Orgánica Municipal señala que la prestación de los servicios deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia de su prestación. Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento podrán participar los particulares bajo la dirección de aquel. Los ayuntamientos están facultados para constituir organismos públicos descentralizados de carácter municipal, empresas paramunicipales y fideicomisos; en todos los casos el ayuntamiento transfiere la prestación de un servicio público determinado, y será él mismo, el que asuma la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y operación del servicio. Si el gobierno federal busca profundizar y ampliar la privatización de lo público, que se inicia con el neoliberalismo del expresidente Salinas, será casi imposible que exista un auténtico federalismo que promueva la autonomía municipal.

DECIMA. Por lo que se refiere a la necesaria coordinación entre autoridades mexiquenses y capitalinas para dar solución a problemas comunes del área metropolitana, se ha propuesto la creación de un Consejo Metropolitano que se encargue de la problemática urbana que afecta gravemente a las dieciséis delegaciones capitalinas y a los veintisiete municipios conurbados.

El problema metropolitano requiere enfrentarse con visión distinta a la actual. Es necesario pasar de las instancias meramente consultivas a una instancia ejecutiva que no sólo elabore proyectos y planes, sino que los ejecute con recursos propios. Es común creer que los problemas financieros son el obstáculo, cuando en verdad es la voluntad política de las instancias que temen por su soberanía, o definitivamente temen por sus intereses creados durante décadas.

BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1990.
2. ALANIZ BOYSO, RODOLFO. La Evolución del Municipio en el Estado de México a través de sus Leyes Orgánicas. Ed. Mimeo. Toluca, Méx.
3. BARANDA, MARTHA. Estado de México. Textos de su Historia. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. tom. 1, México, 1987.
4. BURGOA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, México, 7a. ed. 1989.
5. CABELLO, ALEJANDRA. El Financiamiento Municipal. Marco Conceptual y Análisis. Ed. Mimeo. CIDE; México, 1992.
6. GAMIZ PARRAL, MAXIMO. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. UNAM, México, 1990.
7. GARCIA OVIEDO, CARLOS. Derecho Administrativo. Ed. EISA, Madrid, 1957, tom. 1.
8. HERNANDEZ TORRES, M. Y MEJIA LIRA, JOSE. Experiencias de la Planeación Municipal y Propuestas para su mejoramiento. Centro de Investigación de Docencia Económicas, A.C. 1a. ed. 1992.
9. H. CONGRESO DE LA UNION. Las Constituciones de México. 1894-1989. Comité de Asuntos Editoriales, México, 1989.
10. MONTEMAYOR MEDINA, L. Y VILLICANA ESTRADA B. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Coordinación General de Apoyo Municipal. Toluca, 1993.

11. MORENO ESPINOZA, ORIGEN y Evolución del Municipio
ROBERTO en el Estado de México. Gobierno
del Estado de México. Toluca,
Méx.
12. OCHOA CAMPOS, MOISES. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa,
México, 1985. 4a. ed.
13. PONTIFES MARTINEZ, Apuntes. Modulo de Servicios
ARTURO. Municipales. Universidad
Iberoamericana. Toluca, Méx.
1992.
14. RUIZ DE CHAVEZ, MARIO. Antología Constitucional
Mexicana. "Venustiano Carranza.
El porque de las Reformas a la
Constitución de 1857".
H. Ayuntamiento de Naucalpan de
Juárez, Estado de México.
1991-1993.
15. SALES, G. CARLOS. Políticas de Financiamiento
Municipal. Revista de Estudios
Municipales. No. 15, Centro
Nacional de Estudios
Municipales, México, 1987.

LEGISLACIÓN

1. Nuestra Constitución. Historia de la libertad
soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto de Estudios
Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de
Gobernación. Cuaderno No. 23. tom. 1.
2. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ediciones Barocio. 10a. ed., México, 2000.
3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de
México. Prontuario de Legislación Fiscal. 1993-2001.
Gobierno del Estado de México.
4. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (1993-2001)
Coordinación de Apoyo Municipal. Gobierno del Estado
de México.

5. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México.
Secretaría de Desarrollo Urbano.Gobierno del Estado.

OTRAS FUENTES

1. Manual de Administración Municipal. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México,1989.
2. El Imparcial. Diario Local de Hermosillo, Son. 11 de octubre de 1994.
3. Gobierno del estado de México. Coordinación de Apoyo Municipal. "Memoria de la reunión con los CC. Presidentes municipales para la presentación del Programa." Texcoco, Méx., 13 de agosto de 1991.
4. Poder Ejecutivo Federal. " Plan Nacional de Desarrollo,1989-1994". Secretaría de Hacienda y Crédito Público,1989.
5. Poder Ejecutivo Federal. " Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000". Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Gobierno del Estado de México.Secretaría de Finanzas y Planeación. Dirección General de Planeación. "Plan Estatal de Desarrollo".
7. Gobierno del Estado de México. " Prontuario de Legislación Fiscal 2000." Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal.
8. Diarios Nacionales, "La Jornada" y "El Universal". Apoyo periodístico. Transcripción textual de Declaraciones públicas, hechas por altos funcionarios o ex-funcionarios del Gobierno Federal, Estatal o Municipal, en el período de 1990-2001, en relación con la Administración Municipal en el Estado de México.