

Intermunicipalidades

Autores:

Adán Larracilla Márquez
Miguel Amador Hernández
Diyinitza Martínez Peralta

Intermunicipalidades

Derechos reservados, 2021

Prolocal

Adolfo Prieto 1253 Col. Del Valle Centro
Alc. Benito Juárez C.P.03100 CDMX

Konrad Adenauer México A.C.

Río Guadiana No.3 Col. Cuauhtémoc, 06500, Ciudad de México
01(55) 55 66 45 99, kasmex@kas.de, www.kasmex.org

La reproducción total o parcial no autorizada vulnera derechos reservados.

Cualquier uso de la presente obra debe ser previamente consensuado.

IMPRESO EN MÉXICO

Lorem ipsum

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	08
Capítulo 1: El municipio, sus reformas y los orígenes de la coordinación y asociación municipal	10
1. Antecedentes del municipio y del Art. 115	11
1.1 Organización del calpulli	11
1.2 Huey Tlatoani	12
2.1 El primer municipio	14
2.2 Etapas del desarrollo municipal en la Nueva España	14
2.3 El municipio a través de las Constituciones mexicanas	16
a. La Constitución de Cádiz	17
b. Constitución de Apatzingán de 1814	17
c. Plan de Iguala	17
d. Constitución de 1824	18
e. Las Siete Leyes Constitucionales	18
f. Decreto del 22 de agosto 1846	18
g. Constitución de 1857	18
h. Porfiriato	18
i. Plan del Partido Liberal Mexicano	19
j. Plan de San Luis	19
k. Plan de Ayala	19
l. Plan de Guadalupe	19
m. Decreto sobre el municipio libre Venustiano Carranza	20
n. Constitución Política de 1917	20
3. Reformas al Artículo 115 y el contexto social en las que se realizaron	21
Primera reforma (20 de agosto de 1928)	22
Segunda reforma (29 de abril de 1933)	22
Tercera reforma (8 de enero de 1943)	23
Cuarta reforma (12 de febrero de 1947)	24
Quinta reforma (17 de octubre de 1953)	24
Sexta reforma (6 de febrero de 1976)	25
Séptima reforma (6 de diciembre de 1977)	25
Octava reforma (3 de febrero de 1983)	26
Novena reforma (17 de marzo de 1987)	27
Décima reforma (23 de diciembre de 1999)	27
Undécima reforma (14 de agosto de 2001)	28
Duodécima reforma (18 de junio de 2008)	28
Decimotercera reforma (24 de agosto de 2009)	29
Decimocuarta reforma (10 de febrero de 2014)	29
Decimoquinta reforma (29 de enero de 2016)	29
Decimosexta reforma (6 de junio de 2019)	30

Capítulo 2: Marco conceptual y jurídico	32
El Artículo 115 vigente	34
Atribuciones del 115 Constitucional	35
a. Servicios Públicos	35
b. Hacienda Municipal	36
c. Coordinación Municipio- Municipio	37
d. Coordinación Entidad Federativa- Municipio	37
Facultad de los municipios para coordinar y asociarse	37
a. El origen de la fracción III	37
b. Primera reforma de la Fracción III, 23 de diciembre de 1999	38
c. Segunda reforma de la Fracción III, 14 de agosto de 2001	39
Capítulo 3: Asociacionismo municipal: Antecedentes y conceptos	40
Asociacionismo municipal	41
a. Asociaciones por derecho privado	41
b. Asociaciones por derecho público	42
Esquemas de cooperación intermunicipal	43
La intermunicipalidad en México	43
1. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)	44
2. Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CZMG)	45
3. Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA)	46
4. Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (Simar)	50
5. Policía Metropolitana de Guadalajara	52
6. Intermunicipalidad de Municipios del Sureste del Estado de México (IMUSEM)	52
7. Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos (SIGIR-Valle de México)	53
8. Convenio de asociación municipal, Ixtlahuaca-Jocotitlán	53
9. Caso Venado-Charcas-Villa de Guadalupe	53
10. Ciudad Modelo Audi	53
11. Caso Oaxaca	53
12. Convenio de Coordinación Operativo de Alcoholimetría	55
Capítulo 4: Situación de las haciendas municipales	58
Situación actual	59
1.2 Medición de la pobreza a escala municipal en México	66
Situación hacendaria de los municipios	69
2.1.1 Los impuestos	70
2.1.2 Los derechos	71

2.1.3 Los productos	72
2.1.4 Los aprovechamientos	72
2.1.5 Contribuciones especiales	73
2.1.6 Las participaciones	73
3.1. Ingresos municipales 2019	73
3.1.1 Ingresos propios municipales 2019	74
3.1.2 Pandemia en los municipios 2020	77

Capítulo 5: Zonas Metropolitanas 80

Conceptualización de conurbación	85
Conceptualización de Zona Metropolitana	86
Zonas Metropolitanas en nuestro país	87
Actividad económica de las Zonas metropolitanas	89
Los fondos Metropolitanos	90
Desarrollo sostenible con enfoque municipalista	92
La importancia del municipio en las políticas de desarrollo	92
El plan de desarrollo municipal	93
Los municipios y los planes de desarrollo urbano	94
Plan Municipal solo como requisito legal	95

Capítulo 6: Ley de Intermunicipalidades 98

La legislación del asociacionismo en México	100
La legislación del asociacionismo en las entidades federativas	100
Ley Reglamentaria de las intermunicipalidades en México	102
Disposiciones generales	102
Asociacionismo intermunicipal	103
Creación del organismo directivo de la intermunicipalidad	104
Coordinación entre intermunicipalidades	105
Sección de los diferentes Estados	108
Sección de la creación de intermunicipalidades dentro de otra ya establecida	108
Sección de la inclusión	108
Sección de la exclusión	109
Seguridad municipal	110

Conclusiones 112

Bibliografía 115

Introducción

En primer lugar, para acotar el tema en sus justos términos, debemos conocer cuál es la situación real actual del municipalismo mexicano y, posteriormente, ver cuáles son las soluciones que se están proponiendo y sus posibles consecuencias prácticas; puesto que la inmensa mayoría de ellas no son novedosas, sino todo lo contrario: ya se han puesto en práctica con el evidente resultado negativo de que seguimos hablando de este tema y, por lo tanto, no se ha resuelto. Quizás esto se explique con el hecho de que este asunto no tiene nada que ver con la coyuntura de crisis vivida, más bien se trata de una cuestión mucho más profunda y de carácter estructural.

El modelo de asociacionismo denominado intermunicipalidades lo podemos concebir como: el ejercicio de unir y sumar esfuerzos para la solución de uno o varios problemas públicos. La provisión de servicios públicos en el ámbito municipal es un tema de relevancia, debido a que las ciudades se perfilan a ser, cada vez, más pobladas; aunque la mayoría tiene menos de 50 mil habitantes. La cooperación entre las demarcaciones se vuelve urgente debido a los actuales retos en movilidad, medio ambiente, planeación territorial, seguridad, servicios públicos e infraestructura, entre otros. Por ello es indispensable diseñar mecanismos eficaces de articulación entre los municipios y con los demás órdenes de gobiernos.

En el asociacionismo se encuentra la solución efectiva de problemas comunes o la mejora en la calidad de la prestación de servicios públicos de calidad; la garantía de la seguridad a los habitantes de las municipalidades y la propuesta de soluciones innovadoras a los problemas actuales es tarea de aquellos que se encuentran al frente de las alcaldías y ayuntamientos. Para apoyar esta realidad, PROLOCAL presenta la viabilidad de una Ley reglamentaria de las Intermunicipalidades en México que regule y, al mismo tiempo, sea el mecanismo de innovación. Esta iniciativa busca mejorar la coordinación entre municipios, eficientar los recursos de los mismos y fomentar la planeación de mediano y largo plazo; así como la subsidiariedad entre órdenes de gobierno, con la inclusión ciudadana y de la academia como actores que participen en la creación, seguimiento y evaluación de resultados de las acciones que implementen las intermunicipalidades.

CAPÍTULO 1

El municipio, sus reformas y los orígenes de la coordinación y asociación municipal

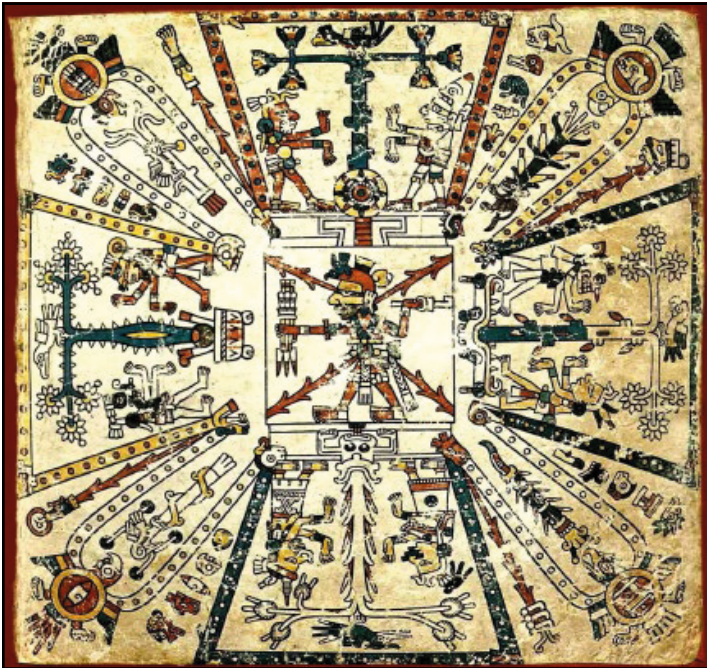
1. Antecedentes del municipio y del Art. 115

El antecedente más antiguo que se tiene del municipio en México es el *calpulli* que era un ente territorial y la base político-administrativa de la organización mexicana. Sus aspectos fundamentales eran: económico (sistema agrícola de explotación comunal de las tierras que le pertenecían al estado, los mexicas trabajaban esas tierras y otorgaban una tercera parte de sus beneficios al estado; de no trabajarlas durante dos años perdían el derecho a explotarlas); hacendario (el *Cihuacoatl* era el responsable de la Hacienda Pública, el tributo consistía en la entrega de objetos y en la prestación de servicios personales); gubernamentales (se regía internamente por un Consejo de Ancianos presididos por el *Teacauh* o pariente mayor, conjuntamente se encontraba el *Tecuhtli*, funcionario que debía juzgar los litigios de menor cuantía, así se representaba al *Calpulli* ante el *Cihuacoatl*, que era el máximo Consejo de Gobierno Mexica).

1.1 Organización del *calpulli*

- a. El *Tecuhtli*, responsable de la milicia, adiestraba a los jóvenes y dirigía las tropas en caso de guerra.
- b. Los tequitlatos, dirigían los trabajos comunales.
- c. Los calpixques, recaudaban los tributos.
- d. Los tlacuilos, eran los cronistas de la época.
- e. Sacerdotes y médicos hechiceros, estaban al cuidado del *calpulli*.
- f. El *calpulli* era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Una de las funciones del *calpulli* era la de organizar a las familias que lo componían, en el trabajo comunitario de la tierra y construcción de la obra pública. Este trabajo comunitario era la forma de pago del tributo al *tlatoni* o jefe de la tribu. Desde la época prehispánica el municipio era un ente basado en la centralización, porque todo partía desde su capital o el barrio más importante; y de ahí se iba extendiendo a su alrededor en lo relativo a la economía, la administración y el espacio territorial.



El calpulli era, además, una unidad religiosa y militar. Sus integrantes adoraban a un mismo dios en templos erigidos dentro de sus tierras, y combatían en los mismos destacamentos. Para tal efecto, recibían instrucción militar en el *telpochcalli*, o escuela de guerreros, que cada calpulli mantenía. El jefe de ellos era el *calpullec*, designado vitaliciamente dentro de la misma familia por los demás miembros del calpulli. Actuaba como juez en litigios menores, representaba al calpulli en el consejo *mexica*, dirigía la educación de los niños y, sobre todo, repartía las tierras entre las familias de acuerdo al número de componentes.

Las evidencias señalan que en la mayoría de los 20 calpulli habitaba uno de los sectores de Tenochtitlán: el correspondiente a los campesinos, lo cual indica que su importancia estaba

directamente relacionada con las funciones que ejercían sus más destacados integrantes. Así elegían al frente de su cargo al *Tlatoani*, para elegirlo se congregaban los jueces. Se congregaban también los *achcacaughtin* y los *tequihuaque*, los *tiacahuan*, los *oquichtin*, y los jueces principales, los guardianes de Dios, los *ofrendadores del fuego*, los *guedejudos*; todos se concertaban en el gran palacio, en la corte. Daban su voto de elección a los *pipiltiu* o nobles respetados, a los hijos de los *tlatoque* o señores, a los maduros, que no amaban en exceso sus cabezas, sus pechos, que no conocieran el pulque, que no fueran borrachos, que no fueran aceptadores de personas (*venales*), que fueran restauradores, cuerdos, bien entendidos, sabios, de buena y recta educación y formación, de buen hablar, de buen oír, que estimaran a la gente, que poseyeran rostro y corazón¹.

1.2 Huey Tlatoani

Una vez escogido aquel que iba a ser el *Tlatoani*, se hacía también la elección de cuatro grandes dignatarios que debían de desempeñar funciones muy importantes. Uno de estos era el *Tlacoahcácatl* o señor de la casa de los dardos que, junto con el *Tlacatécatl*, tenía la suprema jerarquía militar. Otro era el *Huitznahuatlailótlac* que, con el *Ticociahuácatl*, habrían de desempeñar cargos propios de jueces principales. Finalmente, se elegía al *Pochtecatlailótlac*, que era uno de los que presidían la organización de los mercaderes².

¹Códice Florentino, libro VIII, capítulo XVIII, recuperado en https://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/teotihuacan_aztecas/132_04_06_SocialPolitica.pdf

² Códice Matritense de la Real Academia. fol. 111 r

Algunos de los atributos y funciones del *Tlatoani*

Actuar como ordenador en todos los campos.

Como representante de la divinidad, era el máximo juez e igualmente sobre él recaía la suprema responsabilidad de las cosas divinas y humanas.



De él dependía la iniciación de una guerra.

La promulgación de las leyes y el comienzo de cualquier clase de empresas.

Asistido por el gran consejero o Cihuacóatl, también prestaba oídos, cuando era necesario, a otros dignatarios que tenían a su cargo diversos aspectos de la administración.

2.1 El primer municipio

El municipio en general es una institución concebida por la cultura grecorromana, el municipio romano era una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes, así que puede decirse que nació siendo autónomo. El municipio como institución llega a América desde Roma, en donde nace, y recibe unas influencias particulares de la Península Ibérica, y así se establece en nuestro continente un encuentro de profundas consecuencias económicas, políticas, sociales y sobre todo jurídicas.

La fundación de Veracruz se remonta al 22 de abril de 1519, cuando una expedición española al mando del conquistador Hernán Cortés desembarcó en "Costa Verde" o Chalchiucueyatl-cuecan ("arena sobre arena amontonada"), donde se asentó y posteriormente se fundó el primer ayuntamiento a la usanza española. A ese lugar se le nombró la Villa Rica de la Vera Cruz: Villa como las de España, Rica por las manifestaciones de riqueza que Moctezuma hizo en el puerto a los recién llegados; Vera de verdadera; y Cruz, porque el día de su llegada se festejaba el viernes santo y se rendía tributo a la cruz donde falleció Cristo.

El 10 de julio de 1519 se consolidó la organización de un cuerpo político en el territorio de la Nueva España y se instaló el primer ayuntamiento de México y del continente americano. Sus primeros alcaldes fueron Francisco de Montejo y Alonso Hernández de Portocarrero. El segundo municipio fundado fue el de la Ciudad de México-Tenochtitlan y obedeció a dos razones: 1) establecer una organización territorial básica y 2) como una estrategia de carácter político en la que Hernán Cortés se autonombra Capitán General de Justicia Mayor, fungiendo como representante de los intereses de la corona española.

2.2 Etapas del desarrollo municipal en la Nueva España

Tenemos que el municipio en la Antigüedad establecido en la península ibérica es influenciado por varias culturas, que dan una concepción trasladada a América y, por consiguiente, a México. Se pueden diferenciar tres etapas del desarrollo municipal en la Nueva España: Implantación (1519-1525), Organización (1526-1766) y Decadencia (a partir de 1767).

Etapa de Implantación (1519-1525). Los primeros ayuntamientos se ocupaban preferentemente de dictar las normas para el trazo de las localidades y emitir ordenanzas para regular a la población. Durante el proceso inicial de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, su edificación fue la garantía para alcanzar la consolidación del poderío peninsular sobre las comunidades indígenas nativas.

Etapas de Organización (1526-1766)

Los ayuntamientos empezaron a jugar un papel importante en el desarrollo colonial, ya que se comenzaron a encargar de la recolección del erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública y administrar el municipio. Durante el periodo colonial, el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español, hasta fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, cuando se hizo manifiesto el proceso de emancipación política. Resulta interesante que en un principio la sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y de indios, estos últimos fueron objeto de una doble independencia, pues estaban sujetos a las autoridades internas de la colonia, así como a las provenientes directamente de la metrópoli.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es el hecho de que, en los primeros años de la Conquista, los cabildos gozaron de cierta autonomía en relación con la Corona. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente al monarca y, por otro, el poder con el que contaban los conquistadores para actuar en tierras novohispanas, estos hechos permitieron la existencia, por un breve tiempo, de la autonomía municipal. Por otro lado, los cabildos españoles tenían tres funciones básicas: la ejecución de justicia; la administración del territorio, que debía ser puesta en práctica como obligación del alcalde; y la construcción de obras públicas, que era una tarea de los regidores. Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de órganos y funcionarios en América Latina, así como la paulatina fusión de la población española e indígena, provocaron inevitablemente la declinación de los cabildos autónomos³.

Etapas de Decadencia (a partir de 1767)

Acuciado por la necesidad de buscar nuevas fuentes de ingreso, sobre todo en las provincias de ultramar, Carlos III introdujo la práctica de vender cargos al mejor postor; el adquirente obtenía un título perpetuo que luego se hizo transmisible pagando nuevamente una parte del valor. A partir de entonces, sólo los alcaldes fueron electivos y anuales, ya que, siendo su función de justicia, no era susceptible de venta. Ese sistema produjo una gran decadencia en los cabildos que provino de una doble vía: la pobreza de muchos vecindarios y la falta de provecho económico de los cargos restaron interés a los posibles adquirentes, lo cual determinó que la composición de los ayuntamientos.

³ Mayorga, Fernando, Institución vertebradora de la vida municipal, 2021. Recuperado en <https://www.revistacredencial.com/historia/temas/el-cabildo>

El marco jurídico del Ayuntamiento tiene sus orígenes a lo largo del movimiento de Independencia. A principios del siglo XIX, por causa de la invasión francesa en España, la Corona dejó de tener poder en el sistema colonial, por lo que las élites de criollos en América comenzaron a ganar para su causa el poder que ya no le pertenecía a España y, por ello, el ayuntamiento de la Ciudad de México, a través de su regidor Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debía resumir y convocar a la creación de una nación independiente.

2.3 El municipio a través de las Constituciones mexicanas

Una constitución es reflejo de su contexto histórico, y es un instrumento indispensable para encauzar y transformar el destino de una nación. Dadas sus cualidades fundantes, que dan forma y estructura a un país, la Constitución es piedra de toque para construir instituciones y normar la existencia de un gobierno representativo. La historia moderna vio nacer las primeras constituciones formales en el mundo, como la de Estados Unidos en 1787, la de Francia en 1791 y la de Cádiz de 1812. Dichos ordenamientos establecieron estados liberales que buscaban inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas. En los primeros textos constitucionales no asoma todavía la polémica entre federalistas y centralistas, pero contienen preceptos que tienen vinculación con el municipio mexicano.

El primer texto que nos referiremos será a la Constitución de Cádiz que, aunque se ha calificado por Octavio Hernández de “ley extraña en suelo propio”, es un documento que por la influencia que tuvo en el constitucionalismo mexicano y en el latinoamericano es de estudio obligado, amén de haber estado vigente en nuestro país así fuera de manera intermitente en 1812 y 1820. Dicha Constitución reguló a los municipios en el capítulo I del título VI, designado con la expresión “De los Ayuntamientos”; que comprende de los artículos 309-323, el cual define de manera muy detallada la composición de los ayuntamientos, la forma de elegir a sus miembros y sus principales atribuciones.

a. La Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz 1812 fue promovida por el sector liberal español, estableció la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, promoviendo la figura de los jefes políticos como instancia intermedia entre los municipios y el estado. En esta, se constituye una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la Península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

b. Constitución de Apatzingán de 1814

La Constitución de Apatzingán de 1814 mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal se refiere, pues en su artículo 211 ordenó que las leyes en vigor permanecerían en tanto no se expidiesen otras. El referido artículo decía literalmente: “Mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de las que en adelante se derogaren⁴”.

c. Plan de Iguala

El Plan de Iguala, firmado el 21 de febrero de 1821, estableció la independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional, la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución de Cádiz. Los ayuntamientos fueron uno de los principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso Constituyente del nuevo estado mexicano; es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio mexicano. En el Plan de Iguala, con su organización constitucional monárquica, también se reconoce la existencia de los ayuntamientos: cuando Agustín Iturbide sube al poder nombra a un jefe político por cada provincia, confirmando el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

⁴Cfr. Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México 1808-1967*, 3a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 95 y ss.

e. Las Siete Leyes Constitucionales

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista. A través de estas leyes se dividió el territorio de la República en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos. Las Siete Leyes Constitucionales consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos (puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000).

f. Decreto del 22 de agosto 1846

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, fecha en que Santa Ana dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México. En esa época se da un centralismo muy notorio en el que todo parte de la capital para repartir hacia las demás dependencias, y en el que los pueblos se asemejan a la capital.

g. Constitución de 1857

Con la Constitución de 1857, la organización del país se da en forma de república representativa democrática, federal y popular, reconociendo en su artículo 72 que se elegirá popularmente a las autoridades municipales y judiciales. Asimismo, en el artículo 31 la Constitución de 1857 se establece que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio; así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica. El artículo 36 de la Constitución de 1857 se establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio, de tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales⁵.

h. Porfiriato

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911), el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. La centralización ahogó la vida municipal, los prefectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal. En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios.

⁵Las constituciones de 1824 y 1857 no establecieron el Municipio y conforme al modelo clásico, señalaban la Autonomía de los Entes Federados para organizar su estructura territorial. Luego durante el porfiriato se establecen las jefaturas políticas que eran un puente entre los Entes Federados y los Ayuntamientos. La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917.

En 1897 se publicó la Ley general de ingresos municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios. En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

i. Plan del Partido Liberal Mexicano

La libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó durante el movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan del Partido Liberal Mexicano, el 1 de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en sus artículos 45y 46 se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

j. Plan de San Luis

El Plan de San Luis fue un manifiesto promulgado el 5 de octubre de 1910 por Francisco I. Madero, líder del movimiento revolucionario mexicano y candidato presidencial por el Partido Nacional Antirreeleccionista. El Plan de San Luis expresaba que la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna; en este mismo Plan, Madero hizo resaltar el principio de no reelección desde el presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

k. Plan de Ayala

El Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapala en 1911 dictara la Ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

l. Plan de Guadalupe

El 12 de diciembre de 1914, en las adiciones al Plan de Guadalupe, se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

m. Decreto sobre el municipio libre. Venustiano Carranza

El 25 de Diciembre de 1914 se deroga la ley del 26 de marzo de 1903, sobre la reorganización política y municipal del Distrito Federal, con lo que les devuelve su libertad y autonomía a los municipios así como los bienes, rentas y prerrogativas que le son propias. El municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así como la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades municipales están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y, por consiguiente, para atenderlas y remediarlas con eficacia.

n. Constitución Política de 1917

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios. El 1 de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar la manera en la que en esta constitución se habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme las tres bases que se mencionan más adelante.

El municipio fue incorporado plenamente en la Constitución hasta 1917. La Constitución Política de 1917, en su artículo 115 relativo a la figura municipal, habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

III. Los municipios estarán 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 residiere habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo 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 cada 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.

3. Reformas al Artículo 115 y el contexto social en las que se realizaron

En las últimas décadas México ha emprendido un proceso de descentralización hacia el municipio: se le reconoce su calidad como ámbito de gobierno; así como, se le ha dotado de competencias y recursos para prestar los servicios públicos que le corresponden. Este proceso, que en un primer momento estuvo controlado desde el centro, fue tomando entidad propia y ha tenido diversas expresiones en las diferentes regiones del país. Este esfuerzo de descentralización ha sido una puerta de entrada para discutir la manera de distribuir recursos y las decisiones. Ante este se presenta la estructura constitucional del proceso de reestructuración y descentralización municipal, su vinculación con el tema de las relaciones intergubernamentales y sus canales de interacción, la cual será base del desarrollo de este libro.

Primera reforma (20 de agosto de 1928)

- Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción con los habitantes de cada entidad: siete para los de población menor a cuatrocientos mil habitantes, nueve en los que excediesen de ese número y no llegara a ochocientos mil, y once en los superiores a dicha cifra.
- Se fundó la reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

La iniciativa fue promovida por el general Álvaro Obregón, entonces candidato a la presidencia y secundada por varios legisladores, fundándose en que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma (29 de abril de 1933)

Se agregó un segundo párrafo a la fracción I, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales

La reforma se originó en el discurso del entonces ex presidente Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores el 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los más grandes de la revolución era "la política del carro completo", que había que "tener un espíritu más amplio" y "dar oportunidad a la juventud" en los puestos públicos. Recuérdese que en esa época había una supremacía política evidente del grupo norteño, que se restringió al de Sonora-Sinaloa después del golpe de Agua Prieta, por lo que muchos legisladores del cerrado grupo se habían reelecto varias veces en las Cámaras y habían aparecido varios conflictos locales como consecuencia de ese monopolio del poder.

Costó trabajo lograr la apertura y obtener el consenso para la reforma dentro del Partido Nacional Revolucionario (PNR); la iniciativa original se presentó en el Primer Congreso Nacional de Legislaturas, efectuado en enero de 1932, donde no prosperó porque la mayoría de las delegaciones era reeleccionista. Meses después, empero, se venció a la resistencia, en la Convención Nacional Extraordinaria del PNR, inaugurada el 30 de octubre del mismo año referido, el presidente del partido, Manuel Pérez Treviño, presentó una ponencia que finalmente fue aprobada en favor de la no reelección de los legisladores y municipales.

Tercera reforma (8 de enero de 1943)

El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes:

- «Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años». Es necesario añadir que antes de esta modificación duraban los gobernadores cuatro años, pero sus mandatos se extendieron porque previamente se había ampliado también el mandato presidencial a seis años.

Esta iniciativa fue promovida por Manuel Ávila Camacho, para que coincidiese el mandato de los gobernadores con el del presidente de la República, mismo que se había fijado en seis años desde la reforma de 24 de enero de 1928. El mandato ampliado estaba destinado a Obregón, pero por la crisis que desató su muerte, correspondió después ejercerlo al presidente Cárdenas. A manera de antecedente, recuérdese también que durante el régimen de Porfirio Díaz, por reforma de 10 de mayo de 1904, se había aprobado también un mandato presidencial de seis años, argumentándose en la iniciativa que era el mismo término que los virreyes duraban en su encargo en la época colonial.

Cuarta reforma (12 de febrero de 1947)

Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes:

- «En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas». En la iniciativa de esta reforma se expresó que a través de ella «se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio».

Esta iniciativa se debe al presidente Miguel Alemán, en la cual subrayaba que por medio de la reforma “se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común. del municipio”.

Quinta reforma (17 de octubre de 1953)

Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante la reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera «ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres» que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Esta reforma se impulsó por don Adolfo Ruiz Cortines, quien en su iniciativa expresaba que la mujer debía recibir estímulo para su participación en la vida política, como ya lo había hecho de manera benéfica en las elecciones municipales y además porque había un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos del municipio”.

Sexta reforma (6 de febrero de 1976)

Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la Federación.

Esta iniciativa fue un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo, es decir, dotó a los estados y municipios la competencia de expedir leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas en lo que se refiere a los centros urbanos de población.

Esta iniciativa fue promovida por Luis Echeverría, en un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.

Séptima reforma (6 de diciembre de 1977)

Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese «cuando menos de trescientos mil habitantes o más». Esta iniciativa formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

Esta iniciativa, promovida por José López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

Octava reforma (3 de febrero de 1983)

Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como en la revocación de municipales; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el Gobierno del Estado colaborara cuando fuera menester; se consagró la llamada «esfera económica mínima» de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos; y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.

- Dotó a los municipios de personalidad jurídica y patrimonio propio, permitiéndoles expedir sus bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas.
- Adicionó los servicios públicos que debía prestar el municipio.
- Estableció la libertad de los municipios para administrar su hacienda.
- Dio a los municipios facultades para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, reservas territoriales y ecológicas, vigilar el uso de suelo en su territorio, regular la tenencia de la tierra, expedir licencias y permisos de construcciones y abrir la posibilidad de crear convenios con los gobiernos estatales para la prestación de servicios.
- Facultó a las legislaturas locales para desaparecer ayuntamientos y le dio oportunidad a los imputados de ser escuchados.
- Permitió a los ayuntamientos aprobar sus Presupuestos de Egresos.
- Se estableció que las relaciones trabajo entre los Estados y sus trabajadores se rijan por las leyes que expidan las legislaturas.
- Se permite por primera vez la asociación intermunicipal y la creación de empresas paramunicipales.
- Se permiten los convenios para la prestación de servicios.

Mediante esta iniciativa, que presentó el presidente Miguel de la Madrid, se recogieron varias de las demandas que los municipios del país habían venido formulando, así como sirvió de punto de partida para un alivio relativo de sus condiciones financieras que habían llegado a niveles alarmantes.

Novena reforma (17 de marzo de 1987)

Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los Estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los Estados y los municipios.

Décima reforma (23 de diciembre de 1999)

Se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecológica y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio

- Reconoció al ayuntamiento como un órgano de gobierno del municipio y no como un sistema de administración.
- Adicionó los servicios públicos de: drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento de calles, parques, jardines y seguridad pública.
- Facultó a los municipios metropolitanos para coordinarse para la prestación de servicios públicos.
- Dejó la policía preventiva a cargo del presidente municipal y que el gobernador pueda intervenir en casos de fuerza mayor.
- Determinó que los consejos municipales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley.
- Estableció que estaban exentos del pago del impuesto predial los inmuebles de la federación, estados, o municipios.
- Determinó que los municipios estuvieran facultados para formular los planes de desarrollo regionales en concordancia con los planes generales en la materia.
- Permitió a los municipios presentar controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.

Undécima reforma (14 de agosto de 2001)

Último párrafo: Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Esta modificación resulta del esfuerzo que se ha hecho para proteger los derechos de los pueblos indígenas, cuyas comunidades viven todavía en condiciones de pobreza, ignorancia y marginación. El asunto se tornó espinoso con el movimiento armado del EZLN en Chiapas, cuyos representantes celebraron con el gobierno federal los llamados acuerdos de San Andrés. Se han efectuado para proteger los derechos de los pueblos indígenas las reformas de 1982 y 2001; en esta última, se modificó el artículo 115 en el último párrafo de la fracción II para indicar que "las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

Duodécima reforma (18 de junio de 2008)

Definió que la policía preventiva estaría a cargo del presidente municipal en los términos de la entonces Ley de Seguridad Pública del Estado acatando las órdenes del gobernador en casos de fuerza mayor. Se enmendó la fracción VII del artículo 115 constitucional, con motivo de la profunda reforma que instauró un nuevo proceso penal con mayor oralidad y una nueva regulación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permita la coordinación de los tres órdenes de gobierno. En la nueva fracción VII se sigue disponiendo que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal, pero en lugar de la redacción anterior que decía "en los términos del reglamento correspondiente", ahora se expresa "en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado" modificación que se hizo para especificar que una ley de las legislaturas de los estados regirá las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación al menos en el interior de cada una.

Decimotercera reforma (24 de agosto de 2009)

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, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Se inspira esta reforma en la urgencia general que tienen los municipios de transparentar sus ingresos, egresos, rendición de cuentas y remuneraciones de sus servidores, en virtud de que infortunadamente han crecido los excesos presupuestarios y en materia de personal, de ahí que se haya adicionado a la fracción IV del artículo 115, que los presupuestos de egresos de los ayuntamientos “deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

Decimocuarta reforma (10 de febrero de 2014)

Se agregan al párrafo primero del artículo 115, las palabras “democrático y laico”, como cualidades que debe tener la forma de gobierno de los estados. Además, se introduce en el 2o. párrafo de la fracción I del citado artículo, la elección consecutiva por un periodo adicional de presidentes municipales, regidores y síndicos. La reelección será posible si el periodo de mandato no es superior a tres años y si el candidato se postula por el mismo partido político, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Decimoquinta reforma (29 de enero de 2016)

Con la reforma constitucional sobre la autonomía de la Ciudad de México, se modificaron las fracciones IV y V del artículo 115, para precisar que “los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.”

Decimosexta reforma (6 de junio de 2019)

Definió la paridad de género en la ocupación de cargos para integrantes de los ayuntamientos. Por lo anterior señalado, las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución otorgaron a los municipios facultades de coordinación y asociación para la prestación de servicios públicos de su competencia. Los municipios conurbados pueden obtener beneficios económicos, administrativos y sociales en los servicios públicos mediante la coordinación intermunicipal.

En el siguiente capítulo se ahondará de los antecedentes de las coordinaciones y asociaciones municipales en México y ejemplo de otros países.

CAPÍTULO 2

Marco conceptual y jurídico

Con el propósito de que el municipio pueda funcionar y ejecutar las tareas que tiene encomendadas, el derecho mexicano ha establecido para esta institución un marco jurídico, que parte de las propias normas constitucionales, pasa por las locales y desciende hasta el quehacer municipal. A continuación se resumen los principales aspectos que sustentan dicho marco jurídico:

- La Ley Suprema de la República Mexicana, que suministra los principios generales de la institución municipal.
- Las leyes federales que desarrollan los principios referidos.
- Las constituciones locales, que dedican parte de su articulado a la institución municipal.
- Las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas.
- El propio derecho que generan las corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Esta numerosa serie de normas, además de hablar de la relevancia que se concede al municipio, también hace evidente el complicado y, a veces, contradictorio entramado constitucional que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad y de imprimirle mayor coherencia.

Precisamente por ello afirmamos desde el primer capítulo que es menester, por un lado, replantear los principios constitucionales y legales que rigen para el sistema federal y municipal, así como expedir una ley reglamentaria del artículo 115 con el carácter de ley marco. Por otro lado, que los estados y municipios hagan un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país (Larracilla, 2020).

El Artículo 115 vigente

El municipio mexicano actual es heredero de una amplia tradición histórica que transcurre desde el 22 de abril de 1519, cuando el conquistador Cortés, proveniente de la isla de Cuba, decide fundar el primer municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz. A partir de ese momento, podemos contar más de 500 años de innumerables sucesos que terminaron por marcar y enmarcar al municipio mexicano tal y como hoy lo conocemos. Sin embargo, esta realidad atiende a diversos desafíos que se han intensificado a partir de la promulgación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que desde ese momento la Ley Suprema mexicana consagra dentro de sí un ordenal referido al funcionamiento de los municipios.

No obstante, y aun cuando el cuerpo normativo de 1917 detallaba el accionar de los municipios mexicanos con mucha mayor especificidad que las constituciones de 1824 y 1957, y a pesar de las 16 reformas legislativas a las que se ha sometido al artículo 115, los municipios no pueden hacer uso pleno de las facultades, servicios y funciones que la norma les otorga por la falta de capacidades de muchos de ellos.

En su versión actual, el artículo 115 sigue conservando en su encabezado la declaración de que el municipio es libre, y subraya su importancia en el sistema constitucional. Ahora dicho precepto es mucho más amplio, se compone de ocho fracciones mismas que describiremos de manera sintética¹:

Fracción I. Consagrada al gobierno municipal.

Fracción II. En la cual se enviste a los municipios de personalidad jurídica y se explica el orden jurídico municipal y su relación con las leyes que expiden las legislaturas de los estados.

Fracción III. - Se refiere a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios. Además, menciona que 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.

¹Síntesis basada en <https://mexico.justia.com/federales/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos/titulo-quinto/#articulo-115>

Fracción IV. Regula la hacienda municipal y los elementos que la componen.

Fracción V. Referente a los planes de desarrollo municipal, reservas territoriales, utilización del suelo y otros aspectos concernientes al espacio urbano.

Fracción VI. Regula la llamada conurbación, que surge cuando dos o más centros urbanos forman una continuidad geográfica.

Fracción VII. - Regula el municipio y la seguridad pública mediante la policía preventiva.

Fracción VIII. En la cual se introduce el principio de representación proporcional en la elección de los municipios, así como las relaciones entre éstos y sus trabajadores.

Atribuciones del 115 Constitucional

La fracción III del artículo 115 señala expresamente una serie de funciones y servicios públicos que los municipios deberán asumir. Entre ellos se destacan:

a. Servicios Públicos

Establece que las entidades federativas, tendrán como base de su división territorial y de su organización política administrativa el municipio libre; este tendrá personalidad jurídica y podrá manejar su patrimonio conforme lo señale la Ley. Además de esto, en la fracción III menciona que tendrán a su cargo la prestación de los servicios públicos como:

- a. El agua potable, el drenaje, el alcantarillado, y el tratamiento y disposición de las 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.

Incluidos los servicios públicos que las legislaturas locales determinen, conforme a las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por su parte, lo referido a funciones públicas, el municipio se queda con el encargo de proporcionar seguridad pública, en los términos que señala el Art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. Hacienda Municipal

El Art. 115 Constitucional, fracción IV, se enfoca en la parte hacendaria del municipio, facultándolo para administrar 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. Esta fracción IV también señala las fuentes de ingresos con las que cuenta el municipio para su funcionamiento.

Fig. 1 Fuente de Ingresos Municipales

Ingresos Municipales Art. 115 Constitucional, fracción IV	Fuente del ingreso
<ul style="list-style-type: none"> ■ Contribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 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.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Participaciones 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La Federación otorga presupuesto a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos propios 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Elaboración propia, con base en el Art. 115 Constitucional, fracción IV

c. Coordinación Municipio- Municipio

En el tema de Coordinación, el municipio tiene la facultad de realizar acuerdos con otros Ayuntamientos, pudiendo 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, deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales respectivas, lo anterior se encuentra referido en el Art. 115 Constitucional, fracción III, inciso i.

d. Coordinación Entidad Federativa- Municipio

De igual manera el Ayuntamiento se encuentra facultado para realizar convenio con la Entidad Federativa para la prestación o coordinación de servicios públicos, esto en el caso de que el municipio o Legislatura local lo consideren necesario. Dichos convenios podrán ser de manera directa o a través de un organismo correspondiente y tendrán que ser de carácter temporal.

Facultad de los municipios para coordinar y asociarse

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, párrafo segundo primera porción, establece que:

Artículo 115. (...)

III. (...)

(...)

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. (...)

a. El origen de la fracción III

La fracción III tiene su origen en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, supuso un punto de inflexión en el desarrollo histórico de la organización política y administrativa municipal, ya que su finalidad esencial fue el fortalecimiento de los municipios. La reforma estableció en la fracción III del artículo 115 el catálogo de los servicios públicos municipales que le correspondería prestar a los municipios, por sí mismos o con el concurso de los estados cuando así fuere necesario. Son los siguientes: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercado y centrales de abasto; e) panteones;

f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito; y i) los demás que las legislaturas estatales determinaran según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Además, esta reforma introdujo la posibilidad de que los municipios de un mismo estado puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo, siempre que medie previo acuerdo entre sus ayuntamientos.

b. Primera reforma de la Fracción III, 23 de diciembre de 1999

Esta fracción fue modificada mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999; de la exposición de motivos que la sustenta se sigue que, ante la necesidad de seguir fortaleciendo financieramente con ingresos propios a los municipios y dado que los ingresos municipales seguían siendo notoriamente insuficientes, era necesario un incremento en las fuentes de ingresos municipales que les permitieran depender más de sus propios recursos y que las participaciones federales fueran solo complementarias. En esta lógica, la redacción de esta fracción mantuvo los incisos del a) al i) que originalmente contemplaba, pero incorporó en ellos más conceptos de fuentes de ingresos: en el inciso a) se añadieron el drenaje y el tratamiento y disposición de aguas residuales; en el inciso c), la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; en el inciso g), el equipamiento de las fuentes que ya existían de calles, parques y jardines; y en el inciso h) la función de policía preventiva municipal, con la precisión de que el servicio de seguridad pública debería prestarse en términos del artículo 21 constitucional. También se incorporaron nuevas formas de coordinación y asociación en la prestación de los servicios para incrementar la eficacia, y se agregó la posibilidad de coordinación entre municipios de diversos estados y de los municipios con el estado al que pertenezcan.

c. Segunda reforma de la Fracción III, 14 de agosto de 2001

Esta fracción fue objeto de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, en la que solamente se incorporó la previsión de que las comunidades indígenas puedan coordinarse y asociarse en el ámbito municipal. Para lograr una eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo o para el mejor ejercicio de las funciones que les competen, los municipios pueden celebrar convenios de coordinación: a) entre municipios del mismo estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos; b) entre municipios de diversos estados, con la aprobación de los congresos locales; y c) con el estado al que pertenezcan, e incluso, en este último caso, el convenio puede ser para que el estado se haga cargo, de manera directa o a través del organismo correspondiente, en forma temporal de alguno de ellos. Sin embargo, en caso de que se lleguen a celebrar cualesquiera de estos tipos de convenios, estos no pueden prevalecer de manera indefinida; ya que, por disposición expresa del propio artículo 115, fracción III constitucional, los servicios públicos ahí señalados son competencia originaria de los municipios y, por tanto, en cualquier momento estos pueden reivindicar las facultades que les corresponden y que la propia Constitución les otorga.

CAPÍTULO 3

Asociacionismo municipal: Antecedentes y conceptos

Asociacionismo municipal

En México hay dos formas de asociacionismo municipal, en primer lugar, tenemos las asociaciones por la vía del derecho público; en segundo lugar, están las asociaciones municipales por el derecho privado.

a. Asociaciones por derecho privado

Las asociaciones por derecho privado tienen su base jurídica en el Código Civil, debido a que los Ayuntamientos cuentan con personalidad jurídica propia pueden celebrar convenios y uno de ellos puede ser el de asociarse con otras instituciones o personas físicas para fines específicos. Así sucede con las asociaciones nacionales de municipios de partidos políticos, entre las que destacan la Federación Nacional de Municipios de México A.C., (FENAMM) perteneciente al Partido Revolucionario Institucional (PRI); la Asociación de Autoridades Locales de México A. C. (AALMAC) del Partido de la Revolución Democrática (PRD); y la Asociación Nacional de Alcaldes de Acción Nacional (ANAC) del Partido Acción Nacional (PAN). Por otro lado, se encuentra el más grande esfuerzo de asociacionismo a nivel nacional denominado Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que aglutina a las asociaciones nacionales de partidos políticos conformada por las Asociaciones de Municipios antes mencionadas.

Los fines principales de este tipo de asociaciones de gobiernos municipales son de corte político o de representación política ante otros poderes y órdenes de gobierno, incluso les da la posibilidad de asociarse e interrelacionarse con gobiernos de otros países. Las relaciones entre los gobiernos locales y las asociaciones formales que logran constituir con base en éstas son, entonces, organismos para la expresión política de la institución local y los intereses, también locales, que representan. Vincularse y constituirse como una entidad orgánica son acciones políticas, inscritas entre los objetivos y la práctica del poder del Estado (Paz, 2005:VIII).

b. Asociaciones por derecho público

La otra forma de asociación de municipios es por la vía de derecho público, en la que los gobiernos municipales tienen un sustento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), específicamente en el artículo 115, fracción III, inciso i, párrafo tercero que dice: “Los Municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de sus servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan”. A este tipo de asociación de gobiernos municipalidades se le conoce en el ámbito académico como intermunicipalidades, del que no existe una definición exacta. La Real Academia Española (RAE) define a la intermunicipalidad como:

Categoría genérica que incluye las mancomunidades de municipios y las mancomunidades o comunidades de tierra o de villa y tierra, o de ciudad y tierra, socios, reales señoríos, universidades, comunidades de pastos, leñas, aguas y otras análogas (2021).

La académica Ady Carrera, define el concepto de Intermunicipalidades como:

Un medio a través de la cual no sólo puede lograrse una gestión más eficaz y eficiente; sino que además contribuye al fortalecimiento municipal. La intermunicipalización puede ser la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México (2005).

En este tipo de asociación, los gobiernos municipales tratan de resolver de manera conjunta una problemática territorial en cuanto a la prestación de uno o de varios servicios públicos que tienen a su cargo y que por ley deben de proveer. Estas son relativamente nuevas en México, son permitidas por la ley a partir de la reforma constitucional de 1983 en la que se les da la posibilidad de asociarse; lo anterior responde al principio de legalidad que nos indica que las autoridades sólo pueden hacer aquello que le faculta la ley.

A pesar de que han pasado tres décadas de que existe explícitamente la posibilidad de que los gobiernos municipales se asocien, no es una práctica muy recurrente cumpliendo con las características de ser voluntarias, tener un propósito claro, tener un acuerdo formal, etc. Aun cuando entre los municipios mexicanos existen antecedentes de esta forma de colaboración solidaria con sus vecinos, en México nos es una práctica generalizada debido a que no existe una cultura de cooperación entre las autoridades municipales.

Esquemas de cooperación intermunicipal

Una idea nos la da Antonio Sánchez¹, cuando dice que la cooperación intermunicipal tiene sus orígenes en tres esquemas:

- El primero es una cooperación inducida o vertical que instrumentó el gobierno: como el Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA), creado en 1978; la policía intermunicipal, en 1983, que mantuvo actividades hasta 1989; y el Consejo Metropolitano de Guadalajara, que hasta 2012 aún funcionaba.
- Segundo es una cooperación horizontal: como los que han establecido los municipios de Jalisco, y que hasta 2009 se habían constituido 30 mecanismos de cooperación intermunicipal o asociación municipal.
- Tercero sigue un modelo de centro-periferia: corresponde básicamente al tipo de cooperación que sigue la zona metropolitana de Guadalajara.

La intermunicipalidad en México

La posibilidad de asociación entre los municipios del país data de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, realizada en 1983 y que entró en vigor en 1984. Antes de eso, esta figura de gestión era prácticamente desconocida, aunque ya había algunos antecedentes aislados, como el de SIAPA que se constituyó en 1978 como una comisión interinstitucional de coordinación, presidida por el gobierno del estado de Jalisco. A continuación, se presentan algunos ejemplos de asociación municipal para problemas en común:

¹Sánchez Bernal, op. Cit.

1. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA)

El 27 de marzo de 1978, el Congreso del Estado de Jalisco emitió el decreto número 9765 a través del cual se creó la Ley para el sistema intermunicipal de los servicios de agua potable y alcantarillado en la Zona Metropolitana de Guadalajara; en dicho decreto “se declara de utilidad pública la implantación, operación, administración, conservación y mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado en la Zona Metropolitana, integrada por los Municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y áreas pertenecientes a otros municipios cuyas extensiones sean delimitadas, desde el punto de vista técnico...”. Para la prestación del servicio se creó el SIAPA como un “Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y capacitado para actuar, contratar, decidir, y determinar lo concerniente en las materias de su competencia”.

El decreto precisó que el Sistema debía ser conducido por un Consejo de Administración integrado por el gobernador del Estado, quien presidía el Consejo, el director general, designado por el gobernador y representantes de diferentes instituciones oficiales y organismos privados entre ellos, por supuesto, los H. Ayuntamientos de la Zona Metropolitana. El 23 de marzo del año 2000 entraron en vigor las reformas al artículo 115 constitucional, con dichas reformas se establece el doble carácter de funciones y servicios públicos de competencia exclusiva municipal, como los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales.

Para el 7 de febrero de 2002 se creó el Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado “Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado”, con base en el “Convenio de asociación intermunicipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de las aguas residuales”, suscrito con la participación de los Municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan. El Congreso aprobó entonces la disolución del SIAPA de la Zona Metropolitana como Organismo del Estado y la creación de un sistema intermunicipal independiente (SIAPA), conforme al acuerdo entre los municipios

de la Zona Metropolitana de Guadalajara y el Estado, que fue publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco el jueves 6 de junio de 2002 (Numero 37, Sección II, Tomo CCCXLI)².

2. Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CZMG)

Pese a que pudiera ser cuestionada, la primera institución metropolitana sólida en Guadalajara es el Consejo Metropolitano de Guadalajara, creado en 1989. En términos puntuales, el Consejo Metropolitano tiene como atribución revisar y, en su caso, presentar propuestas para la actuación el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, así como de los planes parciales de desarrollo urbano de los municipios; además, tiene como sustento normativo un acuerdo intermunicipal. En el manuscrito original se indica que fue concebido como un organismo de coordinación y concertación en el que participan diferentes instancias de los gobiernos federal, estatal y los ayuntamientos de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan . El acuerdo contempló que el Consejo Metropolitano se integrara por un presidente, quien sería el gobernador del estado, o la persona que él designara, así como un vocal ejecutivo y los consejeros presidentes municipales de Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan; también los titulares de las secretarías general de Gobierno, Desarrollo Urbano y Rural, Finanzas, Vialidad y Transporte, Promoción y Desarrollo Económico, Turismo, Salud y Educación. De igual modo, serían consejeros el procurador de justicia, el director general del SIAPA y algunos delegados federales, entre ellos el delegado de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; finalmente, el Consejo Metropolitano contaría con un secretario técnico.

² Informe 2008 SIAPA. Recuperado en: https://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/doctrans/informe_2008_0.pdf

³ El acuerdo contemplaba que, a invitación expresa de los integrantes formalmente reconocidos, podrían formar parte los ayuntamientos de El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Tlajomulco de Zúñiga. Esto con la intención de que se analizaran los asuntos que competan a su jurisdicción y como consecuencia del crecimiento natural de la zona metropolitana ya se contemplaban. Véase el "Acuerdo que crea el Consejo Metropolitano de Guadalajara y el Reglamento que norma el funcionamiento del Consejo Metropolitano de Guadalajara".

3. Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA)

Las juntas intermunicipales se consolidan como organismos de gobernanza local para constituirse como agentes públicos de desarrollo territorial, son un modelo de gobernanza local novedoso en México para la gestión integral del territorio, como alternativa para asegurar un desarrollo sustentable en las zonas rurales del país, que permita conservar el capital natural y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes (Gonzalez Franco, s.f.). Se trata de una entidad paragubernamental (varios municipios asociados) y es de interés público; además, cuenta con personalidad jurídica, normatividad interna y patrimonio propio, con posibilidades de recibir fondos tanto públicos como privados al ser donataria autorizada, lo que le da la necesaria autonomía de gestión y margen de maniobra para cumplir a cabalidad con los propósitos para los que los municipios se asocian; pero, a diferencia de una asociación civil, como OPDI se enfatiza su carácter de entidad pública (Gonzalez Franco, s.f.). Está integrada por un Consejo de Administración, un Consejo Ciudadano y una Dirección como órgano operativo, quien brinda apoyo técnico a los municipios para la elaboración, gestión e implementación de los proyectos y programas de medio ambiente⁴.

Como resultado de las actividades productivas, así como de la concentración de la población en zonas urbanas, los principales problemas ambientales identificados son:

- Contaminación de agua y suelos por descargas de aguas residuales, el manejo inadecuado de residuos sólidos y agroquímicos.
- Deforestación y cambio de uso de suelo de aptitud forestal por agropecuario.
- Contaminación del aire por quemas agropecuarias, incendios forestales y uso de pesticidas.

Actualmente, el Estado de Jalisco cuenta con 11 JIMA conformadas⁵:

1. Junta intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA), creada en 2007.

⁴Programa para el desarrollo integral forestal intermunicipal y su vinculación con la estrategia nacional REDD+. Recuperado en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195870/Rio_Ayuquila-Armeria_y_otras_cuencas_prioritarias.pdf

⁵Iniciativa de Decreto de Ley de Asociaciones Intermunicipales del Estado de Jalisco, 2020.

Principales problemáticas:

- Contaminación del agua
- Deforestación por ganadería y cultivo de agave
- Contaminación del aire
- Gestión de residuos

2. Junta intermunicipal de medio ambiente para el Río Coahuayana (JIRCO), creada en 2009.

Principales problemáticas:

- Cambio de uso de suelo principalmente por aguacate y berries
- Incendios forestales
- Gestión de la laguna de Zapotlán

3. Asociación intermunicipal para la protección del medio ambiente y desarrollo sustentable del Lago de Chapala (AIPROMADES), creada en 2009 y reestructurada en 2015. Integrada por 16 municipios: Atotonilco el Alto, Ayotlán, Chapala, Degollado, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay, Jocotepec, Juanacatlán, La Barca, La Manzanilla de la Paz, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán El Alto, Tototlán, Tuxcueca y Zapotlán el Rey.

Principales problemáticas:

- Contaminación del agua
- Gestión de residuos
- Cambio de uso de suelo principalmente por agave
- Degradación de la cuenca directa del Lago de Chapala
- Desarrollos inmobiliarios irregulares

4. Junta intermunicipal de medio ambiente de Sierra Occidental y Costa (JISOC), creada en 2012.

Principales problemáticas:

- Incendios forestales
- Deforestación por ganadería y aguacate
- Tala ilegal
- Gestión de residuos

5. Junta intermunicipal de medio ambiente de la Costa Sur (JICOSUR), creada en 2013.

Principales problemáticas:

- Contaminación del agua
- Abasto de agua
- Cambio de uso de suelo por agave y desarrollos inmobiliarios
- Gestión de residuos

6. Junta intermunicipal de medio ambiente de Altos Sur (JIAS), creada en 2014.

Principales problemáticas:

- Contaminación del agua por ganadería intensiva
- Abasto de agua
- Cambio de uso de suelo por agave y desarrollos inmobiliarios
- Gestión de residuos

7. Junta intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral de la Región Valles (JIMAV), creada en 2017.

Principales problemáticas:

- Contaminación y deterioro de la presa de la Vega
- Deforestación por ganadería y cultivo de agave
- Contaminación del agua
- Gestión de residuos

8. Junta intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral de la Región Norte (JINOR), creada en 2017.

Principales problemáticas:

- Desarrollo pueblo Wixarika,
- Gestión de Residuos,
- Gestión del agua
- Incendios forestales

9. Junta intermunicipal de medio ambiente de Lagunas (JIMAL), creada en 2019.

Principales problemáticas:

- Contaminación del agua
- Deforestación por ganadería y cultivo de agave
- Contaminación del aire
- Gestión de residuos

10. Junta intermunicipal de medio ambiente de la Cuenca Alta del Río Ayuquila (JIDELAA), creada en 2020.

Principales problemáticas:

- Gestión de residuos
- Incendios forestales
- Desarrollo forestal
- Presión inmobiliaria y turística

11. Junta intermunicipal de medio ambiente Altos Norte (JIAN), creada en 2020.

Principales problemáticas:

- Ganadería extensiva
- Gestión de recursos hídricos (estrés hídrico)
- Gestión de residuos

4. Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (Simar)

Los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos (Simares) surgen a partir de 2008 por la preocupación de las autoridades municipales y estatales por resolver el manejo de residuos sólidos urbanos. Su financiamiento se consigue a través de las cuotas que cubren los municipios.

Actualmente, Jalisco cuenta con 5 Simares constituidos y en operación:

- Simar Sureste: conformado por nueve municipios y es operador del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Concepción de Buenos Aires, Jalisco
- Manzanilla de la Paz, Jalisco
- Mazamitla, Jalisco
- Quitupan, Jalisco
- Valle de Juárez, Jalisco
- Santa María del Oro, Jalisco
- Teocuitatlán, Jalisco
- Tizapán El Alto, Jalisco
- Tuxcueca, Jalisco
- Marcos Castellanos, Michoacán

Simar Sur Sureste⁶: conformado por cuatro municipios y es operador del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Es operador de reciclaje, transformación, procesamiento, comercialización y confinamiento de los desechos sólidos, incluyendo residuos de manejo especial o peligroso y sus subproductos.

- Tuxpan, Jalisco
- Zapotiltic, Jalisco
- Tamazula de Gordiano, Jalisco
- Tecalitlán, Jalisco

⁶ Convenio de creación del Organismo Público Descentralizado SIMAR Sur Sureste. Recuperado en <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/CONVENIO%20CREACION%20SIMAR%20SURESTE.pdf>

Simar Lagunas⁷: conformado por tres municipios para el manejo de residuos lagunas, relacionada con la gestión integral y disposición final de residuos sólidos urbanos.

- Zapotlán el Grande, Jalisco
- Gómez Farías, Jalisco y;
- Amacueca, Jalisco.

Simar Ayuquila Valles⁸: conformado por seis municipios, y es operador del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

- El Grullo, Jalisco
- El Limón, Jalisco
- Ejutla, Jalisco
- Unión de Tula, Jalisco
- Autlán, Jalisco (se integra en 2020)⁹

Simar Ayuquila Llanos¹⁰: conformado por cuatro municipios, y es operador del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

- Zapotitlán de Vadillo, Jalisco
- Tolimán San Gabriel, Jalisco
- Tuxcacuesco, Jalisco y;
- Tonaya, Jalisco.

⁷ Convenio de creación del Organismo Público Descentralizado SIMAR Lagunas https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/convenio_simar_laguna.pdf

⁸ Convenio específico de asignación de recursos al sistema Intermunicipal de manejo de residuos Ayuquila Valles. <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2017-Convenio-SEMADET-DJ-DGPPGA-64.pdf>

⁹ Tomado de: <https://autlan.gob.mx/autlan-se-integra-al-simar-ayuquila-valles/>

¹⁰ Convenio de creación del Organismo Público Descentralizado Ayuquila-Llano. Recuperado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Municipios/Sn%20Gabriel/1CONVENIO.pdf>

5. Policía Metropolitana de Guadalajara¹¹

El objetivo es la asociación intermunicipal y la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública, mediante la creación del Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado Policía Metropolitana de Guadalajara, creada en 2019. Son ocho municipios los que integran la Policía Metropolitana de Guadalajara:

- El Salto, Jalisco
- Guadalajara, Jalisco
- Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco
- Juanacatlán, Jalisco
- Tlajamulco de Zúñiga, Jalisco
- Tonalá, Jalisco
- Zapopan, Jalisco y
- Zapotlanejo, Jalisco.

6. Intermunicipalidad de Municipios del Suroriente del Estado de México (IMUSEM)

La Asociación de Municipios del Suroriente del Estado de México se creó en 2008, con una vocación turística para impulsar la preservación, promoción y mejoramiento del desarrollo urbano regional, así como para fomentar el desarrollo artesanal. Está integrada por 14 municipios:

- Amecameca, Estado de México
- Atlautla, Estado de México
- Ayapango, Estado de México
- Chalco, Estado de México
- Cocotitlán, Estado de México
- Ecatzingo, Estado de México
- Ixtapaluca, Estado de México
- Juchitepec, Estado de México
- Ozumba, Estado de México
- Temamatla, Estado de México
- Tenango del Aire, Estado de México
- Tepetixpla, Estado de México
- Tlamanalco, Estado de México
- Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México

¹¹ Serrano, Ilarena Felipe. (2019) Asociación municipal, Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Valle de México, SIGIR Memoria Documental. Recuperado en <http://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2019/Publicaciones/Memoria%20SIGIR%20Electronica.pdf>

7. Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos (SIGIR-Valle de México)

El SIGIR-Valle de México es un organismo público descentralizado de naturaleza intermunicipal creado en 2017, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, el cual tiene como objetivo la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos. Los tres municipios que la integran son SIGIR-Valle de México son¹²:

- Huehuetoca, Estado de México
- Coyotepec, Estado de México
- Teoloyucan, Estado de México

8. Convenio de asociación municipal, Ixtlahuaca-Jocotitlán

A finales del 2014 Grupo IUSA inauguró una planta de paneles solares en el Estado de México, esta empresa está ubicada en Jocotitlán, y los obreros, casi todos oriundos de Ixtlahuaca, eran víctimas de asalto cada quincena. Lo que propició que la empresa quisiera trasladarse a Puebla, en virtud de la oferta de mejores condiciones. Ante tal situación, el entonces presidente municipal de Ixtlahuaca buscó acercamiento con el alcalde de Jocotitlán para realizar un programa de seguridad pública, puesto que más de tres mil obreros perderían su trabajo. La asociación de estos dos municipios evitó que IUSA se trasladara a otro lugar, y se redujeron los índices de inseguridad (Santín, 2013).

9. Caso Venado-Charcas-Villa de Guadalupe

En el estado de San Luis Potosí, los municipios del Venado, Charcas y Villa de Guadalupe tienen zonas muy desérticas; en consecuencia, se asociaron para dotar de agua potable a sus comunidades. Asociación con fines de derecho público que no se formalizó a través de convenio; sin embargo, se requería la administración conjunta de un pozo para abastecimiento de agua a los municipios.

¹² Serrano, Ilarena Felipe. (2019) Asociación municipal, Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Valle de México, SIGIR Memoria Documental. Recuperado en <http://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2019/Publicaciones/Memoria%20SIGIR%20Electronica.pdf>

10. Ciudad Modelo Audi

En septiembre de 2012 se dio a conocer que Grupo Volkswagen había elegido San José Chiapa para fabricar la Q5. El gobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle visualizó detonar el desarrollo de la región, ubicada a dos horas de la capital del estado. La obra abarca los municipios San José Chiapa, Nopalucan, Rafael Lara Grajales, Mazapiltepec y Soltepec, los cuales suscribieron un Convenio Marco de Colaboración con el Gobierno de Puebla en el año 2015. En el caso de los dos primeros Ayuntamientos el Convenio va en función de la prestación de servicios públicos con una duración de 30 años; mientras que con los otros tres gobiernos locales el Convenio se realizó para que el Estado les brinde apoyo técnico necesario, a fin de garantizar el cumplimiento de las atribuciones específicas en materia de desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial que competen al Ayuntamiento.

En su gobierno, Moreno Valle envió al Congreso Local una iniciativa para crear un Organismo Público Descentralizado que administrara Ciudad Modelo Audi e hiciera que esta cumpliera sus objetivos. La propuesta fue aprobada el 27 de enero de 2017 y, con ello, esta instancia obtuvo la facultad de realizar las funciones de un ayuntamiento, como tener presupuesto propio, prestar servicios públicos y cobrar por permisos y licencias (Paper Intermunicipalidades ANAC, 2021).

11. Caso Oaxaca

En el Distrito Judicial de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, 26 municipios se mancomunaron a través de una sociedad civil con fines políticos para realizar obras públicas. Se fundó en 1937 como una instancia de gestión de obras públicas; actualmente conservan la asociación, y cada uno mantiene su autonomía municipal¹³.

¹³ Santín Del Río, Leticia, Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios (2013). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Recuperado en http://contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/Revista_Rc_et_Ratio/Rc_et_Ratio_7/Rc7_1_Leticia_Santin_Del_Rio.pdf

12. Convenio de Coordinación Operativo de Alcoholimetría

En agosto de 2019 fue publicado el Convenio en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, tiene por objeto definir y establecer los mecanismos de coordinación interinstitucional e intermunicipal, necesarios para cumplir con lo establecido por el Operativo de Alcoholimetría "Conduce sin Alcohol". Los municipios integrantes son: Aguascalientes, Asientos, Calvillo, Cosío, El Llano, Jesús María, Pabellón de Arteaga, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, San José de Gracia y Tepezalá.

Fig. 2 Algunas intermunicipalidades en México



Elaboración propia

SIMARES:

- SIMAR Sureste
 - Concepción de Buenos Aires, Jalisco
 - Manzanilla de la Paz, Jalisco
 - Mazamitla, Jalisco
 - Quitupan, Jalisco
 - Valle de Juárez, Jalisco
 - Santa María del Oro, Jalisco
 - Teocuitatlán, Jalisco
 - Tizapán El Alto, Jalisco
 - Tuxcueca, Jalisco
 - Marcos Castellanos, Michoacán
- SIMAR Sur Sureste
 - Tuxpan, Jalisco
 - Zapotiltic, Jalisco
 - Tamazula de Gordiano, Jalisco y,
 - Tecalitlán, Jalisco
- SIMAR Lagunas
 - Zapotlán el Grande, Jalisco
 - Gómez Farías, Jalisco
 - Amacueca, Jalisco.
 - Simar Ayuquila Valles
 - El Grullo, Jalisco
 - El Limón, Jalisco
 - Ejutla, Jalisco
 - Unión de Tula, Jalisco
 - Autlán, Jalisco (se integra en 2020)
- SIMAR Ayuquila Llanos
 - Zapotitlán de Vadillo, Jalisco
 - Tolimán San Gabriel, Jalisco
 - Tuxcacuesco, Jalisco
 - Tonaya, Jalisco
- SIAPA Y CZMG
 - Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan
- Policía Metropolitana de Guadalajara
 - El Salto, Jalisco
 - Guadalajara, Jalisco
 - Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco
 - Juanacatlán, Jalisco
 - Tlajamulco de Zúñiga, Jalisco
 - Tonalá, Jalisco
 - Zapopan, Jalisco
 - Zapotlanejo, Jalisco.
- IMUSEM
 - Amecameca, Estado de México
 - Atlautla, Estado de México
 - Ayapango, Estado de México
 - Chalco, Estado de México
 - Cocotitlán, Estado de México
 - Ecatzingo, Estado de México
 - Ixtapaluca, Estado de México
 - Juchitepec, Estado de México
 - Ozumba, Estado de México
 - Temamatla, Estado de México
 - Tenango del Aire, Estado de México
 - Tepetixpla, Estado de México
 - Tlamanalco, Estado de México y,
 - Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México
- SIGIR-Valle de México)
 - Huehuetoca, Estado de México
 - Coyotepec, Estado de México
 - Teoloyucan, Estado de México
- AUDI
 - San José Chiapa, Puebla
 - Nopalucan, Puebla
 - Soltepec, Puebla
 - Rafael Lara Grajales, Puebla
 - Mazapiltepec de Juárez, Puebla

CAPÍTULO 4

Situación de las haciendas municipales

1. Situación actual

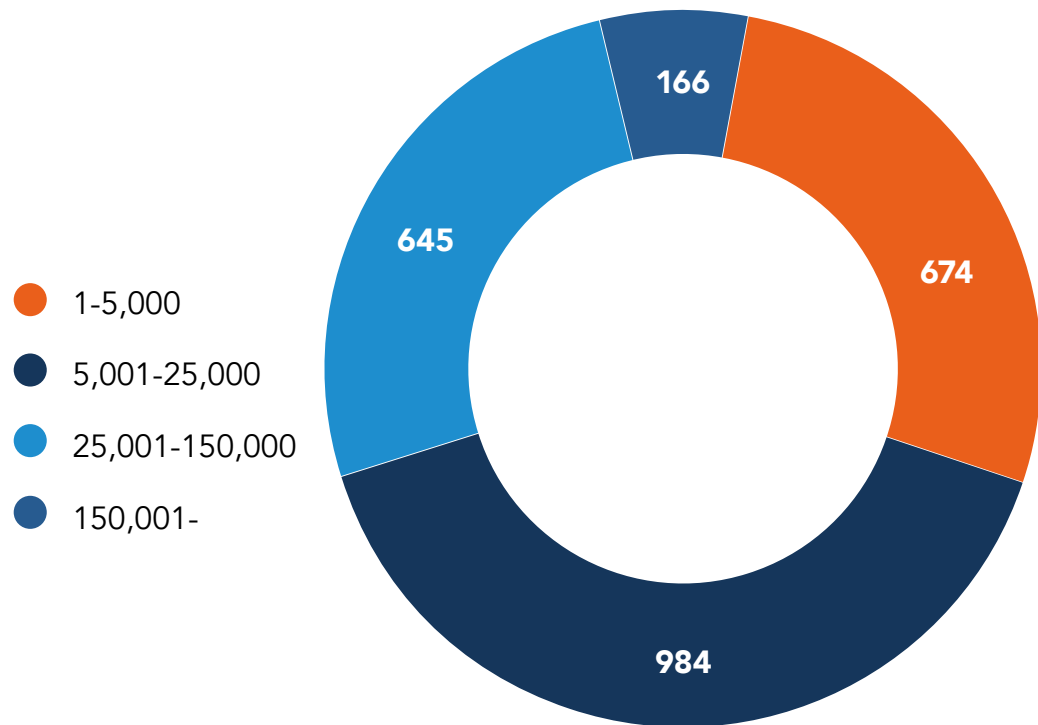
En México, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), existen un total de 2453 municipios y 16 alcaldías, es decir, un total de 2 mil 469 demarcaciones territoriales sobre una extensión de 1,973 millones km², con una media de población de 55,546 habitantes y densidad de 69 habitantes por kilómetro cuadrado, según los últimos datos oficiales del INEGI referidos a 2020. Aunque si omitimos a los Ayuntamientos con más de 500,000 habitantes, la media baja a 33, 208 habitantes por municipio.

Con base en los criterios empleados en 2010 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México (PNUD), para determinar la condición de urbanización de los municipios se establecen los parámetros para realizar la clasificación preliminar:

1. Municipio metropolitano. Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes y la población general es mayor a los 150,000 habitantes.
2. Municipio urbano. Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes, con una población general entre los 30,000 y 150,000 habitantes.
3. Municipio en proceso de transición de lo rural a lo urbano. Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes.
4. Municipio rural. Más del 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes con una población general menor a 20,000 habitantes.
5. Municipio marginado. Población en localidades menores a 5,000 habitantes, alto grado de analfabetismo, pobreza extrema y carencia de alimentación, falta o deficiencia en infraestructura y servicios públicos, vivienda precaria y población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos.

De acuerdo a esta clasificación, de las 2469 demarcaciones, el mayor número de municipios oscila entre 5,001- 25, 000 habitantes con 984 que representa el 39.85% con una población 12 863 371 habitantes y se puede representar gráficamente de la siguiente manera:

Gráfica I. Clasificación demográfica según Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México



Fuente: Elaboración propia

Para detallar esta información, se puede disgregar por distribución por tamaño poblacional de la siguiente manera:

Tabla 1. Distribución de municipios por tamaño poblacional

Distribución por tamaño poblacional	Cantidad de Municipios según tramos de población	Población	% población respecto al total nacional
1-1000	134	82,850	0.07
1001-10,000	904	4,151,458	3.29
10,001-50,000	985	23,133,225	18.36
50,001-100,000	211	14,841,595	11.78
100,001-250,000	136	20,808,816	16.51
250,001-500,000	48	17,280,118	13.71
500,001-750,000	25	15,373,760	12.20
750,001-1,000,000	12	10,654,223	8.45
1,000,001-1,250,000	6	6,496,652	5.16
1,250,001-1,500,000	2	2,862,120	2.27
1,500,001-1,750,000	4	6,571,198	5.21
Más de 1,750,001	2	3,758,009	2.98
	2,469	126,014,024	100

Fuente: Elaboración propia

-134 municipios de 1 a 1,000 habitantes. Existen 134 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 618 personas por municipio y representan 0.07% a nivel nacional.

-904 municipios de 1,001 a 10,000 habitantes. Existen 904 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 4,592 personas por municipio y representan 3.29% a nivel nacional.

-985 municipios de 10,001 a 50,000 habitantes. Existen 985 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 23,486 personas por municipio y representan 18.36% a nivel nacional.

-211 municipios de 50,001 a 100,000 habitantes. Existen 211 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 70,339 personas por municipio y representan 11.78% a nivel nacional.

-136 municipios de 100,001 a 250,000 habitantes. Existen 136 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 153,006 personas por municipio y representan 16.51% a nivel nacional.

-48 municipios de 250,001 a 500,000 habitantes. Existen 48 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 360,002 personas por municipio y representan 13.71% a nivel nacional.

-25 municipios de 500,001 a 750,000 habitantes. Existen 25 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 614,950 personas por municipio y representan 12.20% a nivel nacional.

-12 municipios de 750,001 a 1,000,000 habitantes. Existen 12 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 887,852 personas por municipio y representan 8.45% a nivel nacional.

-6 municipios de 1,000,001 a 1,250,000 habitantes. Existen 6 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 1,082,775 personas por municipio y representan 5.16% a nivel nacional.

-2 municipios de 1,250,001 a 1,500,000 habitantes. Existen 2 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 1,431,060 personas por municipio y representan 2.27% a nivel nacional.

-4 municipios de 1,500,001 a 1,750,000 habitantes. Existen 4 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 1,642,800 personas por municipio y representan 5.21% a nivel nacional.

-2 municipios de más de 1,750,001 habitantes. Existen 2 ayuntamientos que gobiernan aproximadamente 1,879,005 personas por municipio y representan 2.98% a nivel nacional.

Visto lo anterior, esta distribución indica que la concentración de población se encuentra en los 136 municipios que concentran en 16,51% de población a nivel nacional. Sin embargo, también se presenta una distribución sintetizada de los mismos datos para ver el panorama de concentración de población.

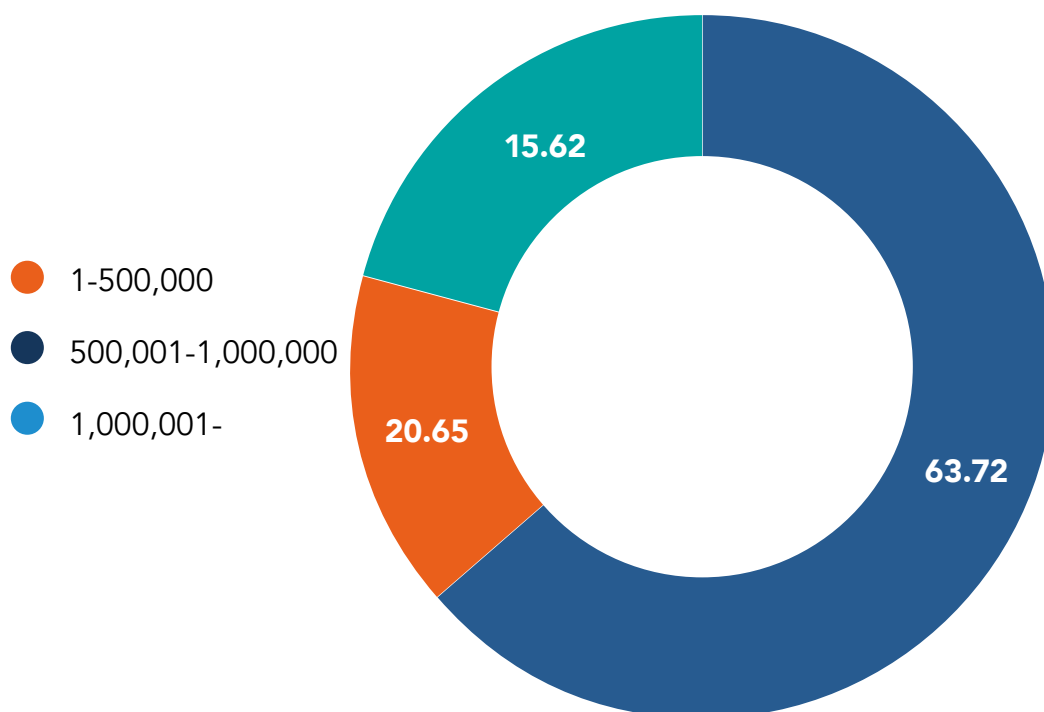
Tabla 2. Distribución de municipios por tamaño poblacional

Distribución por tamaño poblacional	Núm. Municipios	Población	% población respecto al total nacional
1-500,000	2418	80,298,062	63.72
500,001-1,000,000	37	26,027,983	20.65
1,000,001-	14	19,687,979	15.62

Fuente: Elaboración propia

En el siguiente gráfico se muestran los datos anteriores, con la finalidad de ilustrar la información.

Gráfica II. Concentración de población respecto a la distribución por tamaño del total nacional



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, debemos fijarnos también en el parámetro de la distribución poblacional según la concentración de habitantes del municipio, para así poder distinguir tres segmentos claramente determinados:

De las 2 mil 469 de las demarcaciones territoriales, el 63.72% concentra a más de 80 millones de habitantes con 2 mil 418 municipios, y solo 51 municipalidades concentran 36.38% de población a nivel nacional.

En la siguiente tabla, se presenta la densidad de población por entidad federativa para efectos de comparación, con lo que es posible conocer qué tan poblada se encuentra cierta región en relación con otra. Las entidades mayor densidad son Ciudad de México, Estado de México y el estado de Morelos.

Tabla 3. Densidad de población

Entidad federativa	Densidad de población (habitantes por km ²)	Entidad federativa	Densidad de población (habitantes por km ²)
Aguascalientes	254	Morelos	53
Baja California	53	Nayarit	254
Baja California Sur	11	Nuevo León	53
Campeche	53	Oaxaca	254
Chiapas	254	Puebla	53
Chihuahua	53	Querétaro	254
Ciudad de México	254	Quintana Roo	53
Coahuila de Zaragoza	53	San Luis Potosí	254
Colima	254	Sinaloa	53
Durango	53	Sonora	254
Estado de México	254	Tabasco	53
Estados Unidos Mexicanos	53	Tamaulipas	254
Guanajuato	254	Tlaxcala	53
Guerrero	53	Veracruz de Ignacio de la Llave	254
Hidalgo	254	Zacatecas	53
Jalisco	53		
Michoacán de Ocampo	254		

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el mapa y en la tabla XX, las nueve entidades con alta densidad, Ciudad de México con 6,163 hab/km², Estado de México 760 hab/km², Morelos 404 hab/km², Tlaxcala 336 hab/km², Aguascalientes 254 hab/km², Querétaro 203 hab/km², Guanajuato 201 hab/km², Puebla 192 hab/km² e Hidalgo con 148 hab/km²

Fig. 3 Mapa de densidad de población



1.2 Medición de la pobreza a escala municipal en México

De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la medición de la pobreza se sustenta en el concepto de pobreza, que comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, no es unidimensional respecto a un solo factor, como sería el ingreso económico; sino que se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado única y exclusivamente por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado (2020). Así, la identificación y la medición de la pobreza en México toma en consideración los siguientes indicadores:

1. Ingreso corriente per cápita: el ingreso corriente total per cápita incluye los siguientes componentes y se ajusta por economías de escala y adulto equivalente:

- Ingresos monetarios de las personas: remuneraciones al trabajo, ingreso por trabajo independiente, autoconsumo, ingreso por renta de la propiedad y transferencias.
- Ingresos no monetarios de las personas: pago en especie, transferencias en especie y regalos recibidos en especie.
- Servicios médicos del ISSSTE o ISSSTE estatal o Servicios médicos de Pemex, Ejército, Marina u otra institución pública o privada.

2. Acceso a la seguridad social: Las personas no presentan carencia en el acceso a la seguridad social si, de acuerdo con su edad y/o condición laboral.

- Disponga de acceso directo a la seguridad social.
- Cuento con parentesco directo con alguna persona dentro del hogar que tenga acceso directo.
- Reciba servicios médicos por parte de algún familiar dentro o fuera del hogar, por muerte del asegurado o por contratación propia.
- Reciba ingresos por parte de un programa de adultos mayores.

3. Acceso a los servicios básicos en la vivienda: El indicador toma en consideración que la vivienda cuente con todos los servicios básicos con las siguientes características:

- Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno.
- Drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica.
- Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular.
- Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

De acuerdo a lo anterior, de los 2 mil 457 municipios que registra Coneval en 2015, existen 97 municipios en situación de pobreza con un porcentaje del 0 al 25% con 3 millones 201 mil 556 personas; 510 demarcaciones territoriales, entre el 25.1% al 50% de su población, sumando 22 millones 307 mil 158 personas; 916 municipalidades, entre el 50.1% al 75% con la cantidad de 19 millones 370 mil 238 personas en esta contexto; y por último, 923 municipios con un total de 8 millones 496 mil 753 personas que oscila entre el 75.1% al 100% de su población en situación de pobreza.

En la tabla siguiente se representa la información anteriormente expuesta. Cabe mencionar que no hay información de 11 municipios.

Tabla 4. Porcentaje del número de personas en situación de pobreza

Núm. Municipios en situación de pobreza	%Número de personas en situación de pobreza	Población en situación de pobreza
97	0-25%	3,201,556
510	25.1%-50%	22,307,158
916	50.1%-75%	19,370,238
923	75.1%-100%	8,496,753
2,446		53,375,705

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL 2015.

2.1. Situación hacendaria de los municipios

Los ingresos municipales se constituyen en los recursos monetarios que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos. Se clasifican en dos grupos: ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben en forma constante y regular, estos se conforman por: a. impuestos, b. productos, c. participaciones, d. derechos y e. aprovechamientos; los extraordinarios son los que percibe el municipio en forma eventual, cuando por necesidades imprevistas tiene que buscar recursos adicionales. Los ingresos extraordinarios se integran por: a. créditos y b. contribuciones especiales.

Tabla. 5 Clasificación de los ingresos municipales de acuerdo al origen de los recursos	
Ingresos propios	
Tributarios	No tributarios
Impuestos	Productos
Derechos	Aprovechamientos
Contribuciones especiales	
Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno	
De la Federación	Del Gobierno del Estado
Participaciones federales (Ramo 28)	Participaciones federales
Aportaciones (Ramo 33)	Transferencias

2.1.1 Los impuestos

Son las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a todas aquellas personas que las leyes fiscales consideran como contribuyentes. Algunos ejemplos de impuestos municipales son:



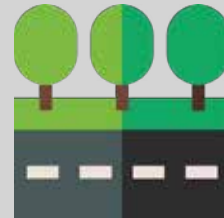
El impuesto predial (por tenencia de terreno, por construcción, etc.).



El impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles.



El impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos



El impuesto por el mantenimiento y conservación de vías públicas (Banquetas, guarniciones, pavimentos, etc.).

2.1.2 Los derechos

Estos son los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Algunos ejemplos de derechos son:



Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas.



Por servicios que preste el Registro Civil.



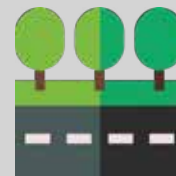
Por servicio de rastro.



Por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas.



Por abastecimiento de agua potable y drenaje.



Por ocupación de la vía pública y servicio de mercado.



Por servicio de alumbrado público.



Por servicio de recolección de basura.



Por servicio de panteones.

2.1.3 Los productos

Se compone de los cobros que hace el municipio por el aprovechamiento y/o explotación de sus bienes patrimoniales. Algunos ejemplos de productos son:



Los derivados de concesiones, de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados, centros sociales, etc.).



La venta de bienes muebles e inmuebles.

2.1.4 Los aprovechamientos

Son todos los ingresos de la Hacienda Pública municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, productos y participaciones. Algunos ejemplos de aprovechamientos son:



Las multas



Los donativos



Los recargos



Las indemnizaciones por daños a bienes municipales



Los reintegros

2.1.5 Contribuciones especiales

Son aquellos recursos que recibe el municipio eventualmente, por ejemplo: cuando el ayuntamiento realiza una obra o servicio público y con ella se benefician algunas propiedades, los dueños de éstas deberán aportar una contribución especial; o bien, cuando el ayuntamiento realiza una obra por cooperación, los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras.

2.1.6 Las participaciones

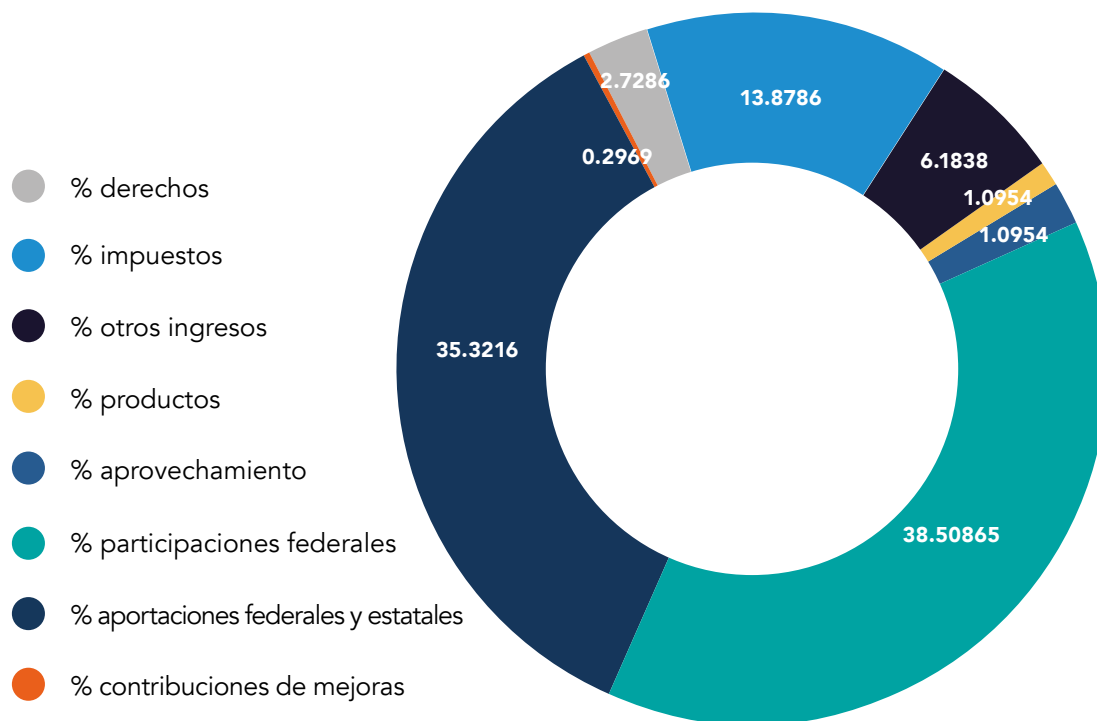
Son los porcentajes de la recaudación federal total, que las leyes estatales o federales conceden a los municipios.

3.1. Ingresos municipales 2019

El gasto federalizado o descentralizado se integra por los recursos que el Gobierno Federal transfiere a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales. Estos recursos provenientes de la federación son empleados por los gobiernos para complementar sus respectivos gastos en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, sistema de pensiones, deuda pública, entre otros. Las aportaciones federales son recursos que transfiere la Federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer los servicios de educación básica y para adultos, de salud, construcción de infraestructura social en zonas marginadas, y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública.

Si se analiza el comportamiento de los ingresos por sus principales rubros, se observa como sus mayores recursos vienen de la recaudación de transferencias federales: a través de las participaciones federales se ingresa el 38.50%; por aportaciones federales y estatales, el 35.32%; por impuestos, el 13.78%; derechos 6.18%; financiamientos 2.7%; por aprovechamientos 1.85%; productos 1.09%; otros ingresos 0,29%; contribuciones de mejoras 0,13% y disponibilidad inicial 0,0007%.

Gráfica III. Porcentajes de los ingresos municipales 2019



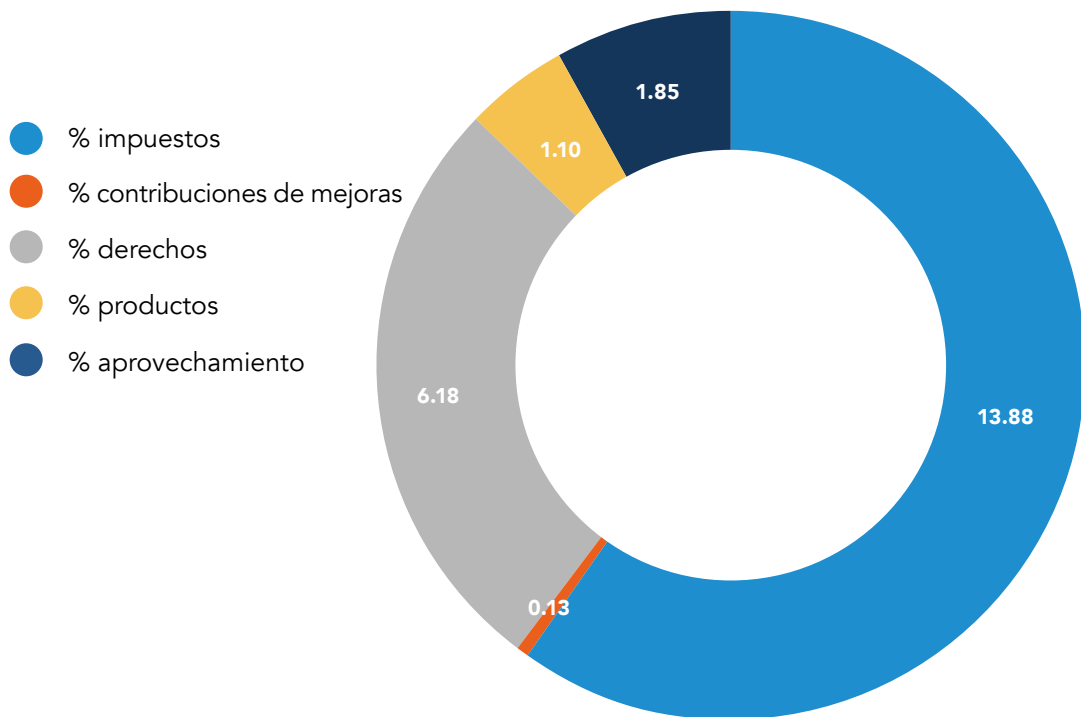
Fuente: Elaboración propia con información Finanzas públicas municipales, INEGI 2019.

3.1.1 Ingresos propios municipales 2019

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como cimiento jurídico de la organización del Estado, consagra para el municipio en el artículo 115, fracción IV, el principio de libre administración hacendaria con la finalidad de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica del municipio. La Constitución otorga la potestad a los ayuntamientos para proponer en las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores; facultad que se concreta y formaliza, a través de los instrumentos jurídicos denominados iniciativa de Ley de Ingresos Municipal y Tabla de Valores Catastrales.

Los ingresos municipales están integrados por los recursos monetarios que obtiene el municipio derivado de la recaudación de tributos, dicho cobro es realizado por la hacienda pública municipal, con fundamento en los conceptos, tasas, cuotas y tarifas establecidas en las Leyes de Ingresos. En 2019, los ingresos propios municipales representaron el 23.14% del total de las entradas monetarias. Este porcentaje se desglosa de la siguiente manera:

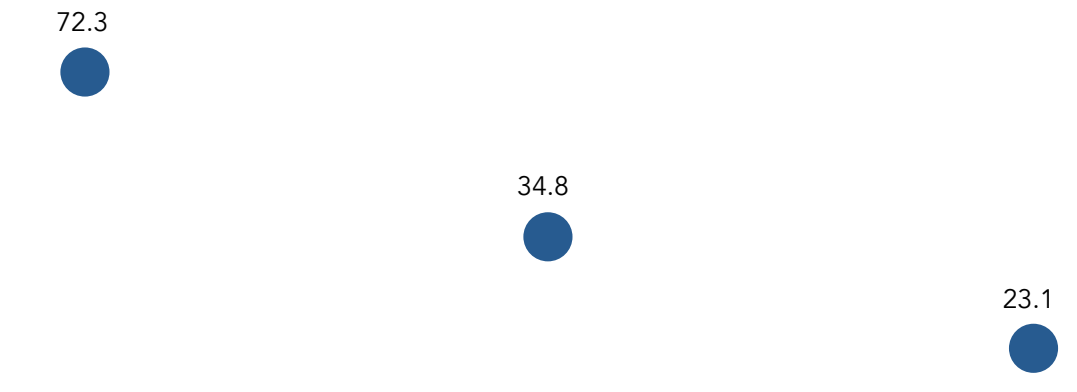
Gráfica IV. Integración de Ingresos propios municipales



Fuente: Elaboración propia

Cada habitante exige en primera instancia servicios públicos de calidad en el entorno donde vive, tal como abasto de agua potable, drenaje, seguridad pública, alumbrado, entre otros; la autoridad inmediata que debe satisfacer esas demandas es el municipio. En México, de los 2 mil 469 gobiernos locales, son 206 los municipios que cuentan con un porcentaje de ingresos propios arriba del promedio nacional que es del 23.14%, y, 1,728 que se encuentran por debajo del mismo, los cuales representan el 89.3%. Cabe señalar que en la información referente a los ingresos y egresos anuales de los gobiernos de estados, municipios, Ciudad de México y alcaldías del INEGI, no hay información disponible de 535 municipios.

Gráfica V. Porcentaje de ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia con información Finanzas públicas municipales, INEGI 2019.

3.1.2 Pandemia en los municipios 2020

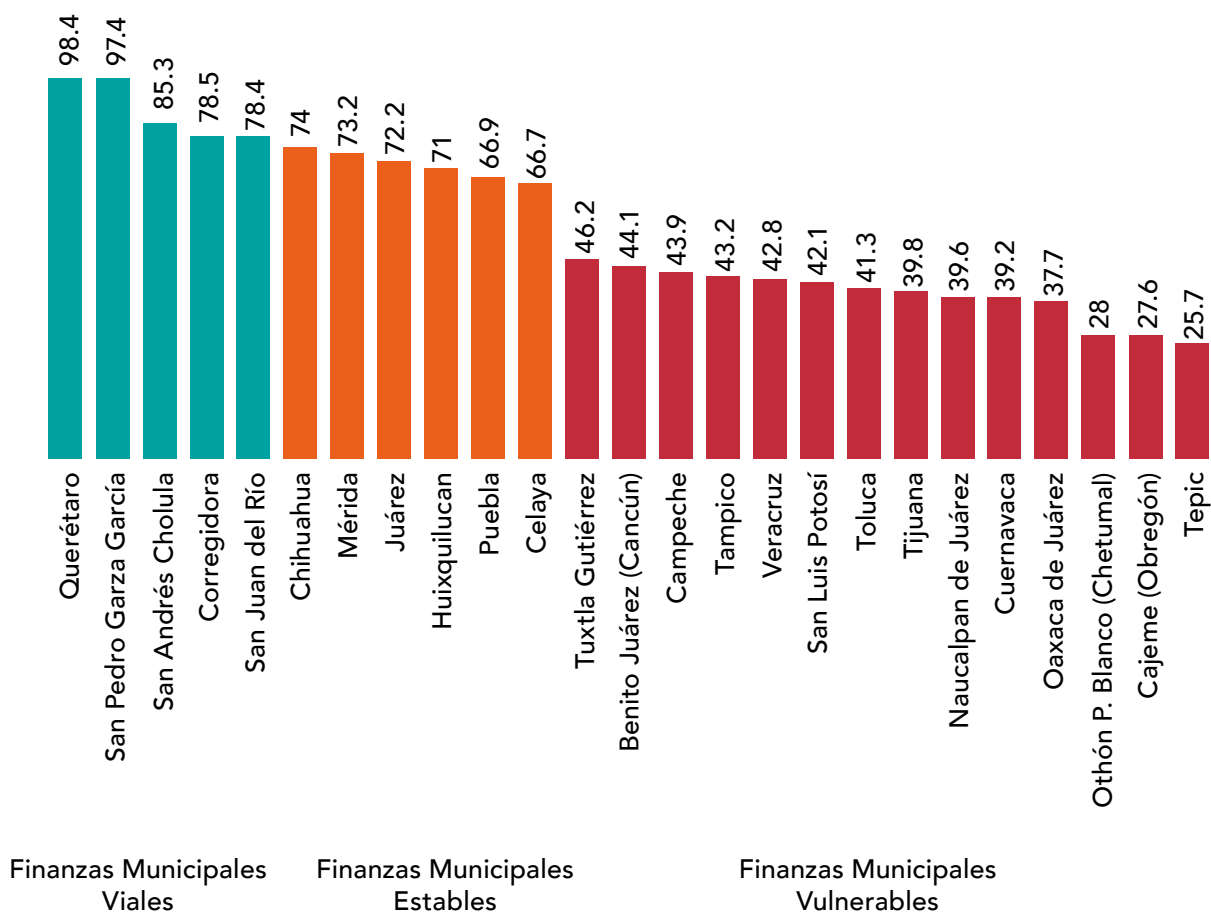
De acuerdo con el Reporte de Vulnerabilidad Financiera, las haciendas locales mostraron una baja capacidad para generar ingresos propios y un ineficiente manejo del gasto administrativo como resultado de la crisis económica y sanitaria, durante el 2020. Se registró una disminución generalizada en la captación de ingresos, donde destaca la baja recaudación de los impuestos municipales, debido a la suspensión de la economía nacional por el Covid-19. Tanto la vulnerabilidad como la opacidad se pueden mostrar en los resultados del RVMF 2021, donde a partir de una evaluación a 60 municipios se ubicaron a 28 ayuntamientos en la categoría de vulnerables, mientras que 11 demarcaciones no cumplieron con la obligación de presentar sus reportes financieros a través de sus respectivas páginas electrónicas.

La medición de los indicadores permite identificar el nivel de cumplimiento de cada municipio evaluado con respecto a las obligaciones que establecen las leyes de Disciplina Financiera, Federal de Responsabilidad Hacendaria y General de Contabilidad Gubernamental. La estructura del RVMF se encuentra integrada por tres reportes, cada uno con indicadores: generación de Ingresos (indicadores de autonomía financiera, de capacidad para generar ingresos propios per cápita y de fortaleza tributaria), eficiencia administrativa (carga administrativa, costo operacional y de carga del gasto corriente) y endeudamiento (grado, nivel y dinámica de la deuda y costo financiero).

Los ayuntamientos se clasificaron en tres grupos en una escala de 0 a 100 puntos: 1) finanzas municipales viables (más de 75 puntos), se caracteriza por contar con una estructura de ingresos sólida, adecuado control sobre su gasto y una posición libre de deuda; 2) finanzas estables (mayor o igual a 60 puntos y menor a 75 puntos), donde se han implementado acciones administrativas para aminorar los impactos en recaudación y control de gasto, pero han sido insuficientes; y 3) finanzas vulnerables (menor a 60 puntos). Hay poca flexibilidad financiera y un elevado gasto administrativo.

En esta edición sólo cinco ayuntamientos tuvieron finanzas viables, al presentar una notable recaudación local y un adecuado control sobre el gasto: Querétaro con 98.4 puntos, San Pedro Garza García con 97.4, San Andrés Cholula con 85.3, Corregidora con 78.5 y San Juan del Río con 78.4. En tanto, 16 municipios estuvieron en el grupo de finanzas municipales estables, sobresaliendo Chihuahua con 74 puntos, Mérida con 73.2, Juárez con 72.2, Huixquilucan con 71, Puebla con 66.9 y Celaya con 66.7 puntos. Mientras que en el grupo de finanzas vulnerables se registró la mayor concentración de ayuntamientos, con 39. Las razones fueron porque se presentaron altos niveles de gasto operativo y un relativamente bajo nivel de ingresos propios; los últimos lugares de este grupo fueron Tuxtla Gutiérrez con 46.2, Benito Juárez (Cancún) con 44.1, Campeche con 43.9, Tampico con 43.2, Veracruz con 42.8, San Luis Potosí con 42.1, Toluca con 41.3, Tijuana con 39.8, Naucalpan de Juárez con 39.6, Cuernavaca con 39.2, Oaxaca de Juárez con 37.7, Othón P. Blanco (Chetumal) con 28, Cajeme (Obregón) con 27.6 y Tepic con 25.7 puntos. Los 11 municipios que no cumplieron con la obligación de presentar sus reportes financieros fueron Acapulco de Juárez, Boca del Río, Centro (Villahermosa), Chilpancingo de los Bravo, Hermosillo, La Paz, Los Cabos, Mexicali, Tapachula, Tlaxcala y Zacatecas.

Gráfica VI. Vulnerabilidad de las finanzas municipales



Fuente: Elaboración propia con información de aregional 2021

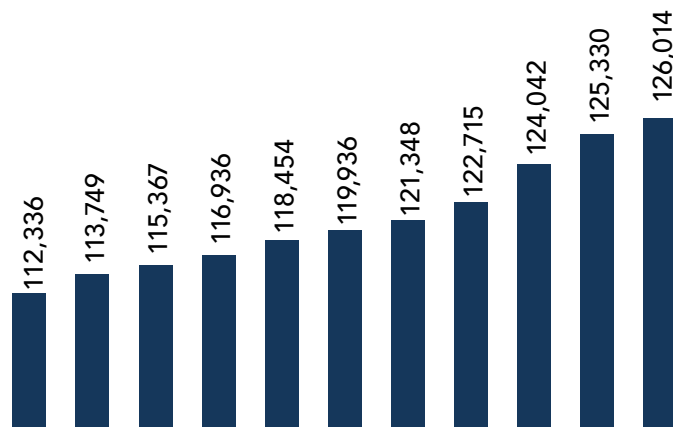
CAPÍTULO 5

Zonas metropolitanas

Zonas metropolitanas

Un fenómeno característico de las sociedades contemporáneas es el crecimiento urbano, mismo que ha repercutido en los órdenes de gobierno, en especial en el municipio. Dentro del 115 Constitucional, las facultades del municipio son principalmente la prestación de servicios públicos. No obstante, en los 2 452 municipios y las 16 demarcaciones territoriales, representa desafíos en múltiples aspectos. La población total en los Estados Unidos Mexicanos es de 126 014 024 habitantes, de ellos, 64 540 634 son mujeres (51.2%) y 61 473 390 son hombres (48.8%). México ocupa el lugar número 11 en población a nivel mundial, por debajo de Japón y por encima de Etiopía, y permanece en el mismo lugar con respecto a 2010.

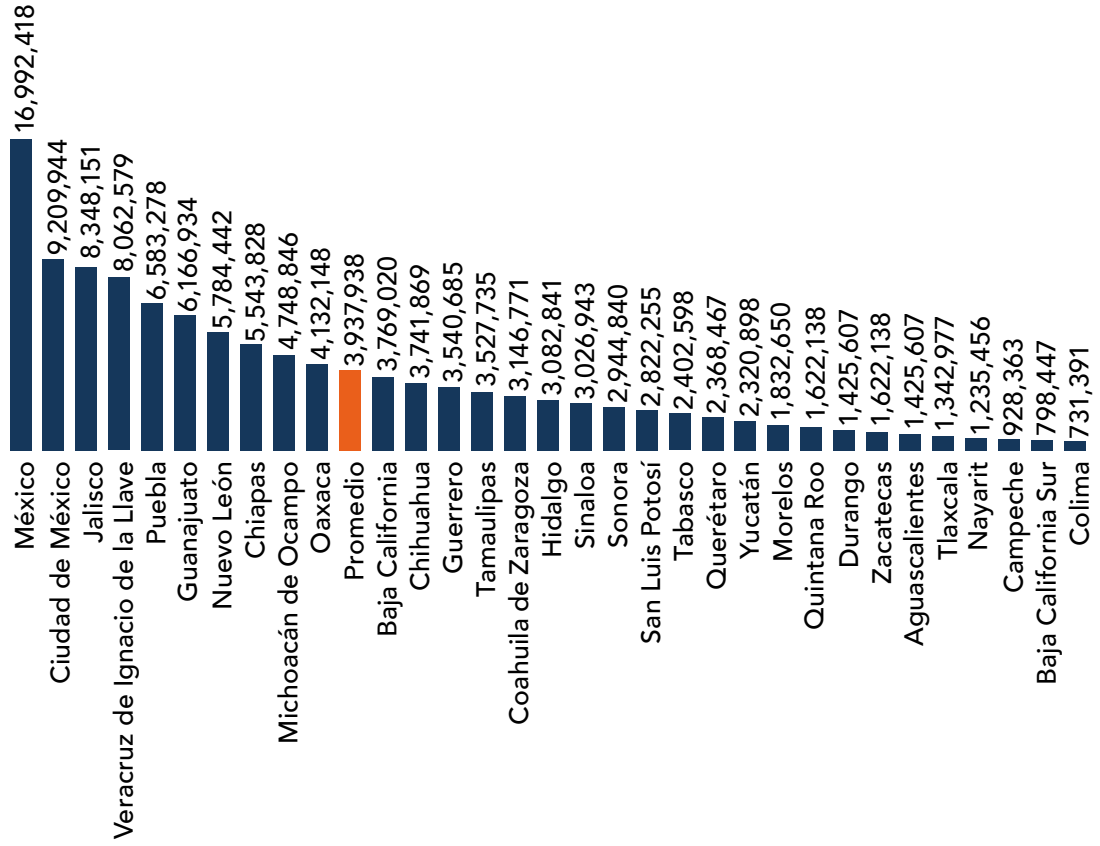
Gráfica VII. Evolutivo de población de los Estados Unidos Mexicanos



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y datos de macro expansión (2021).

De acuerdo al comunicado de prensa número 24/21 del INEGI, el Estado de México es la entidad federativa más poblada con 16 992 418 habitantes, mientras que Colima es la menos poblada, con 731 391 habitantes.

Gráfica VIII. Total de población por entidad federativa



De acuerdo con los resultados del Censo 2020, 62 de cada 100 personas de 12 años y más son económicamente activas. La tasa de participación económica es de 75.8 en hombres y 49.0 en mujeres. En 2020 hay 35 219 141 viviendas particulares habitadas; en 2000 la cifra era de 21 942 535 viviendas, y en 2010 de 28 607 568. El promedio de ocupantes por vivienda mantiene una tendencia decreciente. De 4.4 ocupantes en 2000, pasó a 3.9 en 2010 y a 3.6 en 2020. Entre 2000 y 2020, las viviendas con disponibilidad de agua entubada pasaron de 84.4% a 96.3%. Entre 2010 y 2020, la disponibilidad de teléfonos celulares en las viviendas creció de 65.1 a 87.5%, internet de 21.3 a 52.1%, las computadoras o laptops de 29.4 a 37.6%, y las líneas telefónicas fijas descendieron de 43.2 a 37.5 %.

La estructura urbana de nuestro país está conformada de manera muy desequilibrada, eso se traduce en una paradoja de concentración- dispersión. Se caracteriza por unas cuantas ciudades con población superior al millón de habitantes que representan el 15.62% a nivel nacional y 138 localidades que registran menos de 10 mil habitantes, aproximadamente el 3.36%. A partir de la década de los 80, las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey han venido observando una reducción en su ritmo de crecimiento, no así la de Puebla que continúa aumentando de manera espectacular.

Por otra parte, en los últimos años las ciudades intermedias, ubicadas en el rango que va de los 100 mil a los 500 mil habitantes, han comenzado a captar buena parte de la población rural e interurbana, de ahí que se encuentren en una etapa de crecimiento acelerado. Por tanto, la distribución de la población en el territorio nacional, afirman Landero y Limas “sigue una tendencia de concentración y crecimiento en grandes metrópolis y en ciudades medias”. En esta realidad, los municipios se enfrentan a operar y satisfacer las demandas de la ciudadanía y las modernas políticas de desarrollo, así como también hay que concebirla formando parte de un proceso general de planeación que necesariamente involucra a las demás instancias de gobierno.

Este panorama tiene serias consecuencias para el desarrollo municipal, regional y nacional, así como para el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Es imposible desvincular el desarrollo en cualquiera de sus ámbitos de la realidad poblacional, subrayan Toache y Pérez que “alcanzar un desarrollo sustentable implica el reconocimiento de los peligros que supone un crecimiento desmedido de la población”. Efectivamente, “el acelerado crecimiento demográfico, las concentraciones urbanas y la sobreexplotación de los recursos naturales, al interactuar con la pobreza, los patrones de producción y consumo y las desigualdades sociales, ponen en riesgo el equilibrio ecológico”. Es por ello que, “las políticas de población requieren de la participación de los sectores público, privado y social, así como de la colaboración directa de las instancias gubernamentales, cuyas actividades repercuten de manera directa en los fenómenos demográficos y las condiciones socioeconómicas de la población”.

Conceptualización de conurbación

De acuerdo con la RAE, conurbación es definida como el conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus márgenes, que al crecer acaban formando una unidad funcional. Este vocablo tomó fama en la década de 1970, y se incluyó en la Constitución con un sentido geográfico o demográfico; de este modo, en 1976 se introdujo la fracción V del artículo 115 misma que expresó:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.

Más tarde, por modificación constitucional de 1983 la fracción V se convirtió en la VI, sustituyéndose el término “geográfico” por “demográfico”. Desarrolló el concepto la Ley General de Asentamientos Humanos, en el artículo 2, fracción IV, se indica que la conurbación consiste en “la continuidad física y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de población”

Conceptualización de Zona Metropolitana

Por su parte, la expresión zona metropolitana es de un contenido más amplio y complejo. Su definición implica una región o área urbana contemplada no sólo en el mero aspecto demogeográfico, sino también según sus actividades socioeconómicas, de servicios, mercados de trabajo, necesidades culturales e incluso ecológicas.

Desde hace varios años, el Estado mexicano viene utilizando la expresión zona metropolitana para efectos administrativos y presupuestarios. En este sentido, en el conocido documento Delimitación de las zonas metropolitanas que elaboraron las dependencias Sedesol, Conapo, INEGI, se define la zona metropolitana como:

[...] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de

250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América¹.

Zonas metropolitanas en nuestro país

Se han elaborado diversas delimitaciones de las zonas metropolitanas en nuestro país. En el año 2000 se identificaron 55 zonas metropolitanas. Más tarde, en el año 2005, se señalaron 56 zonas metropolitanas. En 2010 se reconocen 59 zonas metropolitanas, compuestas por 329 municipios y las 16 delegaciones de la Ciudad de México antes Distrito Federal. En 2015 se realizó la actualización más reciente, ahora se reconocen 74 zonas metropolitanas, compuestas por 417 municipios y 16 demarcaciones territoriales, con una población de 75 millones de habitantes (63% del país). En solo 10 reside el 37% de la población.

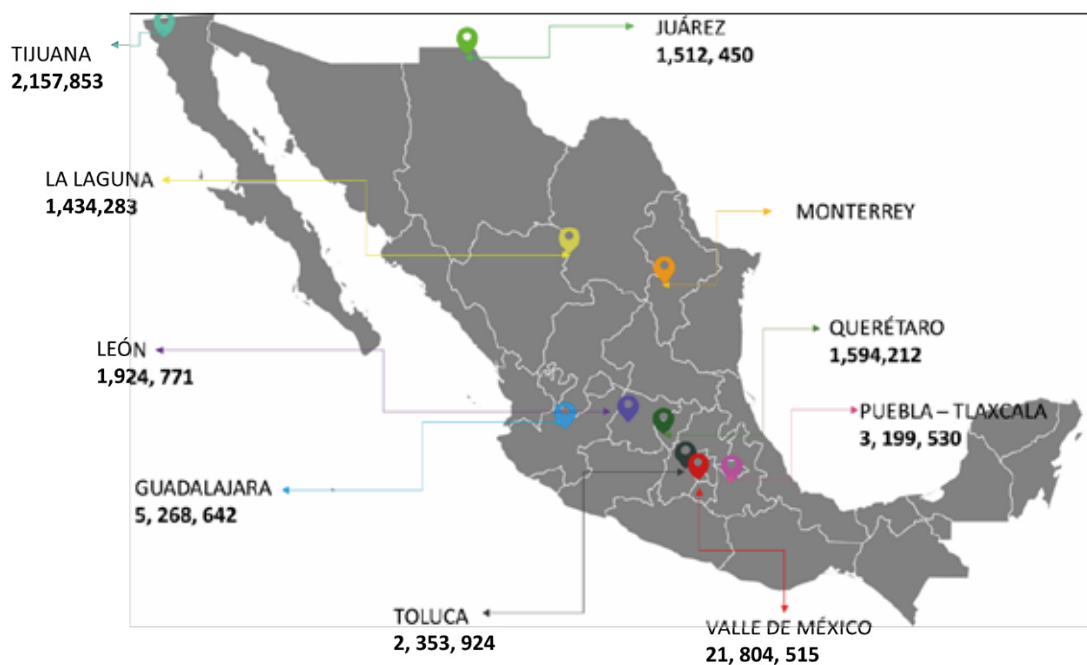
Tabla 6. Zonas metropolitanas

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2020
Zonas Metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1	75
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8	63

¹ Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010, México, SEDESOL-CONAPO- INEGI, 2012, p. 25. Asimismo, el numeral 4, inciso u), del acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2012, aclara que las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los asentamientos humanos pueden formar parte de las zonas metropolitanas.

Son 10 las zonas metropolitanas más grandes del país en las que residen el 37% de la población: **Valle de México**, con una población de 21 804 515 habitantes, comprende 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, más 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; **Monterrey**, poblada por 5 341 171 habitantes, abarcando 13 municipios, **Guadalajara**, con 5 268 642 habitantes, integrada por 8 municipios; **Puebla-Tlaxcala**, habitada por 3 199 530 personas, compuesta de 39 municipios; **Toluca**, con una demografía de 2 353 924 habitantes, formada por 15 municipios; **Tijuana**, con 2 157 853 habitantes, compuesta por 3 municipios; **León**, poblada por 1 924 771 habitantes, integrada por 2 municipios, **Querétaro**, con 1 594 212, integrada por 4 municipios; **Juárez**, con 1 512 450 habitantes, abarcando 1 municipio; y **La Laguna**, 1 434 283 personas, integrada por 4 municipios.

Fig. 4 Las 10 zonas metropolitanas más grandes del país



Fuente: Elaboración propia.

Actividad económica de las zonas metropolitanas

La dinámica de crecimiento, tanto de la población como de las actividades económicas, ha llevado a algunas ciudades a rebasar los límites municipales, teniendo como consecuencia la formación de zonas metropolitanas (ZM). En la siguiente tabla se da una visión general de la información económica y demográfica sobre las ZM ubicadas en el territorio nacional, considerando también su referenciación geográfica.

Desde una perspectiva económica y demográfica, las ZM del país son muy importantes, ya que concentran 73 de cada 100 personas ocupadas y generan 77 de cada 100 pesos producidos.

Tabla 7. Principales variables de las Zonas metropolitanas

Zonas metropolitanas						
Principales variables						
	Población total		Unidades económicas		Personal ocupado total	
	2010	2020	2013	2020	2013	2020
Total nacional	110,991,953	127,449,224	4,230,745	5,008,628	21,576,358	29,174,337
Total Zonas metropolitanas	62,765,698	62,159,716	2,560,515	3,087,286	15,663,488	20,839,576
Resto del país	48,226,255	65,289,508	1,670,230	1,921,342	5,912,870	8,334,761

Fuente: Elaboración propia con información de los Censos Económicos 2013 y 2020.

Fig. 5 Zonas metropolitanas por densidad poblacional



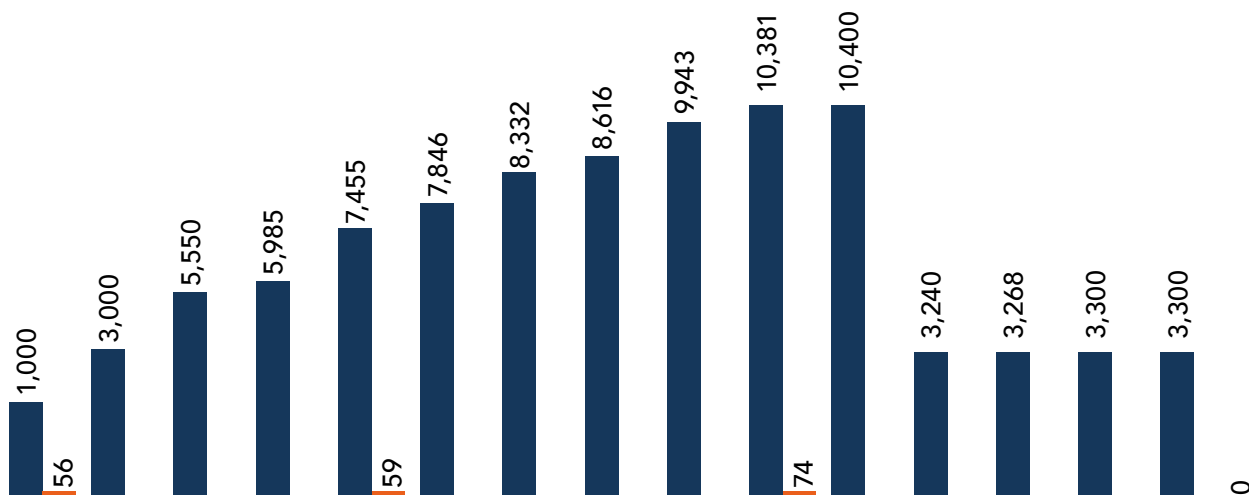
Fuente: Elaboración propia.

Los Fondos Metropolitanos

A partir del año 2006, en las diversas actualizaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se destinaron recursos específicos para las ZM; a tales recursos se le denominaron Fondo metropolitano, que se sujetaba a las reglas generales y específicas que se establecen para los programas en dicho presupuesto, mismas que substancialmente eran similares hasta el año 2020, y se concretaron en acuerdos que expedía la Secretaría de Hacienda para su operatividad. Las actividades señaladas se sujetan, principalmente, a los siguientes criterios:

- I. Ser viables, sustentables y estar relacionados con el Plan Nacional, estatales y municipales de desarrollo, e igualmente, con los programas de desarrollo regional y urbano.
- II. Impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas.
- III. Mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica de las zonas metropolitanas.
- IV. Incentivar la consolidación urbana.
- V. Aprovechar de manera óptima las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.
- VI. Promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio de las zonas metropolitanas.
- VII. Sujetarse a evaluaciones de costo beneficio, así como de impacto metropolitano.

Gráfica VII. Montos asignados al Fondo Metropolitano, 2006-2021



Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2006 al 2021.

En el cuadro anterior se puede observar el evolutivo del Fondo Metropolitano y las ZM a las que se les otorgaba dicho recurso para programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en las regiones.

Desarrollo sostenible con enfoque municipalista

El desarrollo sostenible es definido por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo como: “el progreso capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”; es así que, al terminar el periodo de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en septiembre de 2015, más de 180 estados miembros de la ONU acordaron un nuevo plan de acción para enfrentar los más grandes retos globales.

Por ello, desde este organismo internacional, se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), insertos en la Agenda de Desarrollo 2030, como un plan de acción a nivel mundial estableciendo 17 objetivos que abarcan las esferas y ámbito de las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas. El principal de los retos es que todo el personal de la administración pública, sobre todo en el orden municipal, conozca y contemple transversalmente los ODS en su actuar, priorizando sus necesidades y políticas públicas en función de aprovechar al máximo sus características y vocaciones, a fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, preservando el medio ambiente y la prosperidad. Para lo anterior, resulta clave la articulación de las acciones y mecanismos desarrollados por los municipios, así como su vinculación eficiente a los recursos de los otros órdenes de gobierno.

La importancia del municipio en las políticas de desarrollo

Para enfrentar el crecimiento urbano y enfrentar sus desafíos se han establecido bases constitucionales para las políticas de desarrollo municipal, mismas que se introdujeron en 1983 e incrementaron en la reforma de 1999, a la fracción V del artículo 115 constitucional, dándole más claridad al dividirla en incisos y

reforzando al municipio en las materias que regula. En la enumeración de las políticas de desarrollo que se hace en la fracción V se percibe su reforzamiento constitucional, facultando al municipio en varios renglones para:

- a. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial;
- b. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c. Participar en la elaboración de planes de desarrollo regional.
- d. Manejar y controlar el uso del suelo como también para autorizarlo.
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g. Participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público cuando afecten su ámbito territorial.
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

El plan de desarrollo municipal

La planeación municipal tiene como marco no solamente la Suprema Ley, también se considera lo dispuesto por las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales, mismas que delinear algunos principios generales para la planeación en las diversas entidades federativas. Además de que cada estado ha expedido su propia ley estatal de planeación, que orienta en dicho proceso para los gobiernos estatales y municipales. En el proceso de planeación municipal se hace presente la participación del gobierno federal y de los estados a través de varios instrumentos de coordinación:

1. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), organismo público descentralizado del gobierno estatal, presidido por el gobernador y en el cual participan los presidentes municipales.

2. Convenio de Desarrollo Social (CDS), que consiste en un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertan compromisos jurídicos, financieros y programáticos.
3. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM), que se celebra con el gobierno de la entidad y sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

Para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal se crea usualmente por los municipios un Comité (Copladem), que generalmente encabeza el presidente municipal, un secretario técnico, diversos representantes de los sectores social y privado, así como representantes de las dependencias estatales y federales. Pueden participar también los titulares de las dependencias municipales que designe el propio presidente municipal o alcalde. El Plan Municipal de Desarrollo es una herramienta de gestión que busca promover el desarrollo integral en una determinada región como instrumento rector del municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal.

Los municipios y los planes de desarrollo urbano

En noviembre del 2019 se dio a conocer el Programa Nacional de Vivienda (PNV) por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, destaca a nivel internacional al ser el primero que incorpora los siete elementos de la vivienda adecuada establecidos por ONU-Hábitat; y concibe a la vivienda como un espacio habitacional inherentemente vinculado al territorio y al desarrollo de vivienda como un sistema complejo que incide en las esferas de lo económico, político, social, territorial y ambiental, que responde a las tendencias mundiales en el mercado inmobiliario y, de ahí, impacta el modelo de crecimiento de las ciudades.

Cada uno de los objetivos del PNV concentra estrategias para integrar los intereses federales con los locales, por lo que considera establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación del territorio. Esto implicaría

dotar a los 2 425 municipios de México con un Plan de Desarrollo Urbano (PDU), con particular énfasis en los polos de desarrollo y prosperidad que concentran las fuerzas productivas, políticas y culturales.

Aunque la solución es multifactorial, los planes de desarrollo urbano han probado ser el instrumento más adecuado para articular las políticas federales, estatales y municipales; así como para sentar las bases, atender los retos y aprovechar las oportunidades que el desarrollo urbano conlleva. Sirven, asimismo, como el instrumento rector del ordenamiento territorial –a corto, mediano y largo plazo– al reconocer las diferentes necesidades de las comunidades que componen cada ciudad.

Plan Municipal solo como requisito legal

El Plan Municipal de Desarrollo actualmente solo es requerido como un punto legal, puesto que no suelen estar alineados a los planes estatales y al nacional, no es consultado adecuadamente con la participación ciudadana, tampoco toman en cuenta los fenómenos de conurbación y relación con municipios vecinos. Algunas de las problemáticas en el desarrollo de la gestión institucional es la improvisación de los funcionarios públicos, de sus planes de desarrollo, su desconocimiento por la administración pública municipal entre otras, a través de la profesionalización y la capacitación continua, permitiendo a su vez la continuidad de planes y programas públicos, frecuentemente interrumpidos con motivo de los cambios de administración y presupuesto. El Plan Municipal de Desarrollo debe pasar de la teoría a la realización, como una herramienta de gestión que desarrolle de manera integral como instrumento rector del Municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal con la finalidad de evaluar y que se utilice para implantar mejoras.

A continuación, podemos observar el porcentaje de gobiernos locales con herramientas de gestión en los planes o programas municipales que cuenta o integran objetivos, metas, indicadores de gestión e indicadores de desempeño. Cabe señalar que el mayor porcentaje se focaliza a través de incluir metas en el Plan Municipal de Desarrollo con el 58% de los 2 452 a nivel nacional.

Tabla 8. Porcentaje de gobiernos locales con herramientas de gestión en los planes o programas municipales

Plan o Programa	% de gobiernos locales cuyos planes cuentan con:			
	Objetivos	Metas	Indicadores de gestión	Indicadores de desempeño
Plan Municipal de Desarrollo	39	58	50	48
Desarrollo urbano u homólogo	14	13	10	10
Desarrollo económico u homólogo	8	7	7	6
Plan en materia ambiental u homólogo	8	8	7	6
De mejora de servicios públicos y homólogo	9	8	7	7

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales INEGI, 2019

CAPÍTULO 6

Ley de Intermunicipalidades

Desde 1983, en México ya existía la posibilidad de crear asociaciones para la mejor prestación de servicios públicos, en cuyo caso se trataba de asociaciones que consideraban a los municipios como sujetos de derecho público. No obstante, con la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, en su fracción III, se reforzó la figura y se amplió hacia la nueva oportunidad de que los municipios se asociaran no solo para la mejor prestación de servicios públicos, sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. Para ilustrar lo anterior basta comparar el texto de la Fracción III del Artículo 115 Constitucional, antes de la reforma de 1999, a la altura del penúltimo y último párrafo de dicha fracción, resultante del cambio a nuestra carta magna:

TEXTO ANTERIOR. ... *“Los Municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda”.*

TEXTO VIGENTE. ...

“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 éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. 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. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

La perspectiva es amplia, porque a través de esta modalidad robustecida de asociaciones de derecho público, podemos observar asociaciones intermunicipales de policías, catastros, rellenos sanitarios, sistemas de agua, tesorerías, sin la intervención del gobierno del Estado necesariamente. Esta herramienta es una alternativa para los municipios de todo tipo, pero en especial para los pequeños que no han logrado un desarrollo en alguno o en todos los aspectos de sus gobiernos, en virtud de sus realidades sociales, políticas, demográficas, económicas, etc. Adicionalmente, el uso de esta herramienta promovería el establecimiento de relaciones solidarias entre municipios, antes de la intervención de un gobierno estatal en apoyo de un municipio.

La legislación del asociacionismo en las entidades federativas

El asociacionismo municipal se encuentra regido por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por las constituciones locales de cada una de las entidades federativas, así como por las leyes orgánicas municipales; además, esta normatividad rige la manera en la que habrá de realizarse la asociación. Al respecto, al analizar las constituciones de cada una de las entidades federativas del país, se ubicaron las que permiten hacer asociacionismo bajo el siguiente señalamiento:

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 del Estado con uno o más Municipios de otra u otras Entidades Federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso.

Tabla 9. Artículos referentes al asociacionismo por constitución local

Constitución por entidad federativa	Artículo referente al asociacionismo
Constitución de Aguascalientes	Artículo 69
Constitución de Baja California	No
Constitución de Baja California Sur	Artículo 126
Constitución de Campeche	Artículo 54. Fracción XXXVI
Constitución de Chiapas	Artículo 83
Constitución de Chihuahua	Artículo 138
Estatuto de la Ciudad de México	No
Constitución de Coahuila	Capítulo IV. XII
Constitución de Colima	Artículo 90. Fracción III
Constitución de Durango	Artículo 156Z
Constitución de Estado de México	Artículo 61. XLIII
Constitución de Guanajuato	Artículo 63. XXXII
Constitución de Guerrero	Artículo 178. XV
Constitución de Hidalgo	Artículo 140
Constitución de Jalisco	Artículo 80. X
Constitución de Michoacán	Artículo 123. I
Constitución de Morelos	Artículo 114-Bis. IX
Constitución de Nayarit	Artículo 47
Constitución de Nuevo León	Artículo 63. XLIX
Constitución de Oaxaca	Artículo 113. Fracción III
Constitución de Puebla	Artículo 104. Fracción I
Constitución de Querétaro	No
Constitución de Quintana Roo	Artículo 150
Constitución de San Luis Potosí	Artículo 114. Inciso J

Constitución de Sinaloa	Artículo 121. Inciso I
Constitución de Sonora	Artículo 138
Constitución de Tabasco	Artículo 65
Constitución de Tamaulipas	Artículo 132. Fracción IX
Constitución de Tlaxcala	Artículo 93. I
Constitución de Veracruz	Artículo 71. X
Constitución de Yucatán	Artículo 85
Constitución de Zacatecas	Artículo 118

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones locales de México.

El cuadro anterior muestra que solo dos entidades federativas no contemplan el asociacionismo para proveer servicios públicos.

Ley Reglamentaria de las intermunicipalidades en México

Después del análisis y ventajas de las relaciones intermunicipales, se plantea la propuesta de la Ley reglamentaria del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre la cooperación entre municipios: Ley Reglamentaria de las intermunicipalidades. Es importante señalar que esta propuesta de Ley regula: cómo se integra, los convenios para integrarla, el número mínimo de municipios que la podrán integrar, de la creación del organismo directivo de la intermunicipalidad, de los diferentes estados, de la inclusión y exclusión que servirá de ejemplo y prototipo para generar y adecuar las leyes que también se pueden crear en los estados. Por su parte, la Ley Reglamentaria que se plantea desde el artículo 115 constitucional proporciona alcances jurídicos, técnico-administrativos, que sirven para determinar el desarrollo y alcance de la Ley. Permitirá encargarse también de lo administrativo, de los procedimientos que comprenden a la gestión del ayuntamiento que para eficientar sus recursos.

Desde la concepción municipal humanista, El Dr. Adán Larracilla Márquez expone que, el fin de la Ley es garantizar los servicios públicos y seguridad a los habitantes de un municipio, siendo el asociacionismo entre los municipios una de las mejores alternativas para encontrar soluciones a problemas comunes. Se trata, en primer lugar, de representar intereses colectivos de los municipios; esto básicamente significa la defensa de la autonomía local, la democracia local y el fomento a la descentralización. En segundo lugar, preparar para que sus integrantes asuman nuevas funciones, lo que puede significar el fortalecimiento institucional, pero también el apoyo a mejorar la gobernanza local. El carácter reglamentario de la propuesta Ley radica en que su contenido puede recaer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios hagan referencia a los preceptos de los cuerpos legislativos a los que regulan.

Disposiciones Generales

Artículo ____. Los municipios podrán celebrar convenios de intermunicipalidad, las cuales son la unión y/o asociación de dos o más municipios, los cuales se coordinan para la prestación de los servicios públicos, obras de infraestructura y demás acciones de desarrollo regional y el ejercicio de facultades.

Artículo ____. El esquema intermunicipal comprenderá únicamente a los municipios que tengan colindancia territorial, determinando en el decreto de conformación a los integrantes de la misma.

Artículo ____. En el decreto de colaboración se definirán a los integrantes de la intermunicipalidad, los aspectos fundamentales sobre la prestación de los servicios públicos del que se trate y los mecanismos de coordinación entre los municipios participantes.

Asociacionismo intermunicipal

Artículo ____. De acuerdo con un diagnóstico pormenorizado, consultas y foros, además de los primeros ejercicios de subíndice del PROPE, ACI el subíndice SEFFUM que dan el IIFOM¹ y con base en eso la Legislatura dará paso a la creación del Decreto de creación de la intermunicipalidad considerando entre otros requisitos:

- I. Que al menos tres municipios conformen la intermunicipalidad.
- II. Que exista continuidad territorial entre los municipios participantes.
- III. Que los municipios tengan problemas comunes.
- IV. Que cuenten con características culturales, sociales o políticas.
- V. Que los municipios participantes compartan planteamientos de eficiencia en los servicios y funciones a prestarse.
- VI. Que de acuerdo con los resultados del PROPE, ACI y del SEFFUM se demuestre que algún municipio no cuente con la fortaleza institucional para prestar los servicios públicos.
- VII. Que se hayan realizado previamente ejercicios de participación ciudadana en los cuales los vecinos de los municipios den a conocer sus demandas y necesidades a las autoridades promoventes.
- VIII. Que cada municipio maneje sus recursos y haga de manera directa las aportaciones económicas correspondientes.
- IX. Que ningún municipio vea afectadas sus facultades o atribuciones con la publicación del decreto.
- X. Que exista un acuerdo autorizado por la mayoría calificada de los integrantes del cabildo en el cual se determine que el municipio sede sus facultades y la prestación de servicios a la intermunicipalidad.
- XI. Que el Órgano Directivo emita un Plan de Desarrollo Intermunicipal durante los primeros tres meses posteriores a la creación del OPD y/o el inicio del periodo constitucional de los municipios integrantes.

¹ Índice Integral Institucional de Fortaleza Municipal (IIFOM) es una herramienta para medir el desarrollo institucional y/o municipal de manera integral, y, por tanto, las potestades que la norma otorga: el nivel de desarrollo de los trámites y procesos; el grado de disponibilidad de los recursos, la capacidad de los servidores públicos para responder a sus encargos y la cercanía, participación y apropiación ciudadana; además de los servicios, funciones y facultades a su cargo. Este indicador busca generar una clasificación de los gobiernos locales por el grado de fortaleza municipal que se tiene en cuanto a sus funciones y facultades desempeñadas, considerando sus particularidades económicas, sociales, administrativas y políticas.

Artículo ____. Los municipios integrantes de la intermunicipalidad deberán publicar, en sus órganos de comunicación oficial y mecanismos de transparencia gubernamental, los acuerdos derivados del órgano directivo de la intermunicipalidad en los 10 días posteriores a la aprobación de estos.

Artículo ____. Los municipios integrantes de la intermunicipalidad deberán cumplir con las disposiciones de transparencia enunciadas en las Leyes federales y estatales en la materia.

Creación del organismo directivo de la intermunicipalidad

Artículo ____. El decreto de creación de la intermunicipalidad dará pauta a la instalación del Órgano Directivo de la Intermunicipalidad, el cual se encargará de atender los problemas en común de los municipios que la integran.

Artículo ____. El Órgano Directivo y de Administración de la Intermunicipal tendrá régimen jurídico y personalidad jurídica propia.

Artículo ____. Los recursos del Órgano Directivo y de Administración de la Intermunicipalidad provendrán de las aportaciones que realice cada municipio integrante de la intermunicipalidad, en partes iguales para cubrir el gasto operativo, patrimonio y pago de salarios del personal que labore en el Órgano; el cual se registrará por lo dispuesto en las Leyes federales y estatales en la materia, y de acuerdo con el Presupuesto presentado por la Secretaría Técnica de la intermunicipalidad.

Artículo _____. Para el cumplimiento de los objetivos de la intermunicipalidad existirá un Órgano Directivo y de Administración de la Intermunicipalidad (ODAI) y una Secretaría Técnica, su estructura podrá ampliarse, siempre y cuando exista justificación, y ésta sea aprobada por el mismo mediante acuerdo por escrito.

Artículo ____. La administración del Órgano Directivo y de Administración de la Intermunicipalidad estará a cargo del Consejo Directivo y de Administración, el cual será la máxima autoridad.

Artículo ____. El Órgano Directivo y de Administración estará integrado por:

I. Un presidente que será nombrado de acuerdo con los criterios de prelación establecidos en el artículo 84 de esta Ley.

II. Dos vicepresidentes que serán los presidentes municipales de las demás demarcaciones que integran la intermunicipalidad:

i. Un vicepresidente secretario

ii. Un vicepresidente tesorero de acuerdo con los criterios de prelación establecidos en el artículo 84 de esta Ley

III. Un representante del gobierno federal

IV. Un representante del gobierno del estado

V. Un representante de la Legislatura local

VI. Un representante de la sociedad civil

VII. Un representante de la academia

VIII. Un presidente municipal que se desempeñó como presidente de la intermunicipalidad

IX. Titular de la Secretaría Técnica

X. Director de Operación de la Intermunicipalidad

Artículo ____. Tendrán voz y voto durante las sesiones del Órgano Directivo y de Administración las figuras marcadas en las fracciones I a VIII del artículo anterior.

Artículo ____. Tendrán solamente voto durante las sesiones del Órgano Directivo y de Administración las figuras marcadas en las fracciones IX y X del artículo 80 de esta ley.

Artículo ____. La presidencia del Consejo Directivo y de Administración será rotativa entre los presidentes municipales que integran la intermunicipalidad considerando los siguientes criterios:

I. El monto total de recursos económicos que aporte cada municipio para los fines de la intermunicipalidad.

II. No podrá ocupar la presidencia del Consejo Directivo y de Administración el mismo Presidente Municipal por más de un año.

Artículo ____. Serán criterios de prelación para la presidencia:

- I. El tamaño poblacional del municipio según datos oficiales del INEGI
- II. El tamaño de hacienda pública de acuerdo con su última Ley de Ingresos.

Artículo ____. La Secretaría Técnica estará conformada mínimo por:

- I. Un titular o secretario técnico
- II. Un director de operación
- III. Un director de administración
- IV. Un director de asuntos jurídicos
- V. Aquellos que considere apropiados el Órgano Directivo y de Administración de la Intermunicipalidad

Artículo ____. Sólo recibirán salario los integrantes de la Secretaría Técnica. Los integrantes del Consejo Directivo y de Administración serán cargos horarios, por lo que no percibirán salario alguno.

Artículo ____. La Secretaría Técnica y sus integrantes serán los encargados de ejecutar los acuerdos tomados por el Órgano Directivo y de Administración. El Secretario será el superior jerárquico de las distintas unidades administrativas.

Artículo ____. Las sanciones que correspondan por cualquier conflicto laboral al Órgano Directivo de la Intermunicipalidad y la Secretaría Técnica serán aquellas que se encuentran enunciadas en el artículo 129 de esta Ley.

Artículo ____. Para el funcionamiento y el cumplimiento de su objeto, facultades y obligaciones, la Dirección y el personal asignado elaborarán los reglamentos internos y manuales de operación del Órgano Público Descentralizado, los cuales deberán ser aprobados por el Órgano Directivo y de Administración a más tardar en 30 días de la fecha de instalación del mismo.

Artículo ____. El patrimonio del Órgano Público Descentralizado estará integrado por:

- I. Los bienes muebles, inmuebles y derechos que sean adquiridos para cumplir con su objetivo.
- II. Los subsidios y demás aportaciones que le otorguen los gobiernos federal, estatal y municipal.

- III. Los ingresos que perciba derivado de la prestación del servicio y sus actividades inherentes a éste, previa autorización correspondientes.
- IV. Los créditos, donaciones y demás liberalidades que se otorguen en dinero o en especie de instituciones públicas y/o privadas, ya sea nacionales o internacionales.
- V. Cualquier otro ingreso que le corresponda por las actividades realizadas.
- VI. Los demás bienes y derechos que adquiera por cualquier título legal.

Coordinación entre intermunicipalidades

Artículo ____. Para la coordinación entre intermunicipalidades, estas deberán tener entre otros requisitos:

- I. Que exista continuidad territorial entre las intermunicipalidades participantes.
- II. Que las intermunicipalidades tengan problemas comunes.
- III. Que las intermunicipalidades participantes compartan planteamientos de eficiencia en los servicios y funciones a prestarse.
- IV. Que cada intermunicipalidad haga de manera directa las aportaciones económicas correspondientes.
- V. Que exista un acuerdo autorizado por los Órganos Directivos de las Intermunicipalidades participantes.

Sección de los diferentes Estados

Artículo ____. Para la coordinación de intermunicipalidades de distintas entidades federativas deberán cumplir con los mismos requisitos señalados en el artículo 72 de esta Ley, además de un acuerdo de aprobación de las Legislaturas de cada entidad federativa a la cual pertenezcan las intermunicipalidades participantes.

Sección de la creación de intermunicipalidades dentro de otra ya establecida

Artículo ____. Son causales para la creación de otra intermunicipalidad dentro de una ya establecida:

- I. Que exista un mínimo de tres municipios colindantes pertenecientes a intermunicipalidades distintas, y que estos pretendan crear una nueva.
- II. Que cumplan con los requisitos enunciados en el artículo 72 de esta Ley.

Sección de la inclusión

Artículo ____. Las causales para crear nuevas intermunicipalidades a las ya establecidas podrán ser:

- I. Que existan nuevos fenómenos sociales, políticos o económicos.
- II. Que de acuerdo con lo que arroje el IIFOM en los últimos seis años se demuestre que los participantes no tienen resultados positivos en la prestación de los servicios para los cuales se creó la intermunicipalidad, a pesar de las invitaciones del ODAI o solicitudes del integrante.
- III. En el caso de la creación de un nuevo municipio, este pertenecerá a la intermunicipalidad de la cual forma parte aquel municipio del cual provino.
- IV. Que un municipio colindante a otra intermunicipalidad solicite su adición y haya cumplido los requisitos enunciados en el artículo 72 de esta Ley.
- V. Que al menos tres municipios busquen formar parte de una nueva intermunicipalidad, y su salida de otras no comprometa la viabilidad de estas últimas.

Sección de la exclusión

Artículo ____. Son motivos de exclusión para aquellos municipios que tengan colindancia con otra inter-municipalidad los siguientes:

- I. Que no aporte las contribuciones que le corresponden.
- II. Que no cumpla con el Plan de Desarrollo Intermunicipal.
- III. Que no participe en las sesiones de los Órganos Directivos y Técnicos.
- IV. Que el número de servicios prestados en coordinación con otro municipio de otra intermunicipalidad sea mayor a los que tiene dentro de su intermunicipalidad.

Artículo ____. Para que un municipio pueda abandonar una intermunicipalidad deberá cumplir con lo siguiente:

- I. Haber saldado y/o comprometido el pago de sus deudas y/o acordado el cumplimiento de compromisos adquiridos.
- II. Haber sido aprobada su salida por la mayoría calificada de los miembros del cabildo.
- III. Solicitar su salida de la intermunicipalidad a:

- a. El Órgano Directivo de la Intermunicipalidad.
 - b. La o las Legislaturas estatales a la que pertenece el municipio y está la haya aprobado.
- IV. Haber presentado previamente un plan al del Órgano Directivo de la Intermunicipalidad a la cual pretenda adherirse y este haya sido aprobado.
- V. Haber sido aprobada su adhesión a la nueva intermunicipalidad.

Seguridad municipal

Artículo ____. Son causales por las cuales el gobierno municipal podrá ceder la función de seguridad preventiva en los términos que señala la Ley de Intermunicipalidades:

- I. En primera instancia, cuando los resultados del PROPRE, ACI y los datos de incidencia delictiva arrojados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública demuestren imposibilidad para hacerse cargo de ella, por lo tanto, el Cabildo deberá acordar la prestación de seguridad preventiva mediante la intermunicipalidad.
- II. Cuando derivado del ejercicio de sus atribuciones y después de proceder de acuerdo a lo que marca la fracción anterior de este artículo, la Fiscalía Estatal o, en su caso, el fiscal general de la República acredite la ocurrencia de delitos de alto impacto en el territorio local, se procederá de la siguiente manera:
- a. Las legislaturas locales podrán suspender preventivamente la función de policía preventiva municipal.
 - b. El gobernador asumirá el mando temporal de las policías municipales en los casos, con los requisitos y por el tiempo que determine la ley general a que se refiere el artículo 21 de la Constitución.

Artículo ____. Se consideran delitos de alto impacto aquellos señalados en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución.

A manera de conclusión de este capítulo, la Ley Reglamentaria propuesta será el ordenamiento jurídico que desarrolla, precisa y sanciona el precepto de intermunicipalidad de la Constitución, con el fin de enlazar los conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación. El carácter reglamentario de la ley radica en su contenido y no se refiere a la relación jerárquica con las demás leyes. La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios hagan referencia a los preceptos de los cuerpos legislativos a los que regulan.

Taxonómicamente se puede decir que la Ley Reglamentaria pertenece al género Ley Ordinaria. Es importante no referir como términos homónimos ley reglamentaria y reglamento, ya que la primera emana del Poder Legislativo y es expedida por el Ejecutivo; mientras que la segunda no deriva de un proceso legislativo.

Conclusiones

México tiene 2 023 municipios con población de hasta 50 mil habitantes, estos representan el 81.93% del total de ellos; y prácticamente en todos ellos los servicios públicos que presta su ayuntamiento son básicos, no de calidad y no son detonadores de desarrollo. Aunado a esto, el panorama en materia hacendaria en la que se encuentran los municipios, así como las existentes políticas centralistas del gobierno federal y de las entidades federativas a los ayuntamientos, las intermunicipalidades se convierten en una estrategia para proveer servicios públicos de calidad para la ciudadanía de sus demarcaciones. Los ayuntamientos representan el nivel jurisdiccional de administración y gobierno más cercano a los ciudadanos, sus competencias responden al modelo teórico del federalismo fiscal y desempeñan un papel vital para el correcto funcionamiento de algunos de los servicios públicos básicos, como seguridad ciudadana, transporte, recogida y tratamiento de residuos, actividad deportiva, etc. Además, y como se ha señalado, a medida que los ayuntamientos aumentan su tamaño poblacional se amplía la lista de servicios que prestan.

Tanto si tomamos en consideración los datos por grupos de población en los que se incluyen los ayuntamientos que se encuentran por debajo de los distintos umbrales o bien si los tomamos por compartimentos formados

por bloques poblacionales independientes entre sí, comprobaremos que hay unas constantes que se repiten. Podemos ver la existencia de dos líneas claramente ascendentes en sentido opuesto a la evolución de la población, como son los costes unitarios en la prestación de la globalidad de los servicios públicos locales que se van incrementando a medida que baja el número de habitantes de cada ayuntamiento; así como los gastos generales, comprensivos de gasto corriente y de funcionamiento y, por lo tanto, improductivo, que igualmente se incrementa porcentualmente según desciende el tramo poblacional. Por otra parte, también existe otra línea que, al contrario de las anteriores, es claramente descendente, como es la referida al porcentaje de gasto que repercute en la prestación de servicios públicos básicos, de forma que a menor población menores recursos para la prestación de estos servicios y viceversa.

Los pequeños municipios y, por lo tanto, los pequeños ayuntamientos implican mayor cantidad de dinero per cápita según disminuye la población que, finalmente, va a parar en gran medida a las actuaciones de carácter general cuando no son las que, precisamente, mejoran la calidad de vida de su ciudadanía; sin embargo, va disminuyendo lo destinado a la prestación de servicios públicos, lo que trae como consecuencia un detrimento en su calidad según vamos descendiendo en tramos de población e, incluso, llegan a ser prestados en precario. Pero no solamente este área de gasto se ve afectada, también lo es la destinada a servicios tan sensibles como los servicios sociales, con lo que esto supone el abandono de esa población, sobre todo en este tipo de municipios en los que la mayoría es de edad avanzada y con necesidades que deberían ser satisfechas prioritariamente a

través de estos servicios sociales; esto provoca que haya un traslado hacia otros municipios más grandes, con mayores oportunidades, no tanto de trabajo sino de atenciones, y para las que generalmente es necesario estar empadronado en el ayuntamiento prestador.

Aunque en nuestra legislación en el artículo 115 fracción III menciona que 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, no existe una ley que regule esta asociación. Por lo que, la viabilidad de una Ley que la regule conducirá a que los ayuntamientos tengan un mayor asentamiento de la población en el rural; puesto que dejaría de ser necesario irse a vivir a otros núcleos mayores cuando no es por cuestiones laborales, con lo que habría un mayor ahorro familiar, o cuando menos mayor disposición de fondos, con las ventajas evidentes que esto trae consigo. Lo anterior tendría otra consecuencia lógica: la puesta en valor de los pueblos, ya que no desaparecerían, sino que sólo se trasladaría la sede de toma de decisiones, es decir, la ubicación concreta de su gobierno municipal, pero a una distancia que les será familiar, y por lo tanto cercana, y con la representación política que les corresponda y que tampoco va a verse drásticamente afectada, aunque si redimensionada. Por lo que, se trata de promover procesos y modelos locales de desarrollo fomentando las condiciones necesarias para el impulso de innovaciones en forma cooperativa, con recursos financieros y técnicos.

Desde la intermunicipalidad, el principal objetivo es la autonomía local; esto es, la capacidad de las administraciones locales de autogobernarse, cumpliendo con las leyes nacionales sin interferencias de intermedios; cuyos principios sean: buena gobernanza local la transparencia, la participación, la eficiencia y la inclusión. Los desafíos radican en el fortalecimiento y consolidación de las iniciativas institucionales de cooperación intermunicipal del sector público local, a través del mejoramiento de las capacidades institucionales de las entidades públicas vinculadas para gestionar programas, proyectos descentralizados.

Bibliografía

Arellano Ríos, A., & Rivera, Y. (2011). Asociacionismo municipal y medio ambiente, la Junta Intermunicipal de río de Ayuquila Jalisco. México: Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67621192003.pdf>.

Banco de México. (2020). La Actividad Económica en Áreas Metropolitanas ante la Pandemia . México: Consultado en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-las-economias-regionales/recuadros/%7B95F6137F-8AC6-D5EF-8774-710398B63D23%7D.pdf>.

Barnache Pérez, G. (2015). La gestión de los residuos sólidos: un reto para los gobiernos locales. México: Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/4557/455744912004.pdf>.

Cabrero, M., & Arellano Gault, D. (2014). Los Gobiernos Municipales a debate. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas. México.

Carrera Hernández, A. P. (2005).), La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas. Santiago de Chile: Ponencia presentada en 10° Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo.

Cervera Flores, M., & Rangel Gonzalez, J. (2015). Distribución de la Población por tamaño de la localidad y su relación con el medio ambiente. México: INEGI.

Chacón, A., & Cravacuore, D. (2016). El Asociativismo Intermunicipal en América Latina. Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana, Vicerrectoría de Transferencia Tecnológica y Extensión.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2015). Consulta Dinámica DE Resultados De Pobreza A Nivel Municipio 2010 Y 2015. México: Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/consulta_pobreza_municipal.aspx.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2019). Nota técnica sobre la medición de la pobreza 2018,. México: Consultado en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Notas_pobreza_2018/Nota_tecnica_pobreza_2018.pdf.

Corona Villavicencio, J., & López Pérez, J. (2019). Obteniendo indicadores de actividad económica municipal basados en información representativa de los Censos Económicos. México: Consultado en: <https://rde.inegi.org.mx/index.php/2019/08/20/obteniendo-indicadores-de-actividad-economica-municipal-basados-en-informacion-representativa-de-los-censos-economicos/>.

Cuervas, C. P. (2005). Las Asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos A. C. México.

Ejercicio Fiscal. (2019). Ley de Ingresos Municipal. Consultado en: <https://www.asej.gob.mx/capacitacion/sites/default/files/2020-02/LEY%20DE%20INGRESOS%20MUNICIPAL%202019.pdf>.

Garfias Galindo, I. (s.f.). Ausentismo. Consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1168/10.pdf>.

Guía Técnica 6, Proyecto de Ley de Ingresos municipales . (s.f.). Consultado en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia06_prooyecto_de_ley_de_ingresos_municipales.pdf.

Instituto de Investigación de la Legislativas el Senado de la Republica . (s.f.). El municipio Mexicano. México: Consultado en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía. (2013).). Resultados de la segunda Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013. México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (México). Participación económica de los municipios más importantes de México: visión censal. 2009: Consultado en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2009/doc/minimonografias/m_mpios.pdf.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INCA. (2004). Guía para el buen gobierno Municipal. México: Consultado en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/336/1/images/TOMO_4_las_finanzas_municipales.pdf.

Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Región Valles (s.f.). Plan Intermunicipal de Desarrollo Ambiental 2017 – 2024. La Gestión Metropolitana en Guadalajara. (s.f.). México: Consultado en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3226/5.pdf>.

Organización de las Naciones Unidas. (2016). Objetivos del Desarrollo Sostenible: 17 objetivos para cambiar nuestro mundo. Consultado en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/>.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México. México: Consultado en: <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>.

Rasgado, F. P. (s.f.). Tipología del municipio mexicano. En Tipología del municipio para su desarrollo integral.

Real Academia Española, Diccionario de la lengua Española. (2016). Consultado en: <http://dle.rae.es/?id=O95wG7y>.

Reporte de Vulnerabilidad Financiera , Aregional. <http://www.aregional.com/?target=rvfe&sub=rvfe&anio=2020>

Santín del Río, L. (2001). "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio"; en Leticia Santín (coord.); Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para . México: SEDESOL, INDESOL, FLACSO.

Secretaría de Gobernación . (2010). El asociacionismo: herramienta para resolver problemas comunes.




Serrano Llanera, F. (2019). Sistema Intermunicipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos del Valle de México. México: Consultado en: <http://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2019/Publicaciones/Memoria%20SIGIR%20Electronica.pdf>.

Unión, C. d. (2005). Cámara de Diputados. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 115. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.

Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. Gestión y Política Pública, XII. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13312205>.




PROLOCAL | Centro de Investigación
y Estudios Locales

www.prolocal.mx

 Prolocal
 @ProlocalAC
 Prolocal.Mexico



Fundación Konrad Adenauer México
01 (55) 55 66 45 99
kasmex@kas.de | www.kas.de/mexiko/es/

 kasmexiko.
 @kasmexiko
 @kasmexiko