

MARCO JURIDICO DE LA GESTION METROPOLITANA EN MONTERREY

La nación mexicana está constituida en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios plasmados en su Constitución Política. Esta establece los principios fundamentales del Estado mexicano en cuanto a las garantías, derechos y obligaciones de sus gobernados, disposiciones básicas en lo que al territorio de la nación y de sus estados se refiere, y la forma de gobierno, facultades y obligaciones de las autoridades federales y estatales. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como precepto fundamental que los estados de la Federación tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, sentando las bases para su administración, facultades y obligaciones. De la misma manera indica la forma de gobierno interior de los estados, que es republicano, representativo y popular, con una división política y jurídica en tres poderes: el ejecutivo, a cargo del gobernador, el legislativo y el judicial.

BREVE DESCRIPCION DE LA ESTRUCTURA JURIDICA DE LOS GOBIERNOS FEDERAL Y ESTATALES EN LA REPUBLICA MEXICANA

Las disposiciones constitucionales, federales como estatales, obligan a la Federación y a los estados que la componen, a sujetarse a una sencilla estructura en el papel y sumamente compleja en la realidad: la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. En términos muy generales, la estructura jurídica es la siguiente:

En la Federación

Poder Ejecutivo Federal

Reside en una persona, denominada Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,

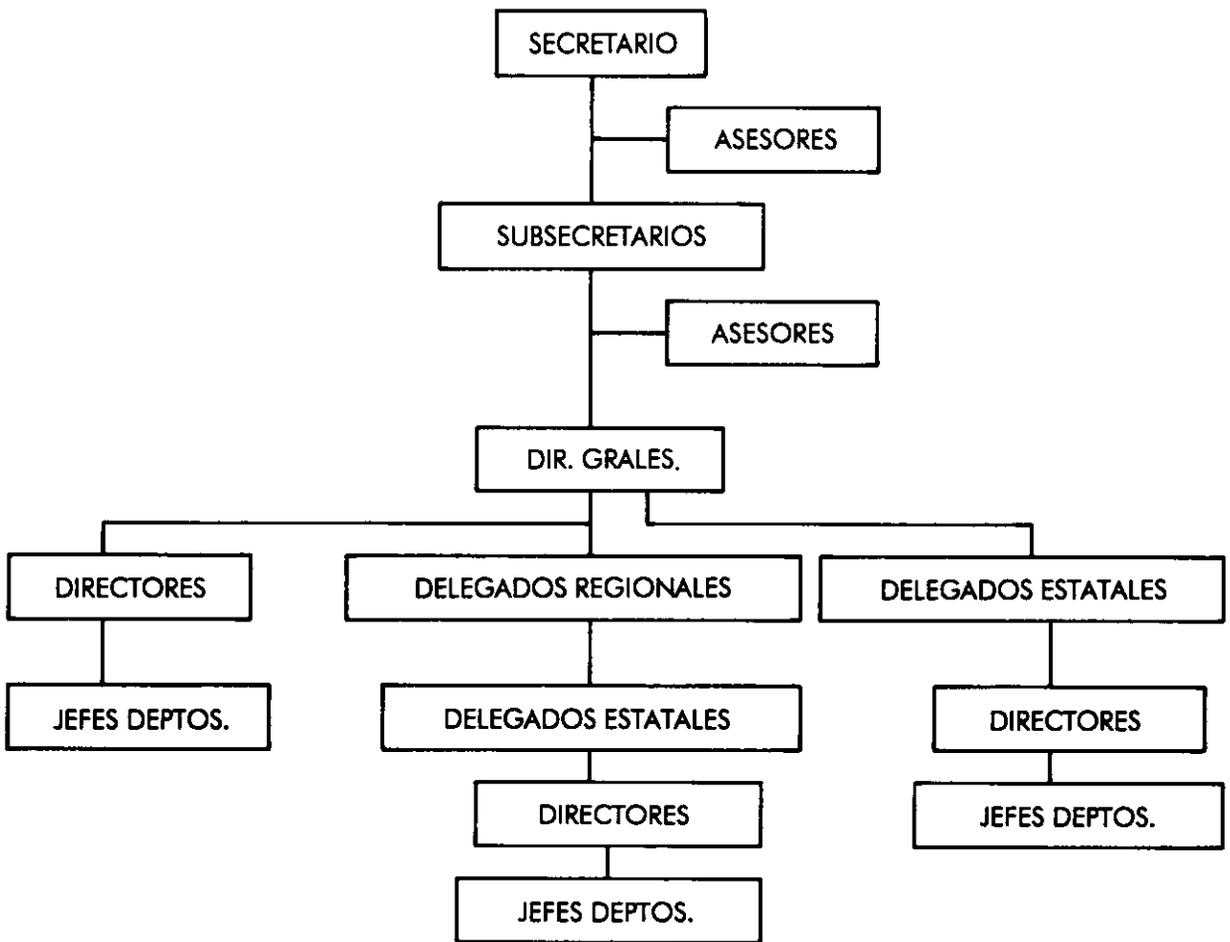
puediendo ser auxiliado por Secretarios de Despacho, también llamados Secretarios de Estado. Su función primordial es cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes federales, así como reglamentar las últimas.

Los Secretarios de Despacho son los titulares de las Secretarías de Estado, cuyas funciones están resumidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que divide a la administración federal en centralizada y paraestatal. Esta se compone por las empresas públicas o aquellas en las que la Federación tenga participación mayoritaria; por los organismos descentralizados, fideicomisos públicos e instituciones nacionales de crédito.

Las Secretarías de Estado tienen a su vez un reglamento orgánico expedido por el ejecutivo, que la estructura como se aprecia en la siguiente página.

En la administración paraestatal, las empresas públicas o de participación mayoritaria, así como los organismos descentralizados se rigen además por una ley especial, esto en virtud de la necesidad de aglutinar en un solo documento la reglamentación necesaria para que el Estado pueda ejercer el control directo sobre empresas y organismos con naturaleza totalmente distinta, toda vez que algunas de ellas se han creado por ley del Congreso, decreto o acuerdo presidencial, y otras por compra-venta de activos o acciones, adjudicaciones o incautaciones por procedimientos administrativos, fiscales o penales; expropiaciones, administración por quiebra o huelga, etc., asimismo, las sociedades e instituciones nacionales de crédito se rigen también por ley especial, mientras que los fideicomisos públicos se reglamentan por el derecho bancario.

Del Poder Ejecutivo Federal dependen los órganos de justicia en materia impositiva (tribunal fiscal de la Federación) y laboral (juntas federales de concii-



* Esta estructura puede tener variaciones

liación y arbitraje, comunes y para los trabajadores al servicio del Estado).

Poder Legislativo Federal.

Está compuesto por la Cámara de Diputados y la de Senadores, la primera representando al pueblo y la segunda a los estados de la Federación; en ambos casos hay miembros de elección directa y otros de representación proporcional en relación con la votación total que hayan obtenido los partidos políticos contendientes en las elecciones federales.

Las cámaras funcionan en dos periodos anuales ordinarios de sesiones y en el resto del año por una comisión permanente. Las cámaras, para su mejor desempeño, pueden constituir comisiones específicas para la atención de problemas concretos; de la misma forma, los legisladores de diferentes parti-

dos políticos o ideologías, pueden aglutinarse en facciones parlamentarias.

Las funciones de las cámaras son esencialmente normativas, pues consisten en expedir las leyes federales con vigencia en toda la República.

Poder Judicial Federal

Está compuesto por una Suprema Corte de Justicia de la Nación dividida en cinco salas que conocen de diferentes materias, a saber: civil, penal, laboral, administrativo y la última que atiende cualquiera de las materias citadas. Cada una de las salas está compuesta de cinco ministros nombrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; cada sala tiene un presidente, así como la propia Suprema Corte, por lo que el número de ministros que la componen es de 26, quienes son inamovibles, salvo renuncia o faltas graves, des-

pués de un año de su nombramiento. El órgano máximo de decisión de la Suprema Corte es el pleno, compuesto por todos sus ministros.

La Suprema Corte cuenta con tribunales colegiados de circuito, compuestos por 3 magistrados cada uno, así como con tribunales unitarios y juzgados de distrito, los primeros con un magistrado y los segundos con un juez cada uno.

La competencia de los juzgados, tribunales, salas y pleno de la Corte es la siguiente:

a) Juzgados de Distrito.

Están distribuidos en toda la República y conocen de materia común relacionada con leyes federales, asimismo conocen del juicio de amparo indirecto, el cual se detallará más adelante.

b) Tribunales Unitarios de Circuito.

Estos tienen jurisdicción sobre diversos juzgados de distrito por regiones. Funcionan como órganos de revisión de los juicios comunes sobre leyes federales.

c) Tribunales Colegiados de Circuito.

También tienen jurisdicción por región y su función es la de ser órgano revisor de los juicios de amparo indirecto y conocer del juicio de amparo directo.

d) Salas de la Corte.

Conocen principalmente del juicio de amparo directo, cuando ellos así lo estimen pertinente según el caso, o a solicitud del Procurador General de la República.

e) Pleno de la Corte.

Conocen de las diferencias de criterio entre las salas o tribunales colegiados en materia de amparo, entre otras importantes funciones.

f) El Juicio de Amparo.

Es un juicio mediante el cual el Poder Judicial Federal revisará las leyes o actos de cualquier otra autoridad, ya sea federal, estatal o municipal, con la finalidad de determinar si son violatorios de la Constitución Federal, o si invaden la soberanía de los estados o Federación, en cuyo caso y solamente a quien lo solicitó, se le concede el amparo y protección de la justicia federal a fin de que las cosas se restituyan al estado en que se encontraban antes de la violación.

Se considera que el juicio de amparo es directo o uninstitucional, cuando el acto reclamado emana de una autoridad judicial del fuero común, ya sea federal o estatal, en una sentencia definitiva precedida de un juicio, que no pueda ser

recurrida por los medios ordinarios, por lo que sólo procede en contra de sentencias de los tribunales superiores de justicia de los estados, tribunales fiscales estatales o de la Federación, juntas de conciliación y arbitraje, tribunales unitarios de circuito y alcaldes judiciales.

El juicio de amparo indirecto es aquel que no tiene las características anteriores y tiene dos instancias.

El juicio de amparo puede ser iniciado por las autoridades sólo cuando afecta sus intereses económicos y no procede en materia política.

En los estados

Poder Ejecutivo

Reside en una persona denominada Gobernador Constitucional cuya función es ejecutar las leyes del Congreso Local y Federal cuando así se disponga, reglamentar las primeras así como ser el enlace entre el estado y la Federación.

Orgánicamente se compone de la forma en que se indica en el organigrama de la página siguiente.

Las Secretarías de Estado, los organismos descentralizados, fideicomisos públicos y las entidades y empresas de participación estatal mayoritaria se rigen, en el caso de Nuevo León, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Al igual que en la Federación, del Poder Ejecutivo local depende el juzgado de lo fiscal, la junta local de conciliación y arbitraje y el tribunal de arbitraje para los trabajadores al servicio del Estado.

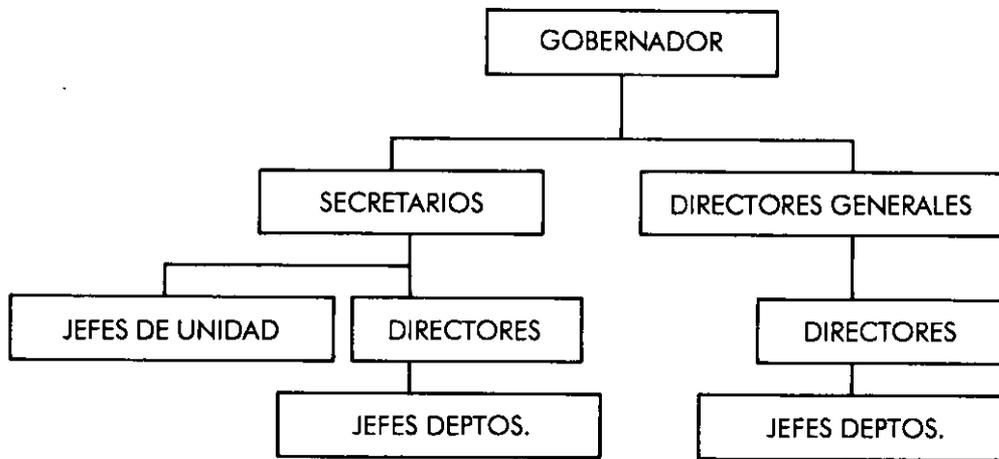
El Poder Legislativo

Lo componen diputados locales electos directamente y bajo el sistema de representación proporcional. Su labor es básicamente legislativa pero tienen funciones específicas relacionadas con los municipios, los cuales se tratan por separado.

El Poder Judicial

Está compuesto principalmente por un Tribunal Superior de Justicia con siete magistrados, uno de los cuales será su presidente. El Tribunal funciona en pleno o por salas sin que el presidente pueda integrar una de ellas. El Tribunal Superior es el órgano de revisión de los juzgados estatales que integran el Poder Judicial.

Las salas se dividen en penales, civiles y familiares, existiendo juzgados especializados y mixtos, así como alcaldes judiciales, que son autoridades municipales con funciones judiciales.



La Estructura Jurídica del Municipio

El aspecto constitucional federal

La Constitución Federal establece en su Art. 115 las bases jurídicas del municipio, que aquí resumimos en la siguiente forma:

- a) La administración de cada municipio recae en un ayuntamiento de elección popular directa, no existiendo ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.
- b) El ayuntamiento está formado por un Presidente Municipal o Alcalde Primero, Regidores y Síndicos, éstos en el número y con las atribuciones que señalen la Constitución y las leyes del estado.
- c) Se establece que los miembros del ayuntamiento no podrán ser reelectos para el periodo inmediato cuando tengan el carácter de propietarios. Asimismo, las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Por otra parte, se establece la obligación de las legislaturas estatales de introducir en las leyes locales el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.
- d) Se faculta a las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, a suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por causas graves, establecidas en las leyes estatales y previo el derecho de audiencia, indicando la forma de substitución según el caso.
- e) Se otorga personalidad jurídica y patrimonio propios a los municipios, así como la facultad de expedir reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y las circulares y disposiciones administrativas de observancia general, actividad reglamentaria que depende de las bases generales que para ello expidan las legislaturas locales.
- f) Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen las legislaturas locales según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, y de su capacidad administrativa y financiera.
- g) El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o territorialmente.
- h) Los municipios de un mismo estado pueden asociarse para la solución de sus problemas, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley. Asimismo, cuando existan centros urbanos en dos o más municipios de dos o más estados de la Federación, los gobiernos federales, estatales y municipales respectivos, planearán y regularán conjunta y coordinadamente el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

- i) Los municipios administran libremente su hacienda, sujetándose a las leyes de ingresos, presupuesto de egresos y revisión de cuentas que hagan las legislaturas locales.
- ii) La hacienda de los municipios está formada por los rendimientos de los bienes propios, contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, principalmente las relativas a la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y adquisición, mejora y cambio de valor, actividades éstas que pueden ser manejadas por los estados mediante convenio.
Las leyes locales no pueden establecer exenciones o subsidios relativos a estas contribuciones, excepto a los bienes de dominio público de la Federación, estado o a los propios municipios. Asimismo, los municipios reciben participaciones federales que determinan anualmente las legislaturas locales, así como ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, sin que las leyes federales puedan limitar la facultad del estado para establecer las mismas ni fijar exenciones y subsidios.
- k) Los municipios, en los términos de las leyes federales y leyes estatales relativas, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.
- l) Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rigen por leyes estatales expedidas con base en el Art. 123 de la Constitución Federal. (Ley del Servicio Civil para el Estado.)

Otros preceptos constitucionales

El Art. 3 faculta indirectamente a los municipios a impartir educación en forma gratuita, estableciendo las bases de la misma.

El Art. 27 establece que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde a la nación, quien puede transmitirle dominio de ellas a

los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Este artículo, sumamente extenso por cierto, indica que los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. También indica que aquellas no incluidas en dicho dispositivo, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, dejando a los estados la regulación del aprovechamiento de estas aguas cuando se localicen en dos o más predios.

También establece la facultad de los municipios para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

La fracción IV del Art. 31 dispone que es obligación de todos los mexicanos contribuir a los gastos públicos de la Federación, estados y municipios en donde residan.

El Art. 41 dispone que las constituciones y leyes de los estados, en ningún caso podrán contravenir a la Constitución Federal. También da derecho a los partidos políticos nacionales a participar en las elecciones municipales.

Las fracciones XXIX-C y XXIX-G del Art. 73 facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El Art. 116 faculta a los estados para convenir con sus municipios, a fin de que éstos puedan asumir la operación y ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

El Art. 117 prohíbe a los estados y municipios contraer empréstitos y obligaciones en y con el extranjero, así como aquellos que no destinen a inversiones públicas productivas, aun cuando se contraten con organismos descentralizados y empresas públicas nacionales.

Por último, el Art. 124 indica que todas aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.

La evolución del artículo 115 constitucional

El artículo de referencia ha sufrido solamente dos reformas, la primera relativa exclusivamente a la obligación de dar cabida a miembros de los partidos de oposición dentro de los ayuntamientos, llevada a cabo en 1977, y la segunda y más importante en 1982, con vigencia a partir del primero de enero de 1983.

Originalmente, el contenido de este numeral era muy escueto, pues solo preveía lo que en este documento, precisamente en el número 1, incisos a, b, c y segundo párrafo del h se describe.

Asimismo, se le otorgó originalmente al municipio lo siguiente:

- a) La administración libre de su hacienda, formada por las contribuciones que indicaran las legislaturas estatales.
- b) Personalidad jurídica propia para todos los efectos legales a que hubiere lugar.
- c) La facultad para expedir reglamentos en lo referente al ordenamiento de los asentamientos humanos, con todo lo que ello implica.

A fin de dar una panorámica más amplia de lo que constituyó esta reforma, transcribimos a continuación parte del trabajo elaborado por Ulises Beltrán y Santiago Portilla, intitulado "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano", publicado por el Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México en la obra *Descentralización y democracia en México*, en 1986.

"La iniciativa de reformas al artículo 115 tiene como finalidad asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables, para que puedan atender los servicios públicos que les son propios, y fortalecer su independencia política.

"En el aspecto estrictamente político, las reformas y adiciones buscan fortalecer la pluralidad política en los ayuntamientos y protegerlos contra destituciones arbitrarias. Para ello, la nueva versión del artículo constitucional generaliza la representación proporcional a todos los municipios del país, no sólo a aquellos con más de 300 mil habitantes como era antes. Es decir, los partidos de oposición tendrán acceso a los ayuntamientos aunque no consigan mayoría en las elecciones municipales. Además, el nuevo artículo precisa el procedimiento a seguir (hasta ahora ausente en la Constitución) para la suspensión de ayuntamientos. La facultad de destituir a las autoridades municipales queda en las legislaturas de los estados, pero es preciso que

la destitución sea por causa grave, y sólo con el acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes. Si bien estas medidas de democratización y fortalecimiento de la autoridad política de los municipios son trascendentes, el otro conjunto de reformas y adiciones al artículo 115, propuestas por el Ejecutivo, entrañan un cambio estructural de mayores dimensiones.

"En su aspecto administrativo, se otorgan facultades a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Con esta reforma se otorga la competencia de reglamentación que hasta ahora no precisaba claramente el municipio. Además, se señala la competencia mínima de los municipios, al precisar en el texto constitucional que son servicios a cargo de la autoridad municipal el suministro de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, y la seguridad pública. La enumeración no es limitativa y se establecen procedimientos para ampliarla; las legislaturas locales determinan, según las condiciones territoriales y socioeconómicas y según su capacidad administrativa, si en algún caso se puede añadir otro servicio a los señalados por la Constitución. Por lo demás, la reforma constitucional autoriza para que los municipios de un mismo estado puedan asociarse para prestar más eficazmente algún servicio. Se faculta a los ayuntamientos para participar en la planeación del desarrollo urbano, sujetos a lo establecido en las leyes estatales y federales."

El aspecto constitucional local

EL TITULO VIII DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE NUEVO LEON

Este título comprende 14 artículos que tratan la materia del Art. 115 de la Constitución Federal. A continuación detallaremos solamente aquellos aspectos no previstos en la Constitución Federal.

- a) Se establece que los municipios del estado son independientes entre sí, y que los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Villa de García, comprenden el área metropolitana.¹ Este concepto es solamente declarativo.
- b) Se establecen 3 obligaciones importantes para los municipios, consistentes en rendir cuentas

¹ Nótese que no está incluido el municipio de Juárez.

mensuales de su gestión administrativa al gobernador los primeros ocho días de cada mes; al congreso estatal, por conducto del propio gobernador, las cuentas del año anterior que se presentarán en el mes de marzo de cada año, así como los primeros días del mes de octubre; al propio congreso y por el mismo conducto, los proyectos de presupuestos de ingresos para que con la aprobación de aquél, se ponga en vigor durante el año siguiente.

- c) La renovación de los miembros del ayuntamiento se efectúa cada tres años, ampliándose la prohibición de reelección de los alcaldes primeros o presidentes municipales, de un periodo inmediato que establece la Constitución Federal a dos. Se permite que los miembros de los ayuntamientos continúen en sus cargos una vez concluido su mandato, hasta en tanto los nuevos municipios no tomen posesión.
- d) Se prevé que de las renunciaciones y licencias de los municipios, conocerá el propio ayuntamiento. Las primeras sólo serán aceptadas por causa justificada.
- e) En lo referente a las remuneraciones que reciben los municipios, los ayuntamientos no pueden acordarlas sin autorización del congreso estatal.

Otros preceptos constitucionales relacionados con el municipio.

El Art. 3 indica que la Ley Estatal de Salud determinará la participación de los municipios en la materia.

El 3er. párrafo del Art. 23 establece que los inmuebles propiedad de los municipios sólo podrán enajenarse o gravarse con la autorización del H. Congreso del Estado.

El 2do. párrafo del Art. 30 faculta a los municipios a celebrar convenios con la Federación, el estado o entre sí, para propósitos de beneficio colectivo.

El Art. 8 Fracc. V faculta al ejecutivo para garantizar las obligaciones que contraigan los ayuntamientos. La Fracc. VI establece que corresponde al gobernador ejercer la inspección superior de la hacienda municipal.

El Art. 141 prohíbe a los funcionarios desempeñar dos o más cargos del Estado y/o municipios a la vez.

La ley orgánica de los municipios

Esta ley expedida por el congreso estatal en abril de 1963 establece la división territorial del estado de Nuevo León en municipios; da las bases generales de su estructura administrativa, la integración y manejo de su hacienda, así como la prestación de servicios públicos.

Atribuciones legales de los ayuntamientos y sus autoridades

Se estructura a los municipios, como ya se había señalado, con un gobierno compuesto por un ayuntamiento, integrado por Regidores, Síndicos y un Alcalde Primero o Presidente Municipal; esta ley indica que además existirán un Secretario del Ayuntamiento, un Tesorero Municipal, Alcaldes Judiciales, Alcaldes, Comisarios y Jueces Auxiliares. A continuación se detallan las funciones principales de cada autoridad.

a) Ayuntamiento

El ayuntamiento es, jurídicamente, el órgano máximo de decisión en un municipio y le corresponden funciones tales como cuidar la debida recaudación y aplicación de los caudales públicos, dando informe de ello al gobernador del estado, formular el presupuesto de ingresos y egresos para la aprobación del congreso, así como solicitar a éste el estudio y aprobación para la contratación de créditos.

Por otra parte, el ayuntamiento inicia leyes relativas al municipio ante el congreso, determina los servicios públicos municipales, expide reglamentos, crea la estructura administrativa de los municipios, propone la apertura, ampliación o mejoramiento de las vías públicas y celebra los convenios o contratos con otras autoridades o particulares.

b) Presidente Municipal

Es el órgano ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento, representando y presidiendo al mismo. Es la figura política central del ayuntamiento y el jefe inmediato del Tesorero Municipal y demás funcionarios municipales, a excepción de los miembros del ayuntamiento. Al Presidente Municipal corresponde dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales, entre otras importantes atribuciones y obligaciones.

c) Otras Autoridades

Las demás autoridades que señala la ley son los Regidores, que desempeñan comisiones específicas, los Síndicos que son representantes legales para pleitos y cobranzas, los Alcaldes Judiciales que son jueces de menor cuantía, los

Alcaldes y Comisarios, que son funcionarios de seguridad pública, los Jueces Auxiliares, que son funcionarios menores honorarios, el Secretario del Ayuntamiento, que en el papel desempeña funciones de trámite pero en lo político es la segunda autoridad del ayuntamiento y el Tesorero municipal quien es el jefe de la hacienda municipal.

Decreto de conurbación

Con fecha 23 de enero de 1984, el ejecutivo del estado expidió un decreto que establece la conurbación de los municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Apodaca, Guadalupe, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Escobedo, N.L., constituyéndose la Comisión de Conurbación del Área Metropolitana, con el único objeto de sancionar el anteproyecto de su Plan Director de Desarrollo Urbano.

Posteriormente, el año próximo pasado, se emitió un segundo decreto que aprobó el anteproyecto citado e incluyó a los municipios de Juárez y García, N.L., con lo cual desapareció la Comisión de Conurbación.

Conforme lo establecen las leyes de urbanismo y planificación y de desarrollo urbano estatales, el objeto del Plan Director es fijar el destino del uso del suelo del área metropolitana, limitar su crecimiento, ordenarlo y encauzarlo, para de esta forma dotar adecuadamente a la población de los servicios indispensables para su óptimo desarrollo. Del mismo modo, el Plan prevé la cuantía del crecimiento en personas, bienes y servicios y las obras indispensables para la solución de sus problemas hasta el año 2010. La ejecución del Plan corre a cargo del gobierno del estado y de los presidentes municipales competentes.

El consejo metropolitano de colaboración intermunicipal

En diciembre de 1989, los presidentes municipales del área metropolitana y el gobernador del estado suscribieron un acuerdo mediante el cual se creó el Consejo que aquí se detalla, cuyo objeto es coordinar las acciones conjuntas en áreas de interés común tales como reglamentos, servicios públicos, ingresos, asentamientos humanos irregulares, recolección de basura, seguridad pública, tránsito y planes reguladores del crecimiento metropolitano. Este Consejo está presidido por el gobernador del estado y tiene una duración de dos años, y en él se crearon comités en cada una de las áreas señaladas compuestos por diversos alcaldes cada uno.

Este consejo es operativo, a diferencia de la Comisión de Conurbación que fue un órgano de decisión para un plan de desarrollo urbano. El Consejo opera en la solución de problemas municipales que afectan el área metropolitana y que están dentro de la competencia municipal, bajo la idea de la asociación de municipios que establece la Constitución, sirviendo como órgano de gestión en las competencias estatal y federal.

Comisión de planificación (usos del suelo)

Es un órgano colegiado de autoridad en materia de urbanismo y planificación integrado por el gobernador del estado, los secretarios de Desarrollo Urbano (SEDU) y de Obras Públicas (SOPyT), los directores de Planificación, Fomento Urbano y Tramitación de Permisos de la SEDU, Agua y Drenaje o SISTELEON, según la ubicación del asunto a tratar, así como el alcalde del municipio al que se circunscriba dicho asunto.

Las funciones de la Comisión son dictaminadoras de planes de desarrollo urbano, fraccionamientos, ubicación de infraestructuras de servicios y proyectos de urbanización. También autoriza, modifica o rechaza fraccionamientos de terrenos rústicos y urbanos, cementerios, uso del suelo, localización y construcción de edificios multifamiliares, asilos, conventos, internados, hospitales, hoteles, escuelas, cinemas, teatros, auditorios, parques mayores de 8 mil m², museos, templos, centros comerciales, supermercados, edificios de oficinas, campos militares, penitenciarías, industrias, comercios, rastros, estacionamientos, etc. Además de delimitar los perímetros de los centros de población.

ATENCION Y CONTROL SOBRE LOS PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS METROPOLITANOS

OBJETIVO. DESCRIBIR BREVEMENTE LAS COMPETENCIAS LEGALES SOBRE LOS PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS METROPOLITANOS.

Agua potable y alcantarillado

Toda vez que el artículo 115 constitucional establece que los estados tendrán ingerencia en los servicios públicos municipales, cuando así lo determinen las leyes, el funcionamiento, administración y control de las redes de agua potable corresponde principalmente a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey y al Sistema Estatal de Agua Potable y Alcantarillado de Nuevo León (SISTELEON) en segundo plano, instituciones ambas descentralizadas del gobierno del estado y cuyos consejos de administración están presididos por el

gobernador. Jurídicamente estas dos empresas son las encargadas del servicio.

En lo referente a la construcción de las redes de alcantarillado, éstas se han llevado a cabo tanto por el gobierno del estado como por los municipales.

Por otra parte, corresponde a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos federal y a la Comisión Nacional de Aguas, órgano descentralizado federal, dotar de aguas al estado, a través de presas, utilización de ríos, manantiales y mantos acuíferos propiedad de la nación. En este punto, la Comisión de Agua Potable de Monterrey, entidad también federal, sirve como enlace principal para la solución del problema del agua en Monterrey, con la participación permanente en lo político del gobernador del estado.

Energía eléctrica

La prestación del servicio público de energía eléctrica corresponde exclusivamente a la nación, a través de un organismo descentralizado denominado Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En virtud de lo anterior, el gobernador del estado y alcaldes del área metropolitana sólo actúan como gestores para el tendido de redes, y tanto el gobierno del estado, los municipales, como los organismos o empresas que de ellos dependen, pagan el servicio normalmente.

El gas natural y el gas licuado

Ambos combustibles son producidos en exclusiva por PEMEX, quien en el primero de los casos lleva el producto por redes generales a la ciudad, en donde es ramificado, controlado y administrado por la CFE, encargada del servicio domiciliario e industrial en la zona metropolitana en forma exclusiva. Para el caso del gas licuado o butano, PEMEX lo vende a concesionarios, todos particulares quienes lo distribuyen en la población. Se ha informado oficialmente que en el área metropolitana, más de 250 mil familias reciben gas en forma directa.

La vivienda

No existe en nuestra Constitución el derecho a la vivienda y por tanto no hay obligación para que el Estado la provea a la población o le facilite los medios para adquirirla o construirla.

Sin embargo, el Gobierno Federal se ha preocupado por facilitar a la población los medios para adquirir o construir viviendas con diferentes instrumentos, como lo son la obligación del sistema

bancario de otorgar créditos accesibles al público con determinado porcentaje de su captación, la creación de organismos públicos dedicados a la construcción y otorgamiento de créditos a los trabajadores como INFONAVIT a nivel nacional o FOMERREY a nivel local; con estímulos fiscales para los constructores y arrendadores o bien facilitando recursos a las centrales obreras para ello, así como promoviendo reformas legales que estimulen el desarrollo de la vivienda.

En el aspecto local sólo son dignos de mención, además de la constitución de FOMERREY en 1973 (que es un fideicomiso público federal con participación política estatal), la creación de PROVILEON en 1983 (organismo público descentralizado estatal dedicado a la construcción de vivienda para los trabajadores del Estado) y un decreto del congreso local, que ordenó la congelación de rentas, mismo que acarreó más perjuicios que beneficios a mediano plazo, dada la complicación legal para la recuperación de los inmuebles por parte de sus propietarios, lo que propició una baja en la oferta de fincas.

Planeación y control territorial

La planeación en un aspecto amplio está constitucionalmente dirigida por el Estado, debiendo participar en ella todos los sectores de la población. Es parte de una base jurídica de competencia concurrente, social y democrática, llevada a cabo por los sectores público, social y privado de la sociedad.

El Congreso Federal expidió en 1983 la Ley de Planeación, que tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la planeación democrática del Gobierno Federal para el fortalecimiento del país, el pacto federal y el municipio libre, mediante la ordenación racional y sistemática de acciones.

Mediante la planeación se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados. Además, la ley crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, establece el Convenio Único de Desarrollo en el que participan los gobiernos estatales y municipales y las responsabilidades para los funcionarios que incumplan con la ley.

Strictu sensu, ya en lo relativo al control territorial y a su planeación, el Congreso Federal expidió la Ley de Asentamientos Humanos en 1976 y la Ley de Protección y Planeación Ecológica y del Medio Ambiente en este año, instrumentó ambos que determinan las medidas que los gobiernos federal y de los estados deben adoptar en estas materias. El

estado de Nuevo León expidió la Ley de Desarrollo Urbano en 1974, la Ley de Urbanismo y Planificación en 1980 y la Ley Ecológica en 1989.

Estos ordenamientos jurídicos otorgan al gobierno estatal el control directo sobre la planificación del estado, la zona metropolitana, sus fraccionamientos y construcciones. Existen también planes de desarrollo urbano los cuales se tratan por separado. Con la Ley Ecológica se complementa el control territorial que permite mantener las áreas verdes con sus características naturales.

Cabe mencionar que las leyes estatales citadas tienen algunas contradicciones que hacen difícil su aplicación, pero debe reconocer que son más los beneficios que los perjuicios que acarrearán.

Por lo que hace a los municipios que integran el área metropolitana, éstos tienen una participación prácticamente nula, pues se limitan a otorgar o negar permisos de construcción y a proponer la construcción de calles y avenidas. Jurídicamente tienen la posibilidad de llevar a cabo labores de control mediante convenio, pero esto sólo lo efectúa el municipio de San Pedro Garza García con algunas limitaciones. También realizan funciones de vigilancia en materia ecológica.

Obra pública

Las obras públicas se realizan en el estado de Nuevo León mediante tres sistemas de aportación de recursos.

- a) Los federales, provenientes del convenio único de desarrollo, en los cuales se incluyen los aportados por el extranjero y los provenientes del sistema bancario nacional con el aval de la Federación. A estos recursos se les denomina CUD.
- b) Los estatales, provenientes en todo caso del Programa Estatal de Desarrollo, denominado PED.
- c) Los municipales o de la administración pública paraestatal local, denominados "recursos propios".

Mediante estos sistemas, el gobierno del estado, ya central o paraestatal, y los municipios realizan obras públicas de la siguiente forma:

- 1) El estado, con recursos CUD, PED o combinados.
- 2) Los municipios o paraestatales locales, con recursos CUD, PED, propios o combinados.

Cabe hacer mención que las obras que realiza directamente la Federación o sus paraestatales, se llevan a cabo con recursos propios.

El convenio único de desarrollo a que se hizo mención es un documento firmado por el Ejecutivo Federal y los gobernadores estatales, que contiene las bases generales a las que se sujetan las partes para el desarrollo nacional, específicamente en lo relacionado a la aportación de recursos. De este convenio nacen otros acuerdos que permiten a los estados, entre otras cosas, recaudar y administrar determinados fondos para la realización de la obra pública.

De esta forma, los recursos son canalizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto federal a la Secretaría de Programación y Desarrollo local y a la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, y ésta en su caso a los municipios o paraestatales locales. En este aspecto juega un papel importante el COPLADE local, presidido por el gobernador.

Esta situación tan compleja, además de un control jurídico y político total, trae aparejado normalmente un retraso en las obras públicas, bajo el pretexto de un adecuado manejo y fiscalización de los recursos.

Ahora bien, en lo relativo al control jurídico de las obras públicas, existe una Ley Federal de Obras Públicas y su reglamento y una Ley de Obras Públicas del Estado. Estas leyes contienen las bases para la realización de las obras públicas, tales como obligaciones de las autoridades ejecutoras de las obras y de las que realizan su planeación, y las formas de fiscalización y control sobre ellas; las obligaciones de los contratistas, montos máximos de anticipos, formas de pago, garantías y maneras de adjudicar las obras según su costo. No contienen, sin embargo, requisitos técnicos de construcción mínimos, lo cual acarrea graves problemas.

La aplicación de estas leyes es determinada por la naturaleza de los recursos, y así, si en una obra pública se invierte un peso federal, se observa la ley superior.

Es importante indicar que los municipios no tienen ingerencia alguna en lo referente a reglamentar las obras públicas.

El grueso de la obra pública en el área metropolitana es realizada por el gobierno estatal, correspondiendo a la Federación una aportación mínima de recursos; los municipios del área realizan obras muy limitadas por la falta de recursos.

Cabe también señalar que existe otro concepto para la realización de obras públicas denominado "por cooperación" que tiene tres modalidades:

- a) La realizada por contratistas y paraestatales con recursos propios, con inversión privada y con cuota de recuperación pagada por los beneficiarios. El Estado no aporta capital.
- b) La realizada por el estado, municipio o paraestatal, con recursos del CUD, PED, propios o combinados con cuotas de recuperación pagadas por los beneficiarios o imponiendo contribuciones especiales a los mismos mediante impuestos de mejoría específica, *ad valorem* o de plusvalía.
- c) Las realizadas por juntas de vecinos, con o sin aportaciones del gobierno, pero que se integran al dominio público.

Por último, y con la finalidad de hacer frente a necesidades básicas de servicios primarios para comunidades de escasos recursos, por una parte, y por la otra para proceder a la reconstrucción de los bienes destruidos a causa de fenómenos naturales, se crearon respectivamente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y el Fondo de Reconstrucción Nacional, organismos ambos oficiales recaudadores de bienes y servicios, que se destinan a los estados, municipios o al Distrito Federal para obras concretas.

Vialidad

Este punto se divide en dos grandes aspectos:

- a) El aspecto planeación.
Este rubro corresponde al Estado, pues los municipios sólo pueden proponer la apertura de nuevas vías y posibles ampliaciones. Esto se debe a que únicamente corresponde al gobernador efectuar las declaratorias de utilidad pública para afectar inmuebles particulares con una ampliación o apertura de vías de comunicación. Constitucionalmente, esta función es netamente municipal.
- b) El aspecto operativo.
Este aspecto compete totalmente a los gobiernos municipales, a través de los reglamentos de tránsito.

De esta forma y mediante las direcciones o coordinaciones de tránsito o de policía y tránsito, según el caso, a los municipios corresponde implementar todos los operativos necesarios para la adecuada vialidad, tales como límites de velocidad, sentido de las avenidas, calzadas y calles, así como la

reparación y mejoramiento de las carpetas asfálticas, operación y colocación de semáforos y señalamientos y ampliaciones de vías públicas cuando no se afecte a particulares o mediante convenio previo con ellos, mas casi nunca en forma imperativa.

Educación

En el estado de Nuevo León existen tres sistemas administrativos públicos para la impartición de la educación:

- a) El sistema federal que cuenta con escuelas de instrucción preescolar, primaria, secundaria, preparatoria y escuelas técnicas, educación especial y un Instituto Tecnológico, incluidos edificios, mobiliario y personal docente y administrativo.
- b) El sistema estatal que igualmente cuenta con escuelas de instrucción preescolar, primaria, secundaria, educación especial y una escuela de educación superior para maestros. El personal docente y administrativo es pagado en su totalidad por el gobierno del estado, a diferencia de otros, en los cuales es la Federación quien lo hace.
En este sistema, los municipios del área metropolitana han aportado en algunos casos edificios, mobiliario, equipo, recursos y mantenimiento.
- c) La Universidad Autónoma de Nuevo León que aporta la educación preparatoria, profesional y de posgrado con apoyos de la Federación y el estado.

Estos tres sistemas se rigen por la Ley Federal y la Estatal de Educación, así como la Ley Orgánica de la propia Universidad.

La educación no es un área exclusiva del Estado, por lo que funcionan en la entidad un gran número de escuelas privadas que imparten educación en todos los niveles, contando Nuevo León con siete universidades privadas, seis de ellas en el área metropolitana.

Salud

En el año de 1983 se introdujo en la Constitución Federal el concepto del derecho a la salud para todos los habitantes del país. En consecuencia se expidió a nivel federal la Ley General de Salud y a nivel local la Ley Estatal, encontrándose estos sistemas regidos por las Secretarías de Salud respectivas.

En resumen, el derecho a la salud obliga a los hospitales públicos y privados a dar atención a todos los pacientes sin distinción de posición económica.

El sistema de clínicas y hospitales públicos se estructura en el estado de Nuevo León de la siguiente forma:

a) El Sistema Federal.

1) El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es un organismo público descentralizado y federal con patrimonio y recursos propios, que funciona a base de cuotas obrero-patronales obligatorias que son enteradas mensualmente por los patrones y fijadas con base en el salario de cada trabajador y en los riesgos que presentan las labores de éstos. Las cuotas son más altas para los patrones. El IMSS tiene el sistema de clínica y hospitales más grande e importante de la República.

2) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE). Es también un organismo público descentralizado federal, con las mismas características que el IMSS, pero con jurisdicción exclusiva para los burócratas federales.

3) La red de clínicas y hospitales de la Secretaría de Salud. Esta red funciona en dependencia directa de la Secretaría citada, pero en coordinación con la secretaría estatal que tiene funciones descentralizadas. Asimismo, este sistema aporta recursos a los hospitales públicos locales.

b) El sistema estatal.

1) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado de Nuevo León (ISSSTELEON). Este sistema es el equivalente del ISSSTE a nivel local.

2) El Hospital Metropolitano "Dr. Bernardo Sepúlveda" fue creado por decreto del congreso del estado y depende de la Secretaría Estatal de Salud. Da servicio a la comunidad en general con cuotas de recuperación dependiendo de los ingresos del paciente.

3) El Hospital Universitario "José Eleuterio González" es una dependencia de la Universidad Autónoma de Nuevo León y es considerado como el "Hospital Civil" de la localidad, pues fue creado para atender a personas de escasos recursos. También tiene un sistema de cuotas de recuperación.

Tanto el Hospital Metropolitano como el Universitario, reciben subsidios federales y estatales.

4) Clínicas de urgencias y traslado de pacientes. En el área metropolitana existen dos organismos, prácticamente públicos, que otorgan estos servicios y que son: la Cruz Roja de Monterrey, A.C. que aun cuando es un organismo privado recibe apoyos importantes del estado y está vigilada por la Junta de Beneficencia Privada del Estado, que es un órgano oficial.

Por su parte existen organismos paralelos denominados "Cruz Verde", sostenidos y administrados en cada caso por el gobierno estatal, el de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás y Apodaca.

5) Otros hospitales.

La Secretaría Estatal de Salud, en el área metropolitana opera además el Hospital Infantil y el Hospital de Ginecobstetricia en Garza García, ambos especializados y con funciones de prevención, curación y rehabilitación.

La Secretaría Estatal de Salud tiene funciones descentralizadas federales a raíz de un convenio general firmado con la Federación. Su operación engloba las áreas de atención medica, control sanitario, salud pública y asistencia social y da atención en general a la población abierta, es decir a quienes no sean derechohabientes del sistema IMSS, ISSSTE o ISSSTELEON.

c) Municipios.

Las leyes de salud contemplan descentralizar servicios a los municipios y actualmente se trabaja en la planeación de dicho sistema, por lo que aún no se sabe qué es lo que manejarán los municipios, fuera del control sanitario, centros de vacunación y antirrábicos.

Asistencia social

Esta materia está regida por las leyes de salud y por la Ley de Asistencia Social por el Estado. Es normada por la Secretaría Estatal de Salud y operada a nivel local por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), anteriormente como descentralizada y en la actualidad como órgano dependiente del ejecutivo estatal.

Los municipios del área manejan este sistema con las mismas sigas (DIF), con apoyo en las legislaciones citadas, pero a excepción de Monterrey, sin una estructura jurídica adecuada, pues no existe reglamentación al respecto. En la práctica, esta tarea es presidida honorariamente por las primeras damas de las administraciones estatal y municipal.

Transporte

El sistema de transporte, ya de carga o pasajeros, está sujeto a una ley federal sólo en los casos en que se lleve a cabo en carreteras federales. En consecuencia, el problema del transporte urbano es materia de gobierno estatal, existiendo para su solución los siguientes documentos:

- a) **La Ley Estatal de Comunicaciones y Transporte.**
Establece que el servicio de transporte de pasajeros solo podrá realizarse por particulares, mediante concesión de servicio público o permiso por las rutas y con los medios que autorice la Dirección de Transporte.
- b) **La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.**
Da competencia a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte para tramitar concesiones, otorgar permisos, fijar rutas y características de los medios de transporte, así como para fijar tarifas.
- c) **El Reglamento Interno de la Secretaría de Obras Públicas y Transporte (SOPyT).**
Establece que la Dirección de Transporte, que señala la Ley Estatal de la materia, es una dependencia de la SOPyT.
- d) **El Consejo Estatal de Transporte es un organismo público estatal, creado por decreto del congreso, cuyas funciones estriban en realizar estudios para la solución del problema de transporte, teniendo carácter consultivo.**
- e) **METRRORREY.**
Es también un organismo público estatal creado por decreto, que tiene como función administrar la operación del sistema colectivo de transporte denominado Metro y su mantenimiento.
- f) **CONSTRUMETRO.**
Es una entidad estatal con estructura jurídica de una empresa privada, constituida por el gobierno del estado y empresas privadas, cuyo objeto es la construcción del Metro. Fue creado para tener más independencia en la obtención y manejo de recursos.
- g) **La Red Estatal de Autopistas.**
Fue un organismo público autónomo creado por ley para la construcción, mantenimiento y administración de los caminos y carreteras del estado.

Atribuciones municipales

Los municipios pueden otorgar permisos a los particulares para que otorguen el servicio de transporte, pero sólo en rutas que no rebasen sus límites.

Los permisos sólo pueden otorgarse a personas físicas para la explotación de un máximo de tres vehículos y son de corta duración, aun cuando renovables.

En cambio, las concesiones, son otorgadas a personas físicas o morales cuyo objeto sea el servicio público del transporte. Las concesiones son otorgadas por el gobernador y pueden ser indefinidas, pero normalmente se otorgan por 10 años.

Tarifas y rutas

Las tarifas del transporte y las rutas intermunicipales son fijadas y autorizadas por la SOPyT. En lo que hace a las rutas, existe una confusión jurídica en cuanto a la terminología aplicada, toda vez que la propia SOPyT las concesiona, en vez de autorizarlas, pues el término "concesión" debe, según la ley, aplicarse al hecho de permitir la explotación del servicio público del transporte a particulares y no a las rutas que cada concesionario seguirá. Esta práctica trae aparejada una indebida exclusividad en las rutas en detrimento de un mejor servicio por la falta de competencia entre concesionarios.

Teléfonos

En la actualidad el servicio telefónico es considerado como un área exclusiva del Estado, que se piensa desincorporar para pasar a particulares, y es otorgado por la empresa denominada Teléfonos de México (TELMEX). En lo relativo a la planeación, se maneja en la misma forma que la CFE.

Correos y telégrafos

Estas son dos áreas exclusivas de la nación conforme al Art. 28 constitucional, servicios que en consecuencia son prestados por la Federación y que son reglamentados principalmente por la Ley Federal de Comunicaciones y Transportes y por el decreto que crea el Servicio Postal Mexicano.

Seguridad pública

Existen en el área metropolitana diversos sistemas de seguridad pública que se mencionan a continuación:

- a) **Policía Judicial Federal.**
Es una dependencia de la Procuraduría General de la República, investigadora y persecutora de

- delitos federales como el narcotráfico y el contrabando. Asimismo, ejecutan cateos y aprehensiones por orden de los jueces federales.
- b) **Policía Fiscal (Federal).**
Depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su función es sólo fiscalizadora. En caso de detención por delito de contrabando *in fraganti*, remiten a los detenidos a la Procuraduría General de la República.
- c) **Guardia Forestal (Federal).**
Es una dependencia de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos cuya función es proteger las reservas ecológicas, sean propiedad federal, estatal, municipal o particular, ello en virtud de la Ley Ecológica.
- d) **Ejército Nacional.**
Dependiente de la Secretaría de la Defensa Nacional, existe en Monterrey una zona militar de considerable magnitud. Realiza operativos militares en el estado en la lucha contra el narcotráfico y ha sido de gran ayuda en casos de emergencia.
- e) **Policía Federal de Caminos.**
Dependencia federal dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuya delegación regional reside en Monterrey. Su función consiste en la vigilancia de las carreteras federales en cuestiones de tránsito, seguridad, portación de armas, narcotráfico y contrabando.
- f) **Policía Judicial del Estado.**
Es una homóloga de la federal en toda su estructura.
- g) **Dirección de Seguridad Pública Estatal.**
Es una dependencia de la Secretaría General de Gobierno, de carácter preventivo con funciones en todo el estado.
De esta Dirección depende la Policía Rural, con ejercicio en cualquier área no urbana en el estado, y la Policía Auxiliar, cuyos servicios se prestan a particulares mediante el pago de cuotas específicas.
- h) **Policías Municipales.**
Son dependencias de cada municipio a cuyos elementos corresponde aplicar los reglamentos municipales de policía y tránsito y ser auxiliares de las policías federales o estatales para cumplimiento de su deber.
En las capitales de los estados, como Monterrey, el mando de la policía reside en el gobernador por disposición constitucional.
- i) **Legislaciones estatales en vigor.**
Existe la Ley Estatal de los cuerpos de Seguridad Pública, documento que organiza a los sistemas citados. También son aplicables el código procesal penal y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia Estatal.
Se creó además por decreto del congreso, el Consejo Consultivo de Seguridad Pública, presidido por el gobernador, a fin de fijar políticas generales en esta materia, y el Comité Estatal de Prevención de Seguridad Civil, auxiliar de la población en caso de riesgo o desastres.
- j) **Bomberos.**
Aun cuando no es específicamente un cuerpo de protección delictiva el servicio de bomberos, si lo es de seguridad pública.
En Monterrey, el H. Cuerpo de Bomberos es un organismo privado sostenido por el gobierno y por la industria y no existe legislación o reglamento preventivo que obligue a los particulares a sujetarse a determinadas normas en el materia, ni a las autoridades a otorgar fondos para el sostenimiento de este servicio.

Bancos

Conforme al Art. 28 constitucional, el servicio bancario, la emisión de billetes y monedas, el control bancario y su regulación, corresponden exclusivamente a la nación. De esta forma y a partir de 1917, es la Federación la que expide la moneda y billetes bancarios a través de su casa de moneda, regulada por el decreto que crea esta casa y por la Ley Monetaria de 1936; en cuanto al control monetario, cambiario y regulación bancaria, existen los siguientes ordenamientos jurídicos:

- a) Un banco central, denominado Banco de México, creado originalmente en 1936 como una sociedad anónima en la que tenían participación accionaria, además del Gobierno Federal, los bancos privados. A partir de 1983, se expidió una nueva ley orgánica de este banco, con una organización totalmente oficial que tiene el control sobre las reservas monetarias nacionales y las depositadas en el FMI, manejando asimismo el pasivo con el exterior y la deuda interna, la reserva legal, el control cambiario y los ordenamientos regulatorios de lo anterior.
- b) El decreto que ordena la expropiación bancaria en 1982, de todos los bancos nacionales pertenecientes a particulares.
- c) La ley que regula el servicio público de la banca y crédito de 1983, misma que organiza y norma a todos los bancos del país, incluyendo al único banco extranjero denominado City Bank.

- d) La Ley Monetaria de 1936, que establece como de curso legal el peso mexicano, otorgando facultades regulatorias al Banco de México.
- e) El decreto que establece el control generalizado de los tipos de cambio en 1982, y los sucesivos sobre la materia hasta la fecha, cuya aplicación corresponde al propio Banco de México y al servicio de aduanas.
- f) La Ley que crea la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, órgano sancionador de la banca nacional en casos de faltas o violaciones menores en el manejo bancario.
- g) Ya en lo relativo a las operaciones que realizan los particulares en la banca nacional, éstas se encuentran reguladas por el Código de Comercio de 1886, único ordenamiento jurídico vigente desde el siglo pasado que no ha sido derogado después de nuestra actual constitución de Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y el Código Civil Federal.

Servicios que prestan los municipios

Los municipios del área metropolitana prestan, por disposición constitucional, los siguientes servicios:

Alumbrado Público

Este servicio no está reglamentado y en realidad es una carga para el municipio, dado que no existe facultad jurídica para que este servicio pueda ser objeto de cobro a los particulares. Cabe mencionar qué municipios del área, como Guadalupe, destinan el 22 por ciento de su presupuesto al pago de sus recibos de energía eléctrica a la CFE.

Rastros

Este rubro se refiere al mantenimiento y reglamentación de los mismos. En todo caso, deben de ceñirse los particulares y autoridades a las leyes de salud. Los municipios reciben ingresos por "derechos" de los particulares que utilizan los rastros.

Panteones

Los municipios tiene a su cargo los panteones públicos en cuanto a su administración. No tienen ingerencia, sin embargo, en los panteones privados; tanto éstos como los públicos están también sujetos a la Ley de Salud. También por este concepto los municipios reciben ingresos.

Mercados

Los municipios también administran mercados públicos con plena libertad y fungen como auxiliares de las autoridades estatales en materia de control sanitario. Los municipios también rigen la materia del uso del suelo para comercio en la vía pública, cobrando una tarifa por metro cuadrado utilizado (pisos).

Calles, plazas y jardines

Todas las calles, plazas y jardines públicos pertenecen a los municipios; en el caso de Nuevo León en virtud de la Ley de Urbanismo y Planificación, la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley de Hacienda Municipal, correspondiéndoles por ende, los señalamientos, nomenclatura, embellecimiento y mantenimiento de aquéllos. Estas tareas son altamente gravosas para los municipios y no existe la forma de que el uso de estos bienes pueda representar algún ingreso para su mantenimiento.

Limpia

Este servicio es prestado en la actualidad en forma gratuita por los municipios y comprende el barrido manual y mecánico de calles, plazas y jardines, lavado de muros de contención de puentes y complejos viales, así como la recolección de basura.

En este último aspecto, el estado ha intervenido en los referente a su disposición, creando por decreto el Sistema Estatal de Desechos Sólidos (SIMEPRO-DE), que comercializará la basura, labor en la que el municipio de Monterrey ya había incursionado sin resultados positivos. Además, el municipio creó un fideicomiso público para estos fines denominado FIDELIMO.

Otras funciones importantes

Corresponden a las autoridades municipales la autorización de horarios, aperturas, permisos y cierre de lugares en donde se expendan bebidas alcohólicas, la autorización de espectáculos y el aumento de sus precios.

De la hacienda federal, estatal y municipal

Los ingresos que reciben la Federación, estados y municipios por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, están sujetos según nuestra Carta Magna, a las leyes que expidan los congresos competentes, las cuales deben ser equitativas y proporcionales en relación con el objeto y sujetos del pago en cada caso. Estas disposiciones

fiscales también deben ser recurribles ante las autoridades administrativas y revisables por autoridades fiscales. Todos los impuestos son combatibles en caso de violación constitucional a través del Juicio de Amparo.

Sin estos requisitos, ningún ingreso de los enumerados es lícito, y por ende, incobrables por las autoridades.

También, claro está, se pueden obtener ingresos por créditos a la banca nacional, los municipios con autorización del estado y éste y la Federación en uso de su soberanía, así como al exterior, facultad exclusiva del Poder Ejecutivo Federal con autorización a posteriori del congreso.

En este capítulo se detallarán solamente los ingresos más importantes de la Federación por concepto de impuestos, dada la complejidad y cantidad de los mismos, así como todos los impuestos del estado de Nuevo León y de sus municipios, no así los derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos, por considerarse éstos como ingresos menores en relación con los primeros.

Principales impuestos federales

Impuestos sobre petróleo, productos derivados del petróleo y gasolinas

Estos tres impuestos están plasmados en una ley especial, correspondiendo su pago únicamente a la par estatal denominada Petróleos Mexicanos (PEMEX) y sus concesionarios.

Lo anterior debido a que esta materia es exclusiva del Estado, correspondiéndole a PEMEX su desarrollo y explotación, así como otorgar concesiones a particulares solamente para producir derivados petroquímicos distintos a la gasolina.

La exportación petrolera representa el 40% del total del país y los impuestos citados casi el 50% de los ingresos federales.²

Impuestos sobre la renta

Este impuesto es el tradicional aplicado a los ingresos netos de las personas físicas y morales del país en diferentes rubros, que contemplan prácticamente todas las actividades lícitamente posibles, desde asalariados, profesionistas, comerciantes, industriales, etcétera.

La tasa de este impuesto es variable de acuerdo con su objeto y sujeto y de esta forma se gravan actividades empresariales, no lucrativas, enajenaciones, adquisiciones, arrendamientos, comisiones, etc., acumulándose los ingresos que se obtengan de cada concepto a un gran total anual, para proceder conforme a un tabulador y previas las deducciones legales, al pago de la tasa respectiva, de 0 por ciento hasta un 55 por ciento actualmente.

La ley de la materia y su reglamento son algunas de las disposiciones legales en nuestro país más complicadas en su estructura y aplicación.

Impuesto al valor agregado

Este es un impuesto acreditable, su tasa supuestamente no es acumulativa, que grava a todos los artículos que adquiera el consumidor, ya en la República o al importarlos del extranjero.

Este impuesto tiene tres tasas impositivas:

- a) El 15 por ciento como regla general a todos los bienes y servicios.
- b) El 6 por ciento para productos alimenticios no procesados y farmacéuticos y como regla general a todos los bienes y servicios en las zonas fronterizas del país.
- c) El 0 por ciento en actividades agropecuarias, importaciones de productos alimenticios y gastos médicos no dentales.

Este impuesto sustituyó al impuesto sobre ingresos mercantiles, que era del 4% no acreditable en cada operación; esto es, en una cadena operativa tipo en un sistema capitalista, los proveedores cargaban el 4% a los fabricantes, éstos a los distribuidores, y éstos a su vez a los comerciantes que hacían lo mismo al consumidor, quien pagaba un impuesto del 4% que en realidad era de más de un 17 por ciento en términos contables, pues en cada caso el impuesto era acumulable, aun cuando en términos reales era de un 11 por ciento.

Ahora bien, en el caso del IVA, la idea promovida por el gobierno fue de disminuir el porcentaje real de pago del consumidor hasta el 15%, mediante el mecanismo del acreditamiento del propio impuesto; esto significa que en la cadena tipo, el proveedor entera al gobierno mensualmente del IVA que cobra al fabricante directamente, y éste al pagar al gobierno del IVA por sus ventas, descuenta el que pagó al proveedor y el que haya pagado en general por productos o servicios y así sucesivamente hasta llegar al consumidor, quien podrá también

² Información oficial no confirmada.

acreditarlo si realiza actividades empresariales o lucrativas y sólo en los bienes o servicios relacionados con su actividad, por lo que el consumidor asalariado es quien termina pagando este impuesto.

Los ingresos estatales

El Congreso Federal expidió el 27 de diciembre de 1978 la Ley de Coordinación Fiscal, con vigencia general a partir del primero de enero de 1980, con los ingresos que obtuviera la Federación en 1979 según veremos. Esta Ley crea un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SINACOFI), mediante el cual los estados adheridos a él tienen derecho a obtener participaciones directas de los impuestos federales que se enumeran, en los porcentajes y bajo los procedimientos descritos en dicho ordenamiento jurídico.

Por tal motivo, durante 1979 se inició la concentración de la recaudación federal, entendiéndose por ésta todos los impuestos federales más los derechos sobre hidrocarburos y minería, para crear a partir de 1980 cuatro fondos que hasta la fecha han sido repartidos a los estados adheridos al SINACOFI. Dichos fondos son los siguientes:

- a) Fondo General de Participaciones
- b) Fondo Ajustado
- c) Fondo Financiero Complementario
- d) Fondo de Fomento Municipal

Estos fondos están compuestos por diversos impuestos y derechos y se reparten siguiendo complicadas fórmulas establecidas en la ley. También se contempla que la Federación se compromete a reintegrar a los estados y municipios, las cantidades que dejen de recibir en el caso de que suspendan el cobro de impuestos locales a raíz del SINACOFI; esto como una intención de simplificar el sistema fiscal para los contribuyentes. Para tener una idea más clara de su funcionamiento, se enlistan los impuestos en los que participa el estado de Nuevo León a continuación, anexándose la información estadística de las cantidades recibidas en el mes de octubre de 1989:

- a) Por el IVA federal y por su recaudación.
Este concepto representa la principal fuente de ingresos del estado, correspondiéndole el 30 por ciento de lo recaudado en el mismo. Este impuesto es parte del Fondo General y el porcentaje puede ser incrementado de acuerdo con los resultados de los otros fondos en forma variable.

- b) Por el impuesto sobre la tenencia y uso de vehículos, excepto aeronaves, impuesto también federal.
Por este concepto, el estado recibe el 100 por ciento de los ingresos que recaude, independientemente del domicilio de los contribuyentes. Este impuesto forma parte del Fondo Ajustado.

- c) Por el ISR federal, en los rubros de contribuyentes menores, ganaderos, agricultores y pescadores locales.
Este impuesto es asignado al estado en la misma forma que el anterior, pero del total, el 80 por ciento le corresponde por gastos de administración.

- d) Por el impuesto federal a la producción y servicios.
Este impuesto se aplica a los siguientes insumos:

A la producción y consumo de cerveza y otras bebidas alcohólicas.

A la producción y consumo de tabacos labrados.

A la producción y consumo de gasolina.

A la producción y consumo de aguas envasadas, jarabes y refrescos.

El total de este impuesto es cobrado y administrado por el estado, pasando a formar parte del Fondo Ajustado, repartiéndose de la siguiente forma:

Por el concepto de cerveza, el 6 por ciento al estado productor y el 94 por ciento al consumidor, de acuerdo con los respectivos índices en cada caso.

En lo referente a otras bebidas alcohólicas, el porcentaje es de 100 para el estado consumidor.

En lo relativo a los tabacos labrados, se reparte un 10 por ciento al estado productor y un 90 por ciento al consumidor.

Tocante a la gasolina, se otorga un 100 por ciento al estado consumidor.

Por último, los estados productores de aguas envasadas, jarabes y refrescos, reciben el 20 por ciento de este concepto y el resto es para los estados consumidores.

- e) Por el impuesto federal sobre enajenación de vehículos nuevos.
Se recibe el 100 por ciento de este impuesto, calculándose conforme al número de unidades asignadas al estado por los fabricantes.
- f) Por la administración de impuestos federales.
Se recibe el 35 por ciento de lo recaudado en impuestos que se encuentren fuera de los con-

venios (no coordinados), el 100 por ciento de las multas, recargos y sanciones en cualquier caso, el 80 por ciento por la recaudación de impuestos omitidos por los particulares y el 35 por ciento del monto de las determinaciones de impuestos federales que efectúe la tesorería estatal a los particulares, así como de las notificaciones que realice.

g) Por la imposición de multas federales no fiscales.

Se otorga el 8 por ciento de lo recaudado por los municipios en este rubro, correspondiendo el 90 por ciento a éstos y el 2 por ciento a la Federación.

Por otra parte, el estado recibe ingresos por sus propios impuestos que son los siguientes:

a) Por el impuesto estatal sobre enajenación de automóviles, camiones y demás vehículos de motor.

Este impuesto asciende al 1.8 por ciento del valor real del vehículo, excepto cuando es nuevo, en cuyo caso si es primer venta no se cobra, pero si es segunda se aplica el mismo porcentaje al 90 por ciento del valor real.

b) Por el impuesto sobre nóminas.

Se genera este gravamen por los patrones que tengan empleados no eventuales, siendo la tasa impositiva del 2 por ciento del total de los salarios pagados.

c) Por el impuesto sobre el expendio de bebidas alcohólicas.

El estado cobra \$3.50 pesos por cada botella cerrada de bebida alcohólica distinta de la cerveza, aguamiel y rompopo que se venda en expendios, con capacidad de un litro o mayor y cuyo valor exceda de \$30.00 pesos por unidad.

Impuestos derogados y suspendidos

a) Impuesto predial. Fue derogado para pasar a formar parte de los impuestos municipales.

b) Impuesto sobre ingresos mercantiles. Este impuesto se creó al derogarse el federal y fue suspendido en virtud del SINACOFI.

c) Impuesto sobre herencias y legados. Aun cuando todavía está vigente, se aplica sólo a herencias no adjudicadas que sean anteriores al 13 de enero de 1964, razón por la que se incluyó este impuesto en el presente apartado.

d) Impuesto sobre capitales invertidos con garantía de inmuebles. Se derogó como fomento a las industrias.

e) Impuesto sobre diversiones, espectáculos públicos y aparatos fonoelectromecánicos. Fue derogado para pasar a los municipios.

f) Impuesto sobre compraventa o permuta de ganado. Fue suspendido a causa del SINACOFI.

g) Impuesto sobre venta de gas y demás derivados del petróleo. Suspendido por SINACOFI.

h) Impuesto sobre honorarios. Derogado para considerarse como incentivo fiscal.

i) Impuesto sobre erogaciones turísticas. Suspendido por SINACOFI.

j) Impuesto sobre empresas transportadoras de personas o cosas. Fue derogado para disminuir los costos en el transporte urbano.

k) Impuesto sobre aumento al valor y mejoría específica de la propiedad. Fue derogado para pasar al municipio.

l) Impuesto sobre ganado y aves que se sacrificuen. Está suspendido por SINACOFI.

m) Impuesto sobre traslado de dominio. Se derogó para pasar a los municipios.

Impuestos municipales

a) Impuesto predial.

Este impuesto se aplica a la propiedad y su tasa es del 1.5 y 2 por ciento respectivamente, para construcciones y lotes baldíos, sobre bases gravables del 50 por ciento hasta el 75 por ciento del valor real de los predios, según su ubicación para que de esta forma el impuesto sea mayor para los inmuebles más valiosos y viceversa.

b) Impuesto sobre adquisición de inmuebles.

Consiste en el pago del 10 por ciento del valor que resulte más alto entre el avalúo oficial y el precio de cada operación de compraventa, permuta o donación de inmuebles, en términos generales.

c) Impuesto sobre diversión y espectáculos públicos.

Se aplica cuando el objeto no sea causa del pago del IVA y su tasa es del 10 por ciento de las entradas brutas para el caso de los municipios del área metropolitana y del 5 por ciento en los demás casos.

d) Impuesto sobre juegos permitidos.

Se aplica una tasa del 12 por ciento de lo recaudado por rifas y sorteos y un 10 por ciento a los juegos de boliche, patinaderos, golfitos y aparatos mecánicos, electromecánicos y electrónicos.

e) Impuesto sobre fraccionamientos y urbanizaciones.

Este impuesto está contemplado en las Leyes de Desarrollo Urbano y de Urbanismo y Planificación estatales y no en la Ley de Hacienda Municipal, estableciéndose que en todas las subdivisiones de inmuebles no familiares, parcelaciones de más de cinco lotes, urbanizaciones de predios rústicos o urbanos y constitución de fraccionamientos, corresponderá al municipio en que se encuentre el inmueble de que se trate, el 3 por ciento del total en especie, el 15 por ciento del total en efectivo o especie para parques, jardines o escuelas y todas las calles, plazas, parques, jardines y banquetas que se desarrollarán.

f) Impuesto sobre aumento de valor y mejoría específica de la propiedad.

Este impuesto grava a todas las propiedades que con motivo de la realización de una obra pública tienen una mejoría específica o un aumento de valor. En estos casos, se aplica una fórmula matemática descrita en la Ley de Hacienda Municipal, mediante la cual se derrama el costo de la obra respectiva en los propietarios de los inmuebles que se encuentren en este caso, de tal forma que quienes resulten más beneficiados pagarán más y viceversa.

Impuestos derogados y suspendidos

a) Sobre ejercicio de actividades mercantiles. Está suspendido por SINACOFI.

b) Impuesto sobre traslado de dominio. *Idem.*c) Impuesto sobre adquisición de cítricos. *Idem.*

d) Impuesto sobre anuncios. Derogado (pasó al rubro de "derechos").

e) Impuestos diversos. Derogado (se consideró anticonstitucional por falta de certeza y seguridad jurídicas para los particulares).

Participaciones federales

A raíz de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal y de los convenios de adhesión al SINACOFI y de colaboración administrativa en materia fiscal suscritos por los gobiernos federal y estatal, los

municipios de la entidad reciben participaciones directas de la Federación. Estas participaciones se fijan, al igual que para el estado, con un sistema sumamente complicado que toma en cuenta la cantidad de habitantes por municipio, los ingresos que se obtengan en ellos por impuestos federales, los gastos en cuenta corriente de cada administración, las multas federales no fiscales que cobren los municipios, los ingresos municipales del ejercicio inmediato anterior y los que se dejaron de percibir por conceptos de impuestos suspendidos a virtud del SINACOFI, las participaciones que reciba el estado de la Federación y, en fin, un sinnúmero de indicadores que llegan incluso a tomar en cuenta el consumo de gasolinas y bebidas alcohólicas en cada municipio. Este sistema se utiliza sólo para el denominado Fondo de Fomento Municipal.

En síntesis podemos afirmar que un municipio recibirá más participaciones directas de la Federación, a través de este sistema, mientras más altos sean los siguientes índices:

a) Generación de impuestos federales.

b) Cantidad de habitantes.

c) Gastos de cuenta corriente.

d) Impuestos suspendidos por SINACOFI.

e) Consumos de refrescos envasados, bebidas alcohólicas, tabacos y gasolina.

f) Importaciones y exportaciones (sólo en los municipios fronterizos).

g) Explotación de minas e hidrocarburos.

h) Exportación de crudo.

Además de lo anterior, los municipios del estado reciben para ser repartido entre ellos, no menos del 20 por ciento de las participaciones que recibe el estado de la Federación, excluyendo los gastos de administración de los fondos General, Ajustado y Financiero.

La repartición de este 20 por ciento entre todos los municipios se realiza mediante las Secretarías de Programación y Desarrollo local y la de Finanzas y Tesorería General del Estado, previa autorización del congreso local de la Ley de Ingresos Municipales, regla que establece el Art. 115 constitucional.

Como comentario, es sintomático detallar que según cifras publicadas por el municipio de Monterrey, en 1985 el 58.5 por ciento de sus ingresos correspondieron a participaciones federales direc-

tas, porcentaje que era de un 32 por ciento en 1978. Sin embargo, el total de los ingresos municipales es muy pobre en comparación, por ejemplo, con el de la Universidad Autónoma de Nuevo León, que en 1989 obtuvo participaciones del estado y de la Federación que superaron los presu-

puestos de todos los municipios del área metropolitana juntos.

Todas las participaciones federales de que hablamos son independientes a las relativas a las obras públicas que se detallan en el apartado respectivo.