

FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MEXICO PARA EL MANEJO AMBIENTAL URBANO

Primer Producto



El presente trabajo fue elaborado por:

Ricardo Ernesto Ochoa Rodríguez, Consultor

Y por encargo de la:

Cooperación Alemana al Desarrollo,

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

En el marco de la cooperación Bilateral entre México y Alemania

©Todos los derechos reservados pertenecen a la GIZ. Toda reproducción parcial o total de este documento deberá tener la previa autorización de GIZ.

Índice

I.	Resumen Ejecutivo.....	5
II.	Introducción ¿Qué se entiende por Gestión Ambiental Urbana?.....	9
III.	Capítulo 1: Fundamento legal normativo de los objetivos, políticas, atribuciones, organización y procedimientos para la planeación de la GAU municipal.....	10
	1. Introducción.....	10
	2. Marco Jurídico Municipal para la planeación urbana.....	11
	2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	11
	2.2 La Reglamentación Municipal.....	14
	2.3 El Gobierno Municipal	14
	2.4 El Bando Municipal.....	16
	2.5 Dos casos de Ley Orgánica Municipal.....	17
	2.5.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	17
	2.5.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.....	18
	3. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano..	19
	4. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	23
	5. Otras leyes reglamentarias.....	24
IV.	Capítulo 2: Estado del arte de la información legal y normativa correspondiente, técnica, jurídica y administrativa de las fuentes ordinarias de ingresos municipales existentes, con énfasis en ingresos propios.....	26
	1. Introducción.....	26
	2. Ingresos municipales.....	27
	3. Ley de Coordinación Fiscal.....	28
	2.1 Ramo 28.....	29
	2.2 Ramo 33.....	30
	4. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.....	32
	4.1 Política de deuda.....	33
	4.2 Deuda de largo plazo.....	34
	4.3 Deuda de corto plazo.....	35
	4.4 Deuda Estatal Garantizada.....	35
	4.5 Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera.....	36
V.	Capítulo 3: Procedimientos para la planeación municipal de la GAU.....	38
	1. Introducción	38
	2. Marco Legal-Normativo.....	39
	3. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.....	41
	4. Ley Estatal de Planeación de Morelos.....	42
	5. Ley Orgánica Municipal.....	43
	6. Leyes de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Entidades Federativas.....	43
	7. Planeación Municipal.....	43
	8. Planes de Desarrollo Municipal.....	45
	8.1 Monterrey, Nuevo León.....	45
	8.2 León, Guanajuato.....	48
	9. Planes de Desarrollo Urbano Municipal, el caso de Monterrey, Nuevo León.....	50
VI.	Anexo.....	51
VII.	Bibliografía.....	57

Lista de Tablas

Tabla 1: Marco Jurídico para la Planeación de la GAU Municipal	11
Tabla 2: Marco normativo para las finanzas públicas municipales	26
Tabla 3: Clasificación preliminar de entidades federativas de acuerdo con el sistema de alertas.....	37
Tabla 4: Marco de referencia para la identificación de los procedimientos para la planeación municipal de la GAU.....	39

I. RESUMEN EJECUTIVO

Existe la percepción de que a nivel municipal se realiza poca gestión ambiental urbana debido principalmente a dos razones: i) los municipios tienen facultades normativas limitadas para realizarlas y ii) sus recursos financieros son escasos. Para tener una idea más clara sobre estas argumentaciones conviene primero definir lo que se entiende por gestión ambiental urbana y después analizar los marcos normativos que asignan las responsabilidades municipales y sus fuentes de ingresos.

La gestión ambiental urbana se refiere a la gestión de los recursos naturales, los problemas ambientales urbanos y sus efectos en las ciudades. Se considera parte de la gestión ambiental urbana la gestión del agua, actividades productivas, gestión energética, infraestructura, ecosistemas, basura, edificaciones, ruido, transporte, cambio climático, etc. Para lograr una gestión urbana ambiental armónica, es indispensable la gestión local ambiental, lo que tiene como premisa el fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales.

En el caso de México, la Constitución Política establece, en su Artículo 25, el concepto de desarrollo nacional integral y sustentable. La misma Constitución y el marco normativo vigente otorgan al municipio las facultades necesarias para llevar a cabo gestión ambiental urbana en sus demarcaciones. Puede considerarse que la gestión urbana es una atribución que se desprende claramente de dicho marco legal y normativo; el abordarlo desde la perspectiva ambiental no resulta tan evidente. La incorporación de esta perspectiva se viene realizando gradualmente y es un tema que requiere institucionalizarse. Para lograrlo, el municipio requiere de un acuerdo político y social, la definición de temas críticos, elaboración de estrategias y planes de acción. Asimismo, requiere contar con la estructura institucional que responda a las necesidades del gobierno local y que incluya en una visión integral y estrategias de participación ciudadana para alcanzar el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades económicas de la sociedad, la conservación del patrimonio ambiental y los medios y recursos necesarios para alcanzarlo.

El Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 al Municipio Libre como la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados. Determina las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios y establece que éstos administrarán libremente su hacienda y las fuentes de ingresos que la conforman.

Las funciones y servicios públicos establecidos para los Municipios son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Estas funciones corresponden claramente a la administración urbana. Aun cuando existe un marco normativo que vincula el desarrollo urbano y la protección del medio ambiente con atribuciones a las administraciones municipales, e no es claro que éstas realicen sus funciones urbanas tomando en consideración la perspectiva ambiental, en particular bajo estándares adecuados y buenas prácticas. Es por

ello que se considera necesario hacer explícito que la administración urbana se realice desde una perspectiva ambiental con estándares adecuados y aplicando buenas prácticas para que de esta forma el concepto de gestión ambiental urbana forme parte de la administración municipal.

Por otra parte, también hay la percepción de que los municipios cuentan con recursos financieros escasos y con poco margen de maniobra para determinar su destino. En parte, esto se origina por la idea de que el municipio solamente puede determinar el destino de los ingresos que él mismo recauda. En realidad, los recursos de libre disposición incluyen, además de los de su propia recaudación, ciertos ingresos ordinarios provenientes de transferencias federales, así como los ingresos extraordinarios.

Los ingresos ordinarios de la hacienda de los Municipios que pueden administrar libremente son: las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial entre otros); así como los derechos, productos y aprovechamientos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las participaciones federales, que serán distribuidas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

El Marco Jurídico para la Planeación de la Gestión Ambiental Urbana Municipal se establece, de manera genérica en los siguientes instrumentos jurídicos y administrativos: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Cambio Climático; Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; Ley de Planeación; constituciones políticas estatales, ; planes estatales de desarrollo; leyes estatales de desarrollo urbano; leyes orgánicas municipales; planes estatales de desarrollo urbano; planes municipales de desarrollo y planes municipales de desarrollo urbano. De este mismo marco, se desprenden los procedimientos para la planeación municipal de la gestión ambiental urbana.

Las actividades y la entrega de servicios municipales por parte de las autoridades prevista en la Fracción III del artículo 115 de la Constitución y en las respectivas leyes orgánicas estatales requieren de recursos. Para ello, la Constitución otorga potestades tributarias en el artículo 115 fracción IV para que los municipios administren libremente los ingresos que le correspondan por concepto de Impuesto Predial, las participaciones federales, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos como agua potable y alcantarillado, expedición de licencias y los demás ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Es particularmente interesante hacer notar que la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos atribuye explícitamente al municipio la facultad de cobrar por los servicios para el manejo integral de los residuos y destinar los ingresos a la operación y fortalecimiento de los mismos.

Lo anterior se complementa con algunas otras leyes de orden federal que dotan a los gobiernos municipales de los recursos necesarios para la entrega de servicios a los ciudadanos. El andamiaje legal que norma las fuentes y usos de los ingresos municipales puede resumirse de la siguiente manera: Constitución Política Art. 115, frac. IV; Ley de Coordinación Fiscal; Ley Federal de Deuda Pública; Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; Presupuesto de Egresos de la Federación; Constituciones Políticas Estatales; leyes orgánicas estatales; leyes estatales de deuda pública; leyes orgánicas municipales; leyes de

hacienda municipales; leyes de deuda pública municipales; leyes de ingresos municipales; y presupuestos de egresos municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal establece un esquema de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscritos entre la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y las Entidades Federativas, la Federación toma las responsabilidades de recaudación tributaria y distribuye los ingresos fiscales que correspondan a las Entidades Federativas, quienes, a su vez, distribuyen la proporción que corresponda a los municipios. En la práctica esto ha permitido que los dos impuestos más importantes, Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta sean establecidos y administrados a nivel federal. Ello ha tenido como consecuencia que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales que se generan a nivel nacional. Los ingresos recaudados por la Federación se distribuyen a las Entidades Federativas a través de dos ramos presupuestales: i) El Ramo 28 Participaciones Federales, recursos de libre disposición y ii) El Ramo 33 Aportaciones Federales recursos etiquetados.

La contratación de obligaciones financieras (endeudamiento) por parte de los municipios, es considerada como ingresos extraordinarios. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y a los Municipios para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. Tiene implicaciones importantes para la gestión financiera-presupuestal de los municipios como son alcanzar la sostenibilidad presupuestal y limitar el endeudamiento neto.

El concepto particular de gestión ambiental urbana no se encuentra explícito en los marcos legal-normativo federal, estatal ni municipal. Es por ello que los procedimientos para la planeación municipal de la gestión ambiental urbana deben encontrarse en los ordenamientos generales de planeación y en la conjunción de las facultades municipales otorgadas y precisadas por los niveles de gobierno federal y estatal, respectivamente, en particular en materia de desarrollo urbano y de medio ambiente.

Gradualmente se incorporan en los planes municipales, sobre todo en municipios de mayor desarrollo, acciones relacionadas con la gestión ambiental urbana acompañadas de incentivos fiscales para inducir su realización.

El proceso de planeación municipal involucra la participación de los tres niveles de gobierno lo que hace necesaria la existencia de instrumentos e instancias de coordinación, entre las que se encuentran el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), los Convenios de Desarrollo Social, el Comité de Planeación Municipal (COPLADEM) y los Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM). El proceso de planeación municipal es el conjunto de actividades que permiten elaborar, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo. Para realizar sus labores, el gobierno municipal cuenta con diversas comisiones que vigilan y supervisan el funcionamiento de las dependencias que correspondan y promueven actividades de participación de la ciudadanía. **Adicionalmente, de manera gradual, pero con una tendencia sistemática, la estructura administrativa de planeación municipal se fortalece con el establecimiento de Institutos Municipales de Planeación.** Este marco brinda las bases para incorporar **la evaluación ambiental como parte de los procedimientos de la planeación municipal, así como el establecimiento de buenas prácticas para la gestión ambiental. Ambos**

temas son aún asignaciones pendientes. La divulgación de los Principios del Ecuador podría servir de plataforma para dar a conocer un conjunto de buenas prácticas de gestión ambiental de entre las cuales los municipios puedan adoptar de manera voluntaria las que consideren adecuadas.

Los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal han logrado progresos notorios para conjuntar el desarrollo urbano con la perspectiva ambiental tanto en los marcos jurídico-normativos correspondientes, como a través del fortalecimiento de sus instituciones. Aun cuando a primera vista parecería que **la vinculación desarrollo urbano y medio ambiente tiene una lógica que permite hablar de ambos temas como si fueran un solo concepto, en la práctica existen debilidades que implican que los temas se aborden por caminos separados.** Una de las razones es la secuencia temporal que se requiere para que los estados y municipios adapten sus marcos normativos locales al federal. Adicionalmente, las diferencias entre las capacidades institucionales de los municipios tienen como resultados que éstos avancen a ritmos diferentes en el proceso de adaptación. Lo anterior se traduce en que aún en los municipios más avanzados, el desarrollo urbano y la perspectiva ambiental se aborden todavía desde puntos de vista separados y no de manera integral. El fomento de las capacidades municipales para la realización de gestión ambiental urbana es una buena contribución para continuar integrando ambos enfoques.

Este documento está dividido en tres capítulos. En el Capítulo 1 se presenta el marco jurídico-normativo que faculta al municipio a llevar a cabo gestión ambiental urbana. El Capítulo 2 presenta el marco jurídico-institucional de los ingresos municipales para atender sus responsabilidades, con énfasis en ingresos propios. Finalmente, el Capítulo 3 identifica el marco normativo del que se derivan los procesos para la planeación de la gestión ambiental urbana.

II. Introducción

¿Qué se entiende por Gestión Ambiental Urbana?

Con el despegue de la industrialización, el mundo experimentó un crecimiento económico inédito, especialmente durante el siglo pasado. Ello derivó en un profundo cambio económico y social y una transformación en la calidad y expectativa de vida de las poblaciones. El incremento de la población mundial y crecimiento exponencial de los centros urbanos han sobrecargado a los ecosistemas causando un deterioro del medio ambiente y en muchas ocasiones agotamiento de los recursos naturales.

Los procesos de urbanización, uso de recursos naturales, crecimiento económico, infraestructura y actividades productivas, son algunos de los factores principales que han ocasionado problemas en el medio ambiente urbano de las comunidades, deteriorando la calidad de vida de sus poblaciones y poniendo en riesgo el futuro de sus recursos.

En las últimas décadas hemos visto una creciente preocupación de los tomadores de decisiones de los países por proteger y rescatar los recursos naturales. Ello ha llevado a los países, gobiernos, comunidades y empresas a buscar transitar hacia procesos de desarrollo económico y social más armónicos con el medio ambiente de forma tal que se logre un desarrollo sustentable que asegure la calidad de vida de la población.

Así, el concepto de gestión ambiental urbana, los temas relacionados con el impacto de los modelos de desarrollo y producción en el medio ambiente y el reconocimiento de que los problemas ambientales globales tienen un origen local, han venido permeando en el contexto internacional siendo incorporados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más adelante en los Objetivos de Desarrollo Sustentable, así como en diversas Convenciones Internacionales, derivando en un papel central en los planes de desarrollo nacional de los países.

La gestión ambiental urbana se refiere a la gestión de los recursos naturales, los problemas ambientales urbanos y sus efectos en las ciudades. Se puede definir como la "acción integral que relaciona a los actores sociales, económicos, técnicos e institucionales con el ecosistema urbano local y los ecosistemas del cual dependen, a través de acuerdos, decisiones, normas, procesos, reglamentos y cualquier otro instrumento que contribuya a establecer una relación simbiótica entre ellos. El objetivo es lograr la mejora de la calidad de vida de la población en el marco de la sostenibilidad global" ¹

De esta forma, se considera parte de la gestión ambiental urbana la gestión del agua, actividades productivas, gestión energética, infraestructura, ecosistemas, basura, edificaciones, ruido, transporte, cambio climático, etc. Para lograr una gestión urbana ambiental armónica, es indispensable la gestión local ambiental, lo que tiene como premisa el fortalecimiento de las capacidades de gobiernos locales.

Uno de los retos principales para trabajar por el desarrollo sustentable a través del mejoramiento del medio ambiente radica en cómo involucrar a los diversos sectores de una comunidad en la detección y priorización de sus principales problemas ambientales, la formulación de alternativas de solución frente a los mismos y en la

¹ Guía de gestión ambiental urbana, Venezuela, 2016

participación conjunta del gobierno y la sociedad en la búsqueda de un desarrollo sostenible para la comunidad.

En el caso de México, la Constitución Política recoge el concepto de desarrollo sustentable en los tres niveles de gobierno. La misma Constitución y el marco normativo vigente otorgan al municipio las facultades necesarias para llevar a cabo gestión ambiental urbana en sus demarcaciones.

Para lograrlo, el municipio requiere de un acuerdo político y social, la definición de temas críticos, elaboración de estrategias y planes de acción. Asimismo, requiere contar con la estructura institucional que responda a las necesidades del gobierno local y que incluya en una visión integral y estrategias de participación ciudadana para alcanzar el equilibrio entre la satisfacción de las necesidades económicas de la sociedad, la conservación del patrimonio ambiental y los medios y recursos necesarios para alcanzarlo.

III. Capítulo 1

Fundamento legal y normativo de los objetivos, políticas, atribuciones, organización y procedimientos para la planeación de la gestión ambiental urbana municipal

1. Introducción

Los municipios son la institución básica de la vida política nacional en México, es el nivel de gobierno más cercano a la población y se integra por una población como entidad política-jurídica, el municipio se compone por una población que comparte identidades culturales e históricas asentada en un territorio determinado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento que debe ser electo por sufragio universal y directo o por las modalidades que determine la ley. Su personalidad jurídica se manifiesta en su capacidad política, administrativa, patrimonial y reglamentaria.

El municipio debe tener los siguientes elementos constitutivos:

Población. Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio, establecidos en asentamientos humanos de carácter rural y urbano que conforman su propia red de relaciones sociales, económicas y culturales, la población es quien da origen y sustento al municipio y es también el sujeto sobre el cual recae la acción del gobierno de manera directa.

Territorio. Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en donde se llevan a cabo las actividades de la población y gobierno. Es la base material del municipio y el ámbito natural para que la vida cotidiana se desarrolle.

Gobierno. El gobierno municipal es el primer nivel de gobierno dentro del sistema federal, emana democráticamente de la comunidad y se concreta en el Ayuntamiento, órgano máximo y principal que ejerce el poder municipal de manera exclusiva sin que exista autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

2. Marco Jurídico Municipal para la planeación urbana.

Existen diversas disposiciones legales que definen el marco de las atribuciones municipales en materia de planeación urbana. Estas disposiciones comprenden los ámbitos de los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. La tabla 1 presenta una sinopsis del marco legal aplicable:

Tabla 1 Marco Jurídico para la Planeación de la Gestión Ambiental Urbana Municipal
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Ley General de Cambio Climático Ley de Aguas Nacionales Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Ley de Planeación Constitución Política Estatal Plan Estatal de Desarrollo Ley Estatal de Desarrollo Urbano Ley Orgánica Municipal Plan Estatal de desarrollo urbano Plan Municipal de Desarrollo Plan Municipal de Desarrollo Urbano

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la Constitución) las funciones de gobierno están distribuidas entre los distintos niveles de gobierno que conforman el Estado nacional. Los gobiernos federal y estatales están compuestos por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Las competencias y funciones de los poderes de orden federal están establecidas de manera expresa mientras que para las de los Estados se aplica el principio de exclusión, las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a las Entidades Federativas, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En el caso de las competencias y funciones en las que los tres niveles de gobierno tienen atribuciones como es el caso de desarrollo urbano, ecología, educación y salud, la Constitución establece que cada uno de los distintos órdenes de gobierno se regirá de la siguiente manera:

- i. En el orden federal por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado;
- ii. En el orden estatal por la Constitución de cada Estado, la Ley Orgánica Municipal; así como por diversas leyes y reglamentos, y
- iii. En el orden municipal por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

El Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 115 que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre que será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. A lo largo de sus ocho fracciones se establecen los principios que deben ser comunes entre todos los municipios del país y que pueden resumirse de la siguiente manera.

Fracción I. Reconoce al Municipio como ámbito de gobierno, su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del Ayuntamiento con lo que protege al Municipio de autoridades intermedias y de cualquier organismo distinto a los Ayuntamientos. Establece los principios electorales que deberán prevalecer para la conformación del gobierno municipal y la estructura política de los Ayuntamientos y los requerimientos que deberán actualizarse para la suspensión o declaración de desaparición de los Ayuntamientos y la sustitución, suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del Ayuntamiento.

Fracción II. Otorga jerarquía constitucional al manejo del patrimonio municipal en concordancia con la naturaleza de los Ayuntamientos de ser órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales y se crea la figura de Leyes Estatales en materia Municipal, que deberán estar delimitadas a un objeto específico. En esta figura destacan las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo y de los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las afectaciones al patrimonio inmobiliario municipal.

Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones de forma tal que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Fracción III. Señala las funciones y servicios públicos que son competencia exclusiva de los Municipios y no concurrente con el Estado. Además, establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al Estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad por mayoría calificada de los Ayuntamientos.

Las funciones y servicios públicos que los Municipios deben entregar en sus demarcaciones se establecen de manera clara y es su responsabilidad encargarse de lo siguiente:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las 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 la Constitución.

Fracción V. Las facultades específicas de los Municipios que están establecidas en la Fracción V del artículo 115 son las siguientes:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Lo anterior faculta a los gobiernos municipales para incidir de manera proactiva en el desarrollo ambiental urbano mediante la formulación de un plan de desarrollo regional y con ello destinar zonas geográficas a fines específicos como habitacional o comercial, al mismo tiempo que podría generar reservas territoriales y zonas de reserva ecológica.

Fracción VI. Define la forma en la que concurrirán los municipios, los estados y la federación en el ámbito de sus competencias, en los casos en los que deban planear y regular de manera conjunta y coordinada, el desarrollo las áreas metropolitanas situadas en territorios municipales de dos o más entidades federativas. Asigna a la constitución estatal y a la ley orgánica municipal respectiva la normatividad de las conurbaciones de municipios de una misma entidad federativa.

2.2 La Reglamentación Municipal

El reglamento municipal es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman las relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo con las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio. La salvaguarda y garantía de que los reglamentos municipales no violenten o contradigan los ordenamientos jurídicos superiores se establece en la fracción II del artículo 115 Constitucional. La aprobación de los reglamentos municipales será de acuerdo con las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los Estados los que a su vez constituyen el criterio rector y orientador del ejercicio reglamentario de los municipios.

Los reglamentos que corresponden al funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal se denominan reglamentos internos, interesan principalmente a quienes prestan servicios dentro de la administración municipal. Establecen y regulan la organización y funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado y a la administración pública municipal.

En el sistema federal mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos con competencia constitucional legislativa y administrativa, el federal y el estatal. Esto implica que los Ayuntamientos únicamente tienen potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el Congreso estatal. La facultad reglamentaria se otorga a los municipios y significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales dentro del ámbito territorial de su municipio a través de reglamentos y disposiciones administrativas. Mediante esta facultad reglamentaria se proporciona a los Ayuntamientos solidez jurídica en el ejercicio de su administración pública.

2.3 El Gobierno Municipal

El Ayuntamiento es el órgano colegiado de representación popular que ejerce el gobierno y la administración municipal en forma de cabildo donde ejerce su autoridad al decidir y acordar sobre asuntos colectivos, es autónomo dentro de su propio esquema de competencia y por lo tanto el máximo órgano principal del gobierno municipal. Es la autoridad más cercana al pueblo y de quien emana su mandato. Como cuerpo de representación popular, el Ayuntamiento se integra por funcionarios electos por voto popular directo:

- i. Un presidente, que ejerce la función de presidente municipal;
- ii. Regidores, en el número que determinan las leyes orgánicas estatales, y
- iii. Síndicos, de acuerdo con lo establecido por las leyes orgánicas locales.

Los Ayuntamientos se conformarán de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de cada una de las Entidades Federativas, tendrán sesiones que de manera general serán de carácter público y por excepción privadas mediante las cuales el Ayuntamiento recurre a las propuestas, analiza las políticas del municipio y, en su caso, aprueba las políticas, los programas de gobierno y formaliza el ejercicio de la función pública municipal.

El Ayuntamiento contará con las comisiones que establezca la Ley Orgánica que a efecto expida cada una de las legislaturas locales y deberán estar conformadas de entre sus miembros y encabezadas por regidores o síndicos para la atención de los asuntos municipales con el propósito de coadyuvar en el análisis y propuesta de solución para ciertos asuntos de interés municipal, así como vigilar que se cumplan los acuerdos del Ayuntamiento. Las comisiones, para el cumplimiento de sus fines y previa autorización del Ayuntamiento podrán:

- i. Celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio, para recabar la opinión de sus habitantes, y
- ii. Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales, a efecto de que les informen sobre el estado que guardan los asuntos de su competencia.

Las comisiones las determina el Ayuntamiento de acuerdo con las necesidades del municipio y podrán ser permanentes o transitorias. Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su Art. 69 que deberá existir como comisiones permanentes:

- De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal.
- De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal.
- De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno.
- De agua, drenaje y alcantarillado.
- De mercados, centrales de abasto y rastros.
- De alumbrado público.
- De obras públicas y desarrollo urbano.
- De fomento agropecuario y forestal.
- De parques y jardines.
- De panteones.
- De cultura, educación pública, deporte y recreación.
- De turismo.
- De preservación y restauración del medio ambiente.
- De empleo.
- De salud pública.
- De población.
- De Participación Ciudadana.
- De asuntos indígenas, en aquellos municipios con presencia de población indígena.
- De revisión y actualización de la reglamentación municipal.

- De Asuntos Internacionales y Apoyo al Migrante, en aquellos municipios que se tenga un alto índice de migración.
- De asuntos metropolitanos, en aquellos municipios que formen parte de alguna zona metropolitana.
- De Protección e Inclusión a Personas con Discapacidad.
- De prevención social de la violencia y la delincuencia.
- Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

De manera adicional establece que podrán existir comisiones transitorias que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedarán integradas por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

2.4 El Bando Municipal

El bando municipal es el reglamento municipal más importante, representa un instrumento fundamental de gobierno municipal para los Ayuntamientos, jurídicamente constituye un elemento político y normativo que permite conducir las relaciones entre las autoridades municipales y la ciudadanía. Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción.

El Bando Municipal debe contener las disposiciones de carácter general que deberán observar los habitantes del municipio, hacer una definición precisa de la división política del territorio municipal a partir de lo dispuesto por las constituciones estatales, la división territorial y las leyes orgánicas municipales propias de cada estado, así como señalar las autoridades, funcionarios, autoridades auxiliares y órganos de colaboración que integran el gobierno y la administración municipal.

Las actividades necesarias para la reglamentación municipal son las siguientes:

1. Análisis de las necesidades reglamentarias. En esta actividad participa de manera directa la autoridad municipal recogiendo las demandas y planteamientos de la comunidad. Este análisis tiene como resultado la definición de nuevos reglamentos y reformas a las disposiciones reglamentarias existentes;
2. Iniciativa. Presentar al cabildo por parte del Ayuntamiento o a iniciativa del presidente municipal, proyectos de nuevos reglamentos, reforma o adiciones a los ya existentes, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el congreso local, que establezca la ley orgánica municipal, o la ley en la materia;
3. Discusión. Es el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto;
4. Dictamen. Es la aprobación o desaprobación que hace el Ayuntamiento del proyecto;
5. Publicación. Una vez aprobado el dictamen en sesión de cabildo, deberá difundirse el nuevo reglamento, o las modificaciones o adiciones al ya existente, en la Gaceta Municipal para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento, y

6. Aplicación. Esta actividad se refiere a la vigencia y la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

2.5 Dos casos de Ley Orgánica Municipal

Si bien la existencia y las bases para el funcionamiento de los gobiernos municipales están previstos en la Constitución, cada una de las Entidades Federativas establece de manera específica, y en concordancia con la misma Constitución, las atribuciones específicas de los Ayuntamientos. A continuación, a modo de ilustración, se presentan las que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos otorgan a las autoridades locales.

2.5.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

El artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece cuarenta y dos atribuciones a los ayuntamientos de entre los cuales se destaca lo siguiente:

- i. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio;
- ii. Aprobar y promover un programa para el otorgamiento de la licencia provisional de funcionamiento para negocios de bajo riesgo;
- iii. Celebrar convenios con las autoridades estatales competentes en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución;
- iv. Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la legislatura local y proponer la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación de los servicios públicos;
- v. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, así como la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades;
- vi. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
- vii. Designar, de entre sus miembros, a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana, así como convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;
- viii. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal, así como administrar su hacienda pública y aplicar el presupuesto de egresos municipales que deberá ser aprobado a más tardar el 20 de diciembre del ejercicio inmediato anterior;
- ix. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- x. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes; y

- xi. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente, así como generar las acciones necesarias a fin de crear áreas verdes que permitan mejorar la calidad de vida y convivencia social de los habitantes del municipio, establecidos como espacios públicos de conservación ambiental.

2.5.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

El artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado De Morelos establece setenta atribuciones a los ayuntamientos, de entre las cuales destacan las siguientes:

- i. Ejercer el derecho de iniciar Leyes y decretos ante el Congreso, en los términos de la fracción IV del Artículo 42 de la Constitución Política local;
- ii. Expedir o reformar los Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- iii. Formular y aprobar la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, y remitirla al Congreso a más tardar el primero de octubre de cada año, así como aprobar el presupuesto de egresos del municipio con base en los ingresos disponibles y la distribución de los recursos que le asigne el Congreso;
- iv. Aprobar previamente la celebración de todo tipo de convenios con el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Morelos, con sus organismos auxiliares, o con el Poder Ejecutivo Federal y sus entidades, a que aluden los Artículos 115 Fracción III y 116 Fracción VII, párrafo segundo, de la Constitución;
- v. Autorizar la celebración de contratos, convenios y demás actos jurídicos, con todo tipo de autoridades, instituciones o particulares, para el expedito ejercicio de sus funciones;
- vi. Someter a consideración de la Legislatura Local la creación de Organismos Municipales descentralizados, Fideicomisos o Empresas de Participación Municipal Mayoritaria, así como el otorgamiento de concesiones a personas privadas para la prestación y operación de los Servicios Públicos;
- vii. Someter a la autorización del Congreso del Estado la celebración de empréstitos o créditos conforme a lo dispuesto en la Ley de Deuda Pública para el Estado de Morelos;
- viii. Solicitar autorización estatal cuando el Municipio, sus organismos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritaria o fideicomisos, requieran que el Estado se constituya en garante para la contratación de empréstitos, créditos o contratos de colaboración público-privada, así como para la afectación como fuente o garantía de pago, o en cualquier otra forma, de los ingresos del Municipio o, en su caso, de los derechos al cobro derivados de los mismos;
- ix. Dividir el territorio municipal en delegaciones y ayudantías, para la mejor administración del mismo, reglamentar su funcionamiento y aprobar la categoría y denominación política que les corresponda a los centros de población de su Municipio;
- x. Administrar libremente la hacienda municipal en términos de la Ley respectiva y controlar el ejercicio del Presupuesto de Egresos del Municipio por conducto de la comisión del ramo que corresponda;
- xi. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;
- xii. Revisar y en su caso aprobar, en sesión de Cabildo, los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles del municipio, así como acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales y autorizar la ejecución de las

- obras públicas municipales en coordinación con la Federación, el Estado u otros Municipios de la Entidad;
- xiii. Revisar y en su caso aprobar el Plan Municipal de Desarrollo, los programas que del mismo emanen y las modificaciones que a uno u otros se hagan, de conformidad con los planes de desarrollo nacional y estatal y de los programas y subprogramas que de ellos deriven;
 - xiv. Llevar a cabo el ordenamiento territorial del Municipio y su registro, así como otorgar licencias, permisos o autorizaciones para el uso de suelo a la propiedad inmobiliaria, la construcción, demolición o remodelación de obras e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y otorgar licencias y permisos para construcciones privadas, y
 - xv. Participar en el ámbito de su competencia de acuerdo con las facultades que, en materia de salud, educación, seguridad, medio ambiente, asentamientos humanos, desarrollo urbano, igualdad de género y asociaciones religiosas y culto público que les concedan las Leyes Federales y Locales.

3. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

El 28 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano con el que entran en vigor una serie de medidas orientadas a solucionar los problemas que aquejan a las ciudades, como la falta de planeación, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano al mismo tiempo que establece la concurrencia, coordinación y participación de los tres órdenes de gobierno en la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional para la planeación de las ciudades, con esto lo que se busca garantizar la protección y el acceso equitativo a los espacios públicos.

La Ley tiene por objeto también definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los centros de población, y propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo 1, las disposiciones de esta Ley tienen por objeto fijar las normas básicas para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país, al mismo tiempo que se establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional y fijar los criterios para que exista congruencia, coordinación y participación entre los tres órdenes de gobierno en lo concerniente a la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población y asentamientos humanos.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (la Ley General de Asentamientos Humanos) garantiza en su artículo 2 el derecho de

todas las personas sin distinción a vivir y disfrutar ciudades y Asentamientos Humanos en condiciones sustentables, resilientes, saludables, productivos, equitativos, justos, incluyentes, democráticos y seguros.

El Capítulo Segundo de la Ley General de Asentamientos Humanos establece en su artículo 4 que la política pública relacionada con la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, centros de población y la ordenación territorial deberá conducirse de acuerdo con los siguientes principios:

- I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos;
- II. Equidad e Inclusión. Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad;
- III. Derecho a la propiedad urbana. Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades;
- IV. Coherencia y racionalidad. Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente;
- V. Participación democrática y transparencia. Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y el territorio;
- VI. Productividad y eficiencia. Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades y del territorio como eje del crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad;
- VII. Protección y progresividad del espacio público. Crear condiciones de habitabilidad de los espacios públicos. Se fomentará el rescate, la creación y el mantenimiento de los espacios;
- VIII. Resiliencia, seguridad urbana y riesgos. Proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y antropogénicos y evitar la ocupación de zonas de alto riesgo;
- IX. Sustentabilidad ambiental. Promover el uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones, y
- X. Accesibilidad universal y movilidad. Promover una adecuada accesibilidad universal que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad que privilegie las calles completas, el transporte público peatonal y no motorizado.

En el ámbito de las atribuciones a nivel municipal, la Ley General de Asentamientos Humanos establece en su Capítulo IV que los municipios deberán formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, a través de normas o criterios

de coordinación con niveles superiores de planeación y las normas oficiales mexicanas existentes, así como evaluar y vigilar su cumplimiento.

Las autoridades municipales deberán también regular, controlar y vigilar las reservas territoriales, usos del suelo y destinos de áreas y predios, y regular o establecer los criterios para el uso y ocupación de las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del municipio para lo cual deberá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del municipio en los términos previstos en los planes o programas municipales.

Las atribuciones y responsabilidades específicas a nivel municipal están establecidas en el Artículo 11 en el que se establece que corresponde a los municipios:

- I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios, así como las zonas de alto riesgo en los centros de población que se encuentren dentro del municipio;
- III. Formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población que se encuentren dentro del municipio, en los términos previstos en los planes o programas municipales y en los demás que de éstos deriven
- IV. Promover y ejecutar acciones, inversiones y servicios públicos para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, considerando la igualdad entre hombres y mujeres y el pleno ejercicio de derechos humanos;
- V. Proponer a las autoridades competentes de las entidades federativas la fundación y, en su caso, la desaparición de centros de población;
- VI. Participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación local;
- VII. Celebrar convenios de asociación con otros municipios para fortalecer sus procesos de planeación urbana, así como para la programación, financiamiento y ejecución de acciones, obras y prestación de servicios comunes;
- VIII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios, Demarcaciones Territoriales o con particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven;
- IX. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución y en la legislación local;
- X. Coordinar sus acciones y, en su caso, celebrar convenios para asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;
- XI. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de las diversas acciones urbanísticas, con estricto apego a las normas jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y sus correspondientes reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;

- XII. Validar ante la autoridad competente de la entidad federativa, sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de sus planes y programas municipales en materia de Desarrollo Urbano, lo anterior en los términos previstos en el artículo 115, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- XIII. Solicitar a la autoridad competente de la entidad federativa, la inscripción oportunamente en el Registro Público de la Propiedad de la entidad los planes y programas que se citan en la fracción anterior, así como su publicación en la gaceta o periódico oficial de la entidad;
- XIV. Solicitar la incorporación de los planes y programas de desarrollo urbano y sus modificaciones en el sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría;
- XV. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios;
- XVI. Intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y de zonas metropolitanas y conurbaciones, en el marco de los derechos humanos;
- XVII. Participar en la creación y administración del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; así como generar los instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad;
- XVIII. Atender y cumplir los lineamientos y normas relativas a los polígonos de protección y salvaguarda en zonas de riesgo, así como de zonas restringidas o identificadas como áreas no urbanizables por disposición contenidas en leyes de carácter federal;
- XIX. Imponer sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como dar vista a las autoridades competentes, para la aplicación de las sanciones aplicables;
- XX. Formular y ejecutar acciones específicas de promoción y protección a los espacios públicos;
- XXI. Informar y difundir anualmente a la ciudadanía sobre la aplicación y ejecución de los planes o programas de desarrollo urbano;
- XXII. Crear los mecanismos de consulta ciudadana para la formulación, modificación y evaluación de los planes o programas municipales de desarrollo urbano y los que de ellos emanen de conformidad con lo dispuesto por esta Ley;
- XXIII. Promover el cumplimiento y la plena vigencia de los derechos relacionados con los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda;
- XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y
- XXV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Para lograr cumplir con lo antes mencionado, los gobiernos municipales y los gobiernos de las entidades federativas podrán, con fundamento en el Artículo 13 de la Ley General

de Asentamientos Humanos, suscribir convenios de coordinación con otros municipios, entidades federativas y la Federación que les permitan participar en la planeación y regulación de las zonas metropolitanas y conurbaciones en los términos de la Ley y de la legislación local para que estos asuman el ejercicio de las funciones que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano que le corresponden a los municipios, o bien para que los municipios asuman las funciones o servicios que les corresponden a las entidades federativas.

El Artículo 28 establece que los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, deberán ser aprobados, ejecutados, controlados, evaluados y modificados por las autoridades locales en congruencia con las normas oficiales mexicanas en la materia mientras que el Artículo 40 establece que los planes y programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones necesarias para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y la zonificación correspondiente.

El Artículo 59 establece la facultad de los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación de los Centros de Población que se ubiquen en su territorio, determinando límites y zonas de valor ambiental no urbanizables. El Artículo 60 otorga a los municipios la facultad de otorgar licencias y autorizaciones para uso de suelo. En su Capítulo sobre Movilidad, Título Séptimo, Artículos 70-73, la Ley establece la responsabilidad a los municipios para la adopción de nuevos hábitos de Movilidad Urbana Sustentable. El Artículo 5 Transitorio establece un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley (28/11/2016) para formular y adecuar los planes y programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población mayores a cien mil habitantes y que los registros públicos de la propiedad y catastros se ajusten a lo dispuesto en esta Ley a partir de que se adecúen y ajusten los planes y programas antes señalados.

4. Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo salud y bienestar al mismo tiempo que se promueve la preservación, restauración y mejoramiento del ambiente mientras se busca un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad. El ejercicio de las atribuciones previstas en la Ley le corresponde a la Federación, a los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 de la Constitución.

Artículo 8.- Este artículo establece las facultades municipales en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente. Entre ellas se encuentran la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; la aplicación de instrumentos de política ambiental; la aplicación de disposiciones jurídicas para la consecución de los objetivos de la Ley; la formulación y expedición de programas de ordenamiento ecológico local y la ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

Artículo 20 bis 4.- Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

- I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Artículo 23.- Se refiere a la conjunción de la regulación ambiental con los asentamientos humanos. Establece que los planes y programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico. Además, establece que los municipios, en la esfera de sus competencias, promoverán el uso de instrumentos económicos, fiscales y financieros para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente con el desarrollo urbano sustentable.

Artículo 32.- Establece que los municipios deberán presentar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) los planes y programas de desarrollo urbano que incluyan obras o actividades referidas en el Artículo 28 de la Ley, que son aquellas que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas. Lo anterior con el propósito de contar con su autorización en materia de impacto ambiental.

Artículo 46.- Corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

5. Otras leyes reglamentarias.

Conviene señalar como parte del marco normativo municipal para la gestión ambiental urbana tres leyes reglamentarias/secundarias que establecen atribuciones a las administraciones municipales para la consecución de los objetivos de las leyes: i) La Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; ii) La Ley de Aguas Nacionales y iii) La Ley General de Cambio Climático.

Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. En sus artículos 10 y 26 establece las funciones y atribuciones municipales para el manejo integral de los residuos urbanos.

Artículo 10. Establece las facultades para, entre otras: i) Formular programas municipales para la prevención y manejo integral de los residuos sólidos urbanos de acuerdo con el programa estatal correspondiente; ii) Emitir reglamentos y disposiciones jurídico-administrativas para el cumplimiento de lo que establece la Ley; iii) prestar el servicio, por sí o a través de gestores, para la gestión integral de los residuos; iv) otorgar autorizaciones y concesiones y verificar el cumplimiento; v) efectuar el cobro por el pago de los servicios de manejo integral de los residuos y destinar los ingresos a la operación y fortalecimiento de los mismos.

Artículo 26. Establece la responsabilidad para que los municipios, en el ámbito de sus competencias, formulen programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos. Señala el contenido mínimo que estos programas deben tener, entre lo que destaca el diagnóstico básico de la capacidad y efectividad de la infraestructura disponible para satisfacer la demanda de servicios, así como los medios de financiamiento de las acciones consideradas en los programas.

Ley de Aguas Nacionales. En su Artículo 44 establece responsabilidades y atribuciones a los municipios para el tratamiento de aguas previo a su descarga en cuerpos receptores de propiedad nacional y para el establecimiento de sistemas regionales de tratamiento. En el Artículo 46 señala que la "Autoridad del Agua" (organismo de cuenca o Comisión Nacional del Agua), podrá realizar parcial o totalmente, previa celebración de convenio con las Entidades Federativas y entre éstas y los municipios, las obras de captación, conducción, tratamiento o potabilización para el abastecimiento de agua.

Ley General de Cambio Climático. En su Artículo 9 establece las atribuciones municipales para la consecución de los objetivos de la Ley. Entre ellas se encuentran: i) Formular, conducir y evaluar la política municipal en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional y estatal; ii) Formular e instrumentar políticas y acciones para enfrentar al cambio climático en congruencia con el marco jurídico-normativo aplicable en materias como prestación del servicio de agua potable y saneamiento, ordenamiento ecológico local y desarrollo urbano, recursos naturales y protección al ambiente de su competencia, protección civil, manejo de residuos sólidos municipales y transporte público de pasajeros eficiente y sustentable en su ámbito jurisdiccional; iii) Fomentar la investigación científica y tecnológica, el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías, equipos y procesos para la mitigación y adaptación al cambio climático; iv) Desarrollar estrategias, programas y proyectos integrales de mitigación al cambio climático para impulsar el transporte eficiente y sustentable, público y privado y v) Promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales para la mitigación y adaptación.

IV. Capítulo 2

Estado del arte de la información legal y normativa correspondiente, técnica, jurídica y administrativa de las fuentes ordinarias de ingresos municipales existentes, con énfasis en ingresos propios

1. Introducción

Las actividades y la entrega de servicios municipales por parte de las autoridades prevista en la Fracción III del artículo 115 de la Constitución y en las respectivas leyes orgánicas estatales requieren de recursos. Para ello, **la misma Constitución otorga potestades tributarias en el artículo 115 fracción IV para que los municipios administren libremente los ingresos que le correspondan por concepto de Impuesto Predial, y las participaciones federales que le correspondan, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos como agua potable y alcantarillado, expedición de licencias y los demás ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.**

Lo antes expuesto se complementa con algunas otras leyes de orden federal que en su conjunto construyen el andamiaje legal necesario para dotar a los gobiernos municipales de los recursos necesarios para la entrega de servicios a los ciudadanos. A continuación, se presenta un análisis de las principales leyes y reglamentos con incidencia directa en la administración de recursos a nivel municipal. La tabla 2 muestra en síntesis y de manera genérica para cualquier municipio el marco normativo básico de las finanzas municipales.

Tabla 2 Marco Normativo para las finanzas públicas municipales
Constitución Política Art. 115, frac IV
Ley de Coordinación Fiscal
Ley Federal de Deuda Pública
Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios
Presupuesto de Egresos de la Federación
Constituciones Políticas Estatales
Ley Orgánica Estatal
Ley Estatal de Deuda Pública
Ley Estatal Orgánica Municipal
Ley de Hacienda Municipal
Ley de Deuda Pública Municipal
Ley de Ingresos Municipal
Presupuesto de Egresos Municipal

2. Ingresos Municipales.

Los ingresos de los municipios pueden clasificarse en dos grupos: i) Ingresos ordinarios y ii) Ingresos extraordinarios. Los ingresos ordinarios son: los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos que el propio municipio cobra de acuerdo con sus potestades tributarias. Los municipios determinan los objetos y sujetos de estos tributos, así como los parámetros que les serán aplicados (tasa impositiva, cuotas, base impositiva, tarifas-para recolección de basura y provisión de agua potable y saneamiento, entre otros-, etc.). En este mismo rubro se encuentran las participaciones federales (Ramo 28).

Los principales impuestos que son facultad municipal son el impuesto predial, el impuesto sobre compraventa de bienes inmuebles, el impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos, etc. Entre las fuentes de derechos se encuentran el otorgamiento de licencias de construcción, cobro por abastecimiento de agua potable, el cobro por recolección de basura, etc. Los productos se refieren a los ingresos provenientes de concesiones otorgadas por los municipios y de la venta y/o renta de bienes inmuebles. Los aprovechamientos se refieren a multas, recargos y donaciones, entre otros. La recaudación que generalmente produce mayores ingresos municipales es la del impuesto predial. Por su parte, las participaciones son recursos provenientes de impuestos que la federación recauda en nombre de las Entidades Federativas para posteriormente devolverles los montos que les correspondan de acuerdo con ciertos criterios de distribución. Las participaciones se analizan con mayor detalle en la siguiente sección. Los ingresos provenientes de estos conceptos son de libre disposición por parte del municipio, es decir, el municipio decide el destino que tendrán.

Los ingresos extraordinarios corresponden a obligaciones financieras contratados por los municipios con los mercados financieros de acuerdo con lo permitido por la legislación en esta materia. Más adelante se presenta con mayor detalle el tema del endeudamiento municipal. Las contribuciones especiales, como las contribuciones por mejoras, son fuente de recursos eventuales, no recurrentes.

Adicionalmente, existen otras fuentes de ingresos municipales, como son las Aportaciones Federales (Ramo 33), que al igual que las Participaciones Federales, son impuestos recaudados por la Federación para luego distribuirlos a las Entidades Federativas y de estas a los municipios a partir de ciertos criterios y fórmulas. A diferencia de las participaciones, las aportaciones son etiquetadas, es decir, tienen un destino determinado por la Federación. El tema de las Aportaciones Federales se desarrolla en una sección más adelante.

En la Ley de Ingresos Municipal, que se expiden anualmente, los municipios establecen la normativa y procedimientos para la aplicación de su política de ingresos. Las leyes correspondientes a los municipios de Aguascalientes, Aguascalientes y a Cuernavaca, Morelos, son ejemplos de todo lo que puede comprender la política de ingresos municipal. De esta amplitud se puede inferir la complejidad que enfrentan los municipios

para hacer cumplir con lo establecido en la ley, así como los requerimientos de recursos materiales y humanos para hacerlo. Del mismo modo, estas leyes incorporan márgenes de maniobra, hasta cierto punto discrecionales, para el Presidente Municipal en la aplicación de la política tributaria. El Artículo 9 de la ley de Aguascalientes faculta al Presidente Municipal para aplicar exenciones y subsidios en ciertas contribuciones y para algunas actividades. Particularmente la ley establece la aplicación de exenciones y descuentos al impuesto predial.

En general, las potestades tributarias de los municipios les otorgan amplias facultades para la recaudación de ingresos. Sin embargo, estas facultades son poco aprovechadas, por lo que existe un amplio margen de mejora.

3. Ley de Coordinación Fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal (Ley de Coordinación) fue establecida con la finalidad de coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas y los municipios mediante convenios de coordinación fiscal a través de los cuales los gobiernos estatales limitan sus facultades recaudatorias a favor de la Federación a cambio de obtener una participación de los ingresos fiscales de la Federación. La Ley de Coordinación Fiscal establece básicamente un esquema de Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal suscritos entre la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y las Entidades Federativas, la Federación toma las responsabilidades de recaudación tributaria y distribuye los ingresos fiscales que correspondan a las Entidades Federativas, quienes, a su vez, distribuyen la proporción que corresponda a los municipios. En la práctica esto ha permitido que los dos impuestos más importantes, Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Sobre la Renta sean establecidos y administrados a nivel federal. Esto ha tenido como consecuencia que la Federación controle alrededor del 80% de los ingresos fiscales que se generan a nivel nacional.

Los ingresos recaudados por la Federación se distribuyen a las Entidades Federativas a través de dos ramos presupuestales: i) El Ramo 28 Participaciones Federales y ii) El Ramo 33 Aportaciones Federales. Las participaciones y aportaciones a las que hace referencia la Ley se asignan mediante criterios y fórmulas establecidas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En el caso de las Participaciones, algunos de los criterios y fórmulas de distribución de los Fondos establecidos tienen como propósito incentivar el fortalecimiento de las finanzas locales, tanto de las Entidades Federativas como de los Municipios, otorgando mayores asignaciones a aquellas Entidades Federativas que incrementen la recaudación de ingresos propios mediante el aumento de la recaudación del impuesto predial y del cobro de derechos de agua. Por su parte, la transferencia de las Aportaciones tiene como propósito combatir el rezago en materia de bienestar social y se distribuyen mediante fórmulas que enfatizan el carácter redistributivo de los fondos hacia los municipios y demarcaciones territoriales con índices de pobreza más altos.

Las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación que el 100% de la recaudación de impuestos como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos o el impuesto sobre automóviles nuevos les

sean asignados, de esta cifra por lo menos el 20% corresponderá a los municipios de la entidad de que se trate y será la legislatura local quien determine los mecanismos para distribuirlos.

La Ley de Coordinación establece también una participación para la entidad federativa del 20% de la recaudación que se obtenga por concepto de Impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a cerveza, bebidas refrescantes, alcohol bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y el 8% del Impuesto especial sobre producción y servicios aplicable a tabacos labrados. Las entidades federativas a su vez deberán trasladar a los municipios, un mínimo del 20% de la recaudación por concepto de Impuesto especial sobre producción y servicios descrito con anterioridad.

La Ley de Coordinación establece también la transferencia de recursos a las haciendas de los estados, del Distrito Federal y en su caso los municipios en forma de aportaciones condicionando su gasto a la consecución y objetivos establecidos en el fondo al que los recursos estén vinculados.

3.1 Ramo 28

Como se mencionó con anterioridad, las participaciones en los ingresos federales son recursos otorgados por la Federación a las entidades federativas en los términos que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación. Estos recursos se integran en la Recaudación Federal Participable (RFP) del ejercicio correspondiente y se distribuyen a través del Ramo General 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (Presupuesto de Egresos) denominado Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

En términos del artículo 9º de la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos que son canalizados a las entidades federativas y municipios mediante el Ramo 28 no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la Federación, por lo tanto, las entidades federativas y los municipios son los que establecen su manejo, aplicación y determinación en las partidas en que habrán de erogarse. Para su entrega a las entidades federativas y sus municipios, las Participaciones se integran en alguno de los siguientes fondos:

- i. Fondo General de Participaciones: se constituye con el 20 por ciento de la RFP y se distribuye mediante la fórmula establecida en el artículo 2o de la Ley de Coordinación Fiscal, atendiendo a criterios de contribución económica y recaudatorios, ponderados por población.
- ii. Fondo de Fomento Municipal: se integra por el uno por ciento de la RFP, y su distribución incentiva la recaudación local y la coordinación entre los municipios y el gobierno estatal para la administración del impuesto predial por parte de este último.
- iii. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios: las entidades federativas participan del veinte por ciento de la recaudación que se obtenga por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto en el caso de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas y del 8 por ciento de la recaudación en el caso de tabacos labrados.

- iv. Fondo de Fiscalización: se integra con el 1.25% de la recaudación federal participable con lo que se incentiva las labores de fiscalización que realizan las entidades federativas.
- v. Fondo de Compensación: a través de este fondo se distribuyen 2/11 de la recaudación derivada de las cuotas aplicadas a la venta final de gasolina y diesel entre las 10 entidades federativas con los menores niveles de Producto Interno Bruto per cápita no minero y no petrolero.
- vi. Fondo de Extracción de Hidrocarburos: está conformado por el 0.0082% de los recursos que integren el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en términos del artículo 91 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se distribuye entre las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas.
- vii. Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos: Este fondo se implementó con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto.
- viii. El 0.136 por ciento de la RFP se entrega a los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país de los bienes que se importan o exportan.

La ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones que las Entidades Federativas distribuyan a los municipios deben ser al menos el 20% del monto de participaciones correspondiente a la Entidad Federativa. También establece que es facultad de los Congresos locales la distribución que corresponda a cada municipio. La Ley permite la afectación de las Participaciones del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para garantizar obligaciones contraídas por los municipios con la autorización de sus legislaturas locales.

La fiscalización del ejercicio de las participaciones corresponde a la Auditoría Superior de la Federación con el concurso de las auditorías locales.

3.2 Ramo 33

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios se encuentra fundamentado en los artículos 25 a 51 de la Ley de Coordinación, el Ramo 33 otorga certeza jurídica y certidumbre respecto a la disponibilidad de recursos a los municipios, al mismo tiempo que establece de manera clara sus responsabilidades sobre su uso y vigilancia. Cabe señalar que la transferencia de recursos busca combatir el rezago en materia de bienestar social pues, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35, los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal deberán ser distribuidos por las entidades entre sus municipios con una fórmula que haga énfasis en el carácter redistributivo del fondo hacia los municipios y demarcaciones territoriales con índices de pobreza más altos de acuerdo con la información de pobreza extrema más reciente publicada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

De acuerdo con los artículos 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que reciban los municipios con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal serán proporcionales al número de habitantes que cuente cada una de las entidades federativas y éstas a su vez utilizarán el mismo principio para distribuir los recursos entre

los municipios. Los recursos deberán destinarse a satisfacer los requerimientos y dar prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras de los Ayuntamientos, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos de Aportaciones Federales no son de libre disposición y deberán emplearse solamente para fines específicos de cada Fondo.

La Ley de Coordinación establece que los recursos asociados al Ramo 33 solo pueden emplearse para los objetivos específicamente previstos en alguno de los siete fondos que lo conforman:

- i. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);
- ii. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
- iii. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM);
- iv. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
- v. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres: Fondo para la para Asistencia Social (DIF); Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y Fondo para Infraestructura Educativa Superior;
- vi. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA);
- vii. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

A través de los fondos antes mencionados se realiza la transferencia de los recursos a los Estados y municipios, de esta manera se busca fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros siguientes:

- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Drenaje y letrinas.
- Urbanización municipal.
- Electrificación rural y de colonias pobres.
- Infraestructura básica de salud.
- Infraestructura básica educativa.
- Mejoramiento de vivienda.
- Caminos rurales.
- Infraestructura rural.

Con los recursos asociados al Ramo 33, la federación apoya a los gobiernos locales para que estén en condiciones de atender las necesidades y reclamos que les plantea su población con lo que también busca fortalecer los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman.

Las Aportaciones pueden ser afectadas para garantizar obligaciones contraídas por los municipios con la autorización de las legislaturas locales. No obstante, los recursos obtenidos mediante dichas obligaciones sólo podrán destinarse a obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a la población en pobreza extrema.

4. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

La contratación de obligaciones financieras (endeudamiento) por parte de los municipios, es considerada como ingresos extraordinarios. No obstante, dado que la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios (Ley de Disciplina Financiera) tiene implicaciones en la gestión financiera-presupuestal de los municipios, es importante presentarla con detalle.

La Ley de Disciplina Financiera establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que regirán a las Entidades Federativas y a los Municipios para un manejo sostenible de sus finanzas públicas. De acuerdo con lo establecido en su artículo 1, las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos se sujetarán a las disposiciones establecidas y administrarán sus recursos con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas.

Las implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera derivan en la necesidad por parte de los gobiernos municipales de contar con un proceso de planeación financiera completo e integral que incluya una política de ingresos, egresos y deuda que les permita cumplir en tiempo y forma con lo establecido en la Ley:

- i. Consolidar una política de ingresos y gasto que permita que los ingresos de libre disposición y el financiamiento no sean mayores al gasto no etiquetado más las amortizaciones salvo en casos específicos contemplados en la misma Ley, como es el caso de la existencia de desastres naturales, la necesidad de implementar nuevos procesos administrativos que se requieran para implementar alguna ley o ante una eventual disminución del PIB.
- ii. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir los requisitos cuantitativos que se requerirán para la elaboración de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de acuerdo con los planes de desarrollo, objetivos e indicadores de desempeño, los Criterios Generales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y los indicadores financieros presupuestales históricos, así como la proyección de los futuros.
- iii. Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para analizar y evaluar los proyectos que se planea realizar.
- iv. No ejercer gasto no contemplado en el presupuesto y contener el crecimiento del gasto en servicios personales.
- v. Tener una estrategia para hacer frente a las obligaciones derivadas de Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior sin exceder los límites establecidos en la Ley.
- vi. Contar dentro del presupuesto con una reserva mínima de recursos para hacer frente a desastres naturales.

El artículo 18 establece que las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos municipales deberán cumplir con lo siguiente:

- i. Las iniciativas deben tener sustento en los planes de desarrollo a nivel municipal, estatal y nacional.
- ii. Deberán regirse por objetivos, estrategias e indicadores de desempeño que sean cuantificables y medibles.
- iii. Tomarán en cuenta para su elaboración los Criterios Generales de Política Económica que presenta la SHCP cuando propone el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, de forma tal que exista concordancia entre las finanzas nacionales y con los recursos federalizados no etiquetados que se recibirán durante el ejercicio del gasto siguiente.
- iv. Deberán incluir una descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas municipales, tomando en cuenta los montos de deuda contingente.
- v. Deben incluir los resultados presupuestarios de los últimos tres años y del ejercicio fiscal en cuestión.
- vi. Debe incluir un estudio respecto a la situación presupuestal de las pensiones de los trabajadores municipales.
- vii. Incluirán las proyecciones de finanzas públicas para un año si el municipio tiene menos de 200 mil habitantes.

4.1 Política de deuda.

Las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera tienen como objetivo fundamental hacer que la contratación de deuda se lleve a cabo a través de un proceso competitivo y transparente. Estos principios deberán ser considerados al establecer la política de deuda de los municipios y tomados en cuenta para la contratación de financiamientos.

Esta Ley implica también que los gobiernos subnacionales deberán contar con los recursos técnicos y analíticos necesarios para registrar todas sus obligaciones financieras en el Registro Público Único y cumplir los planes de ajuste se suscriban con la SHCP para poder acceder a Deuda Estatal Garantizada de menor costo.

Uno de los componentes fundamentales que se prevén en la Ley de Disciplina Financiera es el Sistema de alertas que se construye con base en los indicadores de deuda respecto a los ingresos de libre disposición, el nivel de apalancamiento, el servicio de la deuda, y la deuda a proveedores. La SHCP hará una evaluación de la deuda inscrita en el Registro Público Único de los entes públicos, de acuerdo con su nivel de endeudamiento, para poder medir el nivel de endeudamiento de cada Ente Público. El artículo 44 establece tres indicadores de endeudamiento:

- Indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposición: entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenible es la deuda.
- Indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición para medir la capacidad de pago, también se incluirán amortizaciones, intereses, anualidades y costos.
- Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales.

Como resultado de este análisis se clasifica a los municipios para dar la pauta de la política de deuda que cada uno de los municipios deberá seguir al limitar el financiamiento anual al que podrán acceder de acuerdo con a su clasificación:

- Endeudamiento estable: Se podrá tomar endeudamiento neto hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición, definidos por la propia Ley como la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), más los recursos que no están previamente etiquetados.
- Endeudamiento en observación: Se podrá tomar endeudamiento neto hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.
- Endeudamiento elevado: No tendrá techo de endeudamiento neto.

El Sistema de alertas tiene como objetivo que cada uno de los municipios cuente con incentivos para establecer una política de endeudamiento que le otorgue una alerta de bajo riesgo que le permita un mayor acceso al crédito. Para esto, los municipios tendrán que tener indicadores más sanos de endeudamiento, lo que implica que deberán de endeudarse lo menos posible y obtener los créditos más baratos posible.

4.2 Deuda de largo plazo

Uno de los componentes relevantes de esta Ley de Disciplina Financiera es el límite que impone tanto al endeudamiento de largo como al de corto plazos. En términos generales la capacidad de endeudarse de los gobiernos municipales se limita en el artículo 22 al establecer las siguientes medidas:

- Los entes no podrán contratar ningún tipo de crédito con instituciones privadas o gubernamentales de otros países, ni con nadie en moneda extranjera (prohibición a la contratación de deuda externa).
- Las obligaciones financieras o deuda sólo podrán contratarse cuando se destinen los recursos resultantes a Inversiones Públicas Productivas o al refinanciamiento y reestructura de las obligaciones financieras previas.
- En caso de que sea una Asociación Público-Privada el motivo de la solicitud de deuda podrá ser la contratación de servicios.

Se establece también que las legislaturas locales tendrán que autorizar la contratación de la deuda por el voto de dos terceras partes de sus miembros, previo análisis de la capacidad de pago, las garantías y el destino de los recursos salvo que se cumplan los tres supuestos siguientes:

- Después de incluir todos los costos y tomando en cuenta la tasa efectiva se concluya que hay una mejora en la tasa de interés.
- No se incrementa el saldo insoluto.
- No se amplía el plazo de vencimiento original.

La Ley de Disciplina Financiera establece también en su artículo 26 que, en caso de que la deuda que se desea contratar por parte de los Municipios sea superior o igual a diez millones de Unidades de Inversión y por un plazo superior a los doce meses, la contratación se deberá realizar a través de un proceso competitivo con al menos cinco instituciones financieras que deberán presentar propuestas por montos, plazos, amortizaciones y garantía de pago similares, los costos asociados a la deuda y los términos que ofrecen para su contratación. Las ofertas deberán compararse con una metodología que permita obtener una tasa efectiva comparable según lo establezcan los lineamientos que para esto emita la SHCP.

La Ley de Disciplina Financiera establece en el artículo 27 que para el caso de las obligaciones que surjan de cualquier esquema de asociación público-privada, los gobiernos subnacionales tendrán que contratar el servicio bajo las mejores condiciones de mercado, después de comparar las diferentes ofertas.

Por otro lado, conforme al Artículo 28, en el caso de elegir deuda bursátil como mecanismo de financiamiento, se tendrá que justificar la conveniencia de dicho esquema ante la opción de la deuda tradicional, además de que se deberán publicar la totalidad de los costos derivados de la emisión y colocación de la deuda, conforme a los lineamientos que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

4.3 Deuda de corto plazo

El artículo 30 de la Ley de Disciplina Financiera establece que las obligaciones financieras y compromisos crediticios que tengan una temporalidad menor a doce meses de vencimiento se considerará deuda de corto plazo. Esta deuda deberá contratarse únicamente para hacer frente a falta de liquidez temporal y tener un gasto público ágil. Los municipios podrán contratar este tipo de obligaciones siempre que se presenten los siguientes supuestos:

- Las obligaciones financieras representen menos del 6% de los ingresos totales, aprobados en su respectiva Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto.
- Se liquidará la obligación financiera al menos tres meses antes de que acabe el periodo constitucional de la Administración contratante. Durante esos últimos tres meses no se podrá incurrir en más compromisos crediticios.
- Se tendrá forzosamente que hacer la documentación en el Registro Público Único.

El Artículo 31, reitera que los recursos de la deuda a corto plazo deben ser destinados exclusivamente para necesidades de liquidez temporal y se deberá transparentar toda la información correspondiente y calcular la tasa efectiva. Finalmente, el artículo 32 pone como norma que la deuda de corto plazo no podrá ser objeto de un refinanciamiento o reestructura a un plazo mayor de un año, con la excepción extraordinaria de que tenga como objeto que el monto resultante sea ejercido en Inversión Pública Productiva.

4.4 Deuda Estatal Garantizada

Dentro del marco de esta nueva legislación, el artículo 34 establece que el Gobierno Federal tendrá la facultad de conceder la garantía y el aval federal a la deuda pública de los estados y municipios. Para ello, el Ayuntamiento deberá autorizar la suscripción de un convenio entre la Federación (SHCP) y el Municipio que incluirá reglas de disciplina financiera, así como restricciones de endeudamiento con el fin de mejorar las finanzas públicas del municipio. Además, en el convenio se establecerá la afectación de las participaciones federales suficientes para hacer cumplir la garantía del crédito.

La garantía que la Federación (SHCP) otorgue a la deuda municipal, permite que los municipios se endeuden en las mismas condiciones financieras de la deuda soberana, particularmente la tasa de interés. Las condiciones financieras de la deuda soberana

son más favorables que las condiciones que los municipios, y los estados, podrían obtener por ellos mismos.

El límite de la deuda garantizada por Estado y por municipio será de hasta el total de los ingresos de libre disposición y se podrá llegar a esta cifra de manera escalonada a partir de la suscripción del mencionado convenio de la siguiente manera: i) el primer año se respaldará deuda hasta el 25% del total de los ingresos disponibles; ii) el segundo año se respaldará deuda hasta por el 50% del total de los ingresos disponibles; iii) el tercer año se respaldará deuda hasta por el 75% de los ingresos disponibles y, iv) a partir del cuarto año se podrá garantizar deuda hasta por el 100% de los ingresos disponibles.

4.5 Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera

La Ley de Disciplina Financiera implica que los gobiernos subnacionales deberán implementar un proceso de planeación presupuestal y financiera para dar cumplimiento a las disposiciones de disciplina financiera y hacendaria. Las secretarías de finanzas locales o sus equivalentes tendrán que llevar a cabo las políticas hacendarias necesarias, tanto en ingresos como en egresos, y hacer la planeación correspondiente para cumplir con lo siguiente:

- Obtener un balance presupuestal sostenible a partir de una política presupuestal que permita que los ingresos más el financiamiento neto sean mayores o iguales al gasto no etiquetado y a las amortizaciones de la deuda.
- Contar con recursos humanos, materiales y financieros necesarios para elaborar la Ley de Ingresos, así como los indicadores financieros presupuestales históricos y sus proyecciones.
- Implementar las acciones necesarias para no ejercer gasto que no se contemple en el presupuesto aprobado.
- Crear un área encargada y especializada en los proyectos estratégicos para llevar a cabo los análisis y evaluaciones de los proyectos que se planean realizar.
- Generar una estrategia para el gasto en adeudos del ejercicio fiscal anterior.

Una de las principales implicaciones para el caso de la política de deuda es que la contratación de nuevo financiamiento deberá llevarse a cabo a través de un proceso competitivo y transparente y el cumplimiento de los convenios financieros establecidos con la Secretaría de Hacienda para acceder a deuda estatal garantizada.

Se establece también la entrada en funcionamiento del sistema de alertas que dará la pauta a la política de deuda que los gobiernos locales deberán seguir, quienes busquen tener una política de deuda que les permita tener mayor acceso al crédito deberán tener unas finanzas menos apalancadas al mismo tiempo que la deuda vigente deberá tener mejores condiciones. Los indicadores que se tomarán en cuenta para generar los distintos niveles del sistema de alertas serán establecidos por la Secretaría de Hacienda y a partir de su publicación se tomarán como base para establecer la calificación. No obstante, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas² elaboró una clasificación preliminar no oficial para las entidades federativas que se detalla en la Tabla 3.

² Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Abril de 2016

Tabla 3
Clasificación preliminar de las entidades federativas de acuerdo con el Sistema de Alertas

Entidades federativas con un endeudamiento neto máximo del 15% de los Ingresos de Libre Disposición	Aguascalientes Campeche Colima Durango Guanajuato Guerrero Jalisco Estado de México	Puebla Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Tabasco Tamaulipas Tlaxcala Yucatán
Entidades federativas con un endeudamiento neto máximo del 5% de los Ingresos de Libre Disposición	Baja California Baja California Sur Chiapas Ciudad de México Hidalgo	Michoacán Morelos Oaxaca Veracruz
Entidades sin techo de Endeudamiento neto	Coahuila Chihuahua Nayarit Nuevo León	Quintana Roo Sonora Zacatecas

Fuente: Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

V. Capítulo 3

Procedimientos para la planeación municipal de la gestión ambiental urbana

1. Introducción

Conceptualmente la planeación es un proceso de toma de decisiones orientadas a conseguir un objetivo previamente definido que, en el caso de los gobiernos municipales, deben establecerse en función de las necesidades de la población y del proyecto de gobierno, de manera que se debe buscar la operación eficiente y la optimización del uso de los recursos con que cuenta la hacienda municipal, satisfacer las necesidades sociales de interés común y alinear el desarrollo socioeconómico del municipio con el del país.

Un plan de gobierno municipal es un instrumento de la política gubernamental que permite organizar de manera racional los recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos en función de las demandas de bienes y servicios y la mejor información disponible respecto al estado que guarda el municipio y los recursos con que cuenta. Mediante la definición de objetivos se espera que se logre orientar las acciones del municipio para transformar la realidad local. Para su elaboración es necesaria una base metodológica con fundamento técnico, información oportuna que permita tener representatividad respecto de las aspiraciones y necesidades sociales que pretende atender mediante propuestas viables. El proceso de planeación implica también contar con los medios e instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos con un proceso continuo de retroalimentación que permita prevenir y corregir los problemas que se presentan durante el ejercicio cotidiano de los planes de gobierno.

El concepto particular de gestión ambiental urbana no se encuentra explícito en los marcos legal-normativo federal, estatal ni municipal. Es por ello que **los procedimientos para la planeación municipal de la gestión ambiental urbana deben encontrarse** en los ordenamientos generales de planeación y **en la conjunción de las facultades municipales otorgadas y precisadas por los niveles de gobierno federal y estatal, respectivamente, particularmente en materia de desarrollo urbano y de medio ambiente conforme al marco jurídico-normativo presentado en el capítulo 1.**

No se percibe una visión integral de la gestión ambiental urbana. Los procedimientos y actividades relativos a esta materia se encuentran dispersos en diferentes instrumentos e instancias. **Esta situación significa una ventana de oportunidad para adaptar la estructura de gobierno municipal, de tal forma que exista una instancia que determine la estrategia, procesos y procedimientos para la gestión ambiental urbana (Unidad de Gestión Ambiental Urbana de Proyectos Municipal).** En materia de procedimientos, sería deseable que los municipios por lo menos conozcan la existencia de prácticas de gestión ambiental y que en la medida de lo posible pudieran tomarlas como marco de referencia para la ejecución de proyectos con impacto ambiental, para que de esta forma se incorpore gradualmente el concepto de gestión ambiental en las estrategias de desarrollo municipales, así como un marco de buenas prácticas en esta materia. Tal es el caso de los Principios del Ecuador. **La adopción de buenas prácticas debe guardar coherencia con las condiciones socioeconómicas de los municipios y de sus capacidades materiales humanas.**

2. Marco Legal-Normativo.

La tabla 4 presenta de manera genérica el marco normativo para identificar los procedimientos para la planeación municipal de la gestión ambiental:

Tabla 4 Marco de referencia para la identificación de los procedimientos para la Planeación Municipal de la Gestión Ambiental Urbana
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente Ley de Planeación Constitución Política Estatal Ley Estatal de Planeación Ley Estatal de Desarrollo Urbano Plan Estatal de Desarrollo Plan Estatal de Desarrollo Urbano Ley Orgánica Municipal Plan Municipal de Desarrollo Plan Municipal de Desarrollo Urbano

El marco legal vigente para los procesos de planeación que los gobiernos municipales diseñan y ejecutan se establece en el artículo 26 de la Constitución en el que se establece la facultad del Estado de organizar un sistema de planeación para el desarrollo nacional que imprima dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Por su parte, La Ley de Planeación establece que deberá ser un medio eficaz para que el Estado desempeñe su responsabilidad respecto al desarrollo integral del país, y define la Planeación Nacional del Desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones de conformidad con las normas, principios establecidos en la Constitución y la Ley de Planeación. En su artículo 21, la Ley de Planeación establece que el Plan Nacional de Desarrollo deberá precisar los objetivos nacionales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del país. También establece que deberá contener las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, que determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, que establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y que sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.

La Ley de Planeación establece que cada una de las entidades federativas deberá contar con una Ley Estatal de Planeación que prevea la publicación de un plan de desarrollo estatal; los plazos para su publicación y los mecanismos para su publicación y la obligatoriedad de su cumplimiento; la congruencia que deberá existir con respecto al Plan Nacional de Desarrollo; así como los mecanismos de coordinación que el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos deben establecer para asegurar la participación de la sociedad.

De lo anterior se desprende que la planeación municipal consiste en una herramienta de gobierno que permite transformar la realidad local al alinear los esfuerzos de manera efectiva para cumplir con los propósitos preestablecidos y que a su vez deberán ser congruentes con los establecidos en los instrumentos de planeación estatal y federal. Algunas de las características deseables a incluir dentro de los diversos instrumentos de planeación municipal se pueden mencionar las siguientes:

- Facilitar a los presidentes municipales la conducción de la administración y gestión municipal al hacer más eficientes las funciones y legitimar la actuación de la administración pública municipal.
- Racionalizar la asignación de los recursos, el ordenamiento territorial y la prestación de los servicios públicos.
- Ampliar la capacidad empresarial, de regulación y de promoción de actividades económicas, sociales, políticas y culturales.
- Modernizar la gestión municipal para facilitar la ejecución del plan.
- Buscar la congruencia y racionalidad entre los medios disponibles y los fines perseguidos.
- La coordinación y organización administrativa tanto en funciones como en responsabilidades.
- Propiciar la participación de los diferentes sectores sociales.
- Favorecer el papel de promotores del desarrollo que deben asumir los Ayuntamientos.

De manera complementaria a lo antes mencionado, el Sistema de Planeación Democrática señala cuatro vertientes que deben contemplarse en la elaboración de los planes de desarrollo y que los planes de desarrollo municipal deberán contener como mínimo.

- i. Obligatoriedad. El plan y los programas municipales son ineludibles en su operación, instrumentación y aplicación para todas las dependencias, entidades y organismos de la administración pública municipal. Esto implica que los planes y programas deberán ser las líneas y normas de operación de todos los funcionarios y servidores públicos municipales.
- ii. Coordinación. El plan de desarrollo municipal debe contemplar las relaciones con las instituciones y órganos federales y estatales sobre las acciones que se realicen o instrumenten en el ámbito territorial municipal. Los objetivos y metas del desarrollo municipal deberán ser coincidentes con la actividad gubernamental de estas instancias de gobierno, con el propósito de establecer una congruencia efectiva entre las líneas de acción municipales, estatales y federales.
- iii. Inducción. Las actividades y lineamientos establecidos o realizados con base en las vertientes de obligatoriedad y coordinación en el ejercicio del gasto público municipal, así como en la inversión y gasto federal o estatal, deberán promover la participación de los sectores privado y social, al establecer las directrices mediante las cuales sus acciones se sumarán al esfuerzo por lograr un desarrollo armónico y equilibrado. El plan de desarrollo municipal deberá ser congruente y claro de forma tal que constituya una guía que motive la participación de la comunidad para alcanzar los objetivos en su propio beneficio.

- iv. Concertación. Dentro de esta vertiente de la instrumentación del plan municipal, se consideran todos los compromisos que los diferentes sectores asuman mediante contratos o convenios obligatorios como instrumentos de Derecho Público, la corresponsabilidad en la ejecución de las acciones de mediano plazo en concordancia con los objetivos fijados en el propio plan municipal.

Como se mencionó con anterioridad, cada una de las entidades federativas deberá establecer en su ley de planeación las disposiciones a las que los respectivos planes de desarrollo municipales deberán apegarse mientras que los objetivos específicos de los planes de desarrollo estarán establecidos en cada una de las leyes orgánicas de las entidades federativas.

A continuación, se presentan con propósitos ilustrativos las leyes de planeación de los Estados de México y de Morelos.

3. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

A continuación, se mencionan algunas de las disposiciones generales contenidas en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Capítulo I. Establece la relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y las bases del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.

Capítulo II. Establece las características del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, su objetivo, así como sus instrumentos de planeación estratégica, planes, programas, presupuestamos por programas, control, seguimiento y evaluación y la integración del sistema.

Capítulo III. Establece los plazos de entrega de cada uno de los planes, su vigencia, requisitos de publicación, modificación, integración, revisión y derivación de programas sectoriales, regionales y especiales. En particular resulta necesario mencionar las siguientes disposiciones del Capítulo III:

- Los planes de desarrollo municipal se formularán, aprobarán y publicarán dentro de un plazo tres meses para los ayuntamientos, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad y el Plan de Desarrollo precedente, su duración deberá limitarse al periodo constitucional del que se trate y una vez aprobados deberán publicarse en la Gaceta Municipal.
- En los planes de desarrollo se establecerán los lineamientos de política general, sectorial y regional para el desarrollo, sujetando los demás instrumentos de la planeación a sus estrategias, objetivos, metas y prioridades. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social del Estado de México y de los municipios, según corresponda, de igual forma, para la integración y ejecución de la estrategia contenida en los planes de desarrollo, se deberán elaborar programas sectoriales, regionales y especiales que permitan alcanzar sus objetivos y metas.

- Los gobiernos estatal y municipales conjuntarán esfuerzos para fortalecer los planes, programas y acciones para el desarrollo a través de convenios de coordinación y participación.
- Los programas regionales promoverán la integración y armonización del desarrollo entre las diferentes regiones del Estado, a través del aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales, del trabajo, de la sociedad en su entorno territorial y de la integración y crecimiento de las actividades productivas y se distinguirán por su enfoque territorial y tendrán convergencia en ellos las propuestas de los diversos programas sectoriales y especiales.

Capítulo IV. Establece la facultad de contar con una metodología, procedimientos y mecanismos para un sistema de control, seguimiento y evaluación de los diversos instrumentos de planeación previstos en la misma Ley de Planeación del Estado de México.

Capítulo V. Establece las reglas para impulsar las acciones de coordinación entre distintas entidades y participación ciudadana.

Capítulo VI. Regula la integración de los comités de planeación para el desarrollo municipal.

Capítulo VII. Establece la responsabilidad que tienen los servidores públicos ante la Ley, los planes de desarrollo y sus programas.

4. Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos

Por su parte la Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos establece en sus Disposiciones Generales que los objetivos de la Ley serán establecer las normas y principios sobre los cuales se realizará la planeación del desarrollo de la entidad, las bases para que el Ejecutivo Estatal coordine sus actividades de planeación con los Municipios conforme a la legislación aplicable así como las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de planes y programas.

En su Capítulo Segundo establece que la planeación estatal del desarrollo se llevará a cabo por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los Municipios, en los términos de la misma Ley, mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática, en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y los Municipios formarán parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias.

El Capítulo Cuarto establece que los municipios deberán elaborar, aprobar y publicar su Plan de Desarrollo en un plazo no mayor a cuatro meses a partir de la toma de posesión del Ayuntamiento y su vigencia no podrá extenderse más allá del periodo constitucional al que corresponda. Los Planes Municipales de Desarrollo precisarán los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines;

determinarán los instrumentos, así como los responsables de su ejecución, establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

El Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo indicarán los Programas Sectoriales, Municipales, sub-regionales y especiales, dichos programas deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estatal y los Planes Municipales, y su vigencia no excederá del período institucional de la gestión gubernamental en que se apruebe, lo anterior asegura la alineación de las acciones de los tres órdenes de gobierno con lo que se asegura que los incentivos que se generan con la implementación de los Programas Sectoriales tendrán un impacto positivo.

5. Ley Orgánica Municipal.

Otro instrumento que norma la planeación municipal de la gestión ambiental es la Ley Orgánica Municipal de cada una de las Entidades Federativas. En estas leyes generalmente se reiteran las responsabilidades municipales en materia de provisión de servicios públicos y se establecen figuras para realizar la planeación municipal. También establecen disposiciones particulares en acciones vinculadas a la gestión ambiental urbana. Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México reitera las atribuciones de los ayuntamientos para la prestación de servicios públicos. En su Artículo 31 Fracción XXIII establece la responsabilidad municipal de preservar, conservar y restaurar el medio ambiente. En su Artículo 69 determina las Comisiones municipales que puedan establecerse, entre las que se encuentran las Comisiones de Agua, Drenaje y Alcantarillado; de Alumbrado Público; de Preservación y Restauración del Medio Ambiente y la de Planeación. Además, ordena la conformación de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y que el Plan de Desarrollo Municipal debe guardar coherencia ambiental y urbana con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Ordenamientos similares se encuentran en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

6. Leyes de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Entidades Federativas³.

De manera general, estas leyes establecen las normas para que la Entidad Federativa correspondiente y sus municipios ejerzan sus atribuciones en materia de desarrollo urbano. A manera de ejemplo, la ley en esta materia correspondiente al Estado de México establece la figura de un Consejo Consultivo Estatal sobre Desarrollo Urbano, así como una Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y Vivienda. Además, establece las directrices para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, así como las características que deben contener. Ordenamientos similares se encuentran en las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados de Morelos y de Hidalgo.

7. Planeación Municipal

Como se ha mostrado, el proceso de planeación municipal involucra la participación de los tres niveles de gobierno lo que hace necesaria la existencia de instrumentos e instancias de coordinación entre las que se encuentran las siguientes:

³ Esta denominación se hace para referirse de manera genérica a los ordenamientos legales estatales en materia de desarrollo urbano.

- Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), organismo público descentralizado del gobierno del estado que entre sus funciones principales coordina la relación entre los tres niveles de gobierno derivadas de acciones de planeación. Este comité cuenta entre sus miembros con representantes de los ayuntamientos de la entidad.
- Convenio de Desarrollo Social, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo como el vehículo de coordinación entre la federación y los estados para la canalización de recursos para cumplir compromisos derivados de los planes incluyendo los relativos a programas de equipamiento urbano y medio ambiente.
- Comité de Planeación Municipal (COPLADEM), organismo público descentralizado encargado de la promoción, coordinación y evaluación de los planes municipales de desarrollo.
- Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM), son convenios celebrados entre el gobierno del estado y cada uno de sus municipios para transferir recursos y realizar acciones y obras conjuntas.

El proceso de planeación municipal es el conjunto de actividades que permiten elaborar, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo. La elaboración de estos planes incluye la formulación de diagnósticos económicos y sociales, la definición de objetivos y prioridades, las estrategias y políticas para instrumentarlo y los mecanismos de concertación y participación de los grupos sociales. Los planes son aprobados por el Ayuntamiento en sesión de cabildo y se constituyen en el plan de gobierno del ayuntamiento. Una vez aprobado el plan, se elaboran los distintos programas de gobierno.

Para realizar sus labores, el gobierno municipal cuenta con diversas comisiones que vigilan y supervisan el funcionamiento de las dependencias que correspondan y promueven actividades de participación de la ciudadanía. Entre las comisiones relevantes para la planeación e instrumentación de la gestión ambiental urbana se encuentran: i) hacienda municipal; ii) desarrollo urbano y obras públicas; iii) asentamientos humanos, fraccionamientos, licencias y regularización de la tenencia de la tierra; iv) ecología y medio ambiente; y v) agua potable y alcantarillado⁴.

La estructura administrativa municipal ha venido fortaleciendo gradualmente los procesos de planeación. Un elemento relevante en esta estructura ha sido el establecimiento en algunos municipios de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN). De esta forma los procesos de planeación tienden a institucionalizarse y a brindar diagnósticos y propuestas de mediano y largo plazo que se reflejan en los planes de desarrollo municipal y los fortalecen. El Instituto Municipal de Planeación de León, Guanajuato, ha sido pionero. Cuenta con una estructura de gobierno corporativo que favorece la representación de la sociedad y que se complementa con la participación de miembros del ayuntamiento. Con sus funciones, contribuye a dar continuidad a los

⁴ Los nombres aquí utilizados son genéricos.

diagnósticos y programas municipales, realizados con análisis técnicamente rigurosos y manteniendo cierta distancia de las administraciones en turno. De esta manera es posible dar una perspectiva de largo plazo que va más allá de los períodos de una administración municipal. En la línea del IMPLAN de León, se pueden encontrar Institutos de Planeación Municipal en otros municipios con una tendencia a generalizarse.

El IMPLAN de León ha llegado a elaborar un Plan Municipal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico y Territorial. Este plan incorpora la estrategia de desarrollo sustentable y considera temas ambientales relacionados con el desarrollo urbano. Si bien este es un avance importante, la gestión ambiental se aborda para sectores particulares, como el agua, aire, residuos, sin que se le asigne una perspectiva transversal para que alcance a sectores como el de infraestructura, transporte y vivienda. Aun cuando al desarrollo de estos sectores se les incorpora el requisito de sustentabilidad, se hace desde una perspectiva no ambiental, por lo que no se les establece ningún tipo de evaluación ambiental.

8. Planes de Desarrollo Municipal de Monterrey, Nuevo León y León, Guanajuato.

Los Planes de Desarrollo Municipal de Monterrey, Nuevo León y de León, Guanajuato son parte de las buenas prácticas emergentes que presentan propósitos generales en materia de gestión ambiental urbana. A continuación, se presentan los principales aspectos que se incluyen en los planes de desarrollo de ambos municipios.

8.1 Monterrey

El Ayuntamiento de Monterrey aprobó en sesión ordinaria celebrada el 26 de enero de 2016 el Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018, mismo que fue publicado en la Gaceta Municipal de Monterrey y establece como ejes rectores del plan la Innovación gubernamental, Gobierno abierto, Derechos humanos e inclusión social, Seguridad Integral, Desarrollo Urbano sustentable y Desarrollo económico. En el Plan de desarrollo se establece que los ejes establecidos son necesarios y complementarios, con ellos se alcanzará el desarrollo social, económico y sustentable del Municipio de Monterrey y las políticas públicas que se diseñen e implementen durante el ejercicio de la administración municipal 2015-2018 deberán estar orientadas hacia el cumplimiento de los objetivos plasmados en el plan de desarrollo y orientados a la consolidación de una ciudad ordenada, incluyente, resiliente y sostenible.

Eje 1, Innovación gubernamental. El plan de desarrollo establece la innovación gubernamental como un eje transversal mediante el cual se pretende contar con un modelo de gobierno eficiente, eficaz, transparente y abierto que implemente sistemas administrativos y tecnológicos que aseguren la calidad de la atención y la prestación de los servicios municipales. Al respecto se han establecido los cuatro objetivos estratégicos siguientes:

- i. Administración pública eficiente. Desarrollar estructuras, procesos y niveles de servicio estandarizados que optimicen los recursos disponibles y aseguren la eficacia en la prestación del servicio público;

- ii. Simplificación administrativa. Ofrecer trámites y servicios ágiles y oportunos que impacten en el crecimiento de la eficiencia operacional, reduciendo tiempos de respuesta y disminuyendo cargas burocráticas en los procedimientos que se siguen ante el municipio;
- iii. Atención ciudadana. Asegurar una atención ágil, amable, eficiente y eficaz respecto de las solicitudes de las personas en el Municipio de Monterrey, y
- iv. Gobierno digital. Convertir a Monterrey en una ciudad integralmente tecnológica a través de herramientas de última generación y su transversalidad ciudadana.

Eje 2, Gobierno abierto. El Plan de desarrollo establece en su Eje 2 la necesidad de construir un modelo de gobernanza que integre los principios de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas al mismo tiempo que se favorece la integración de la sociedad en búsqueda de soluciones, así como su ejecución y supervisión por lo que se definen tres objetivos estratégicos asociados a este eje rector:

- i. Participación ciudadana. Establecer mecanismos que incentiven y faciliten la participación ciudadana en los procesos decisorios de la administración pública municipal;
- ii. Transparencia. Ser una administración pública transparente que ponga a disposición de la ciudadanía la información pública de manera ágil, útil y accesible, y
- iii. Rendición de cuentas. Institucionalizar procedimientos de participación ciudadana en el control y la evaluación de los servicios que presta el municipio.

Eje 3, Derechos humanos e inclusión social. La administración municipal adoptará un enfoque de derechos humanos en el diseño de las políticas públicas y en la organización del aparato gubernamental que esté orientando su desarrollo al respeto, protección y a generar las condiciones que aseguren su pleno goce y ejercicio al mismo tiempo que se asume el compromiso de prevenir violaciones a derechos humanos mediante la capacitación de los servidores públicos, así como la implementación de mecanismos que aseguren la restitución de los derechos vulnerados por los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus funciones. Para lo anterior se establecen dos objetivos estratégicos:

- i. Promoción de derechos humanos. Promover el pleno ejercicio y goce de los derechos humanos de todas las personas en el Municipio de Monterrey, y
- ii. Inclusión social. Desarrollar políticas públicas orientadas a atender las necesidades de personas que se encuentran en condiciones de pobreza, vulnerabilidad, riesgo de vulnerabilidad o susceptibles de discriminación, a fin de eliminar o disminuir las circunstancias que las sitúan en esa condición.

Eje 4. Seguridad integral. El plan de desarrollo establece la necesidad de adoptar medidas y políticas públicas eficaces que garanticen la seguridad de la población y el respeto a los derechos humanos y la necesidad de información útil que permita hacer uso eficiente y estratégico de los recursos disponibles para obtener una adecuada vigilancia y capacidad de respuesta consecuentes con las necesidades propias del municipio, para lo anterior se establecen cinco objetivos estratégicos que se enlistan a continuación:

- i. Prevención del delito. Disminuir la aparición y el desarrollo de los factores causales de la violencia y la delincuencia en el municipio, a través de una vinculación entre gobierno y comunidad;
- ii. Policía cercana. Crear una institución policial profesionalizada, responsable y transparente, con presencia en zonas estratégicas del municipio, orientada a atender los delitos más comunes y las faltas administrativas, que mantenga una constante comunicación con la comunidad, así como una coordinación adecuada con todas las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia;
- iii. Generación de inteligencia. Implementar mecanismos que faciliten el análisis de información orientada a generar estrategias y líneas de acción en materia de seguridad integral;
- iv. Seguridad vial. Generar condiciones que permitan el desplazamiento terrestre ágil y seguro, previniendo accidentes y minimizando sus efectos, a través de un marco normativo efectivo, la profesionalización institucional y la cultura vial responsable, y
- v. Justicia Municipal. Crear un modelo de administración que permita la adecuada vigilancia y ejecución de los reglamentos municipales, sobre la base de los principios de legalidad, certeza, honradez, imparcialidad, objetividad y el respeto a los derechos humanos, así como contribuir a la resolución pacífica de los problemas de las personas.

Eje, 5. Desarrollo sustentable. Para atender este eje temático el Plan de Desarrollo Municipal plantea implementar políticas integrales que involucren a la sociedad en el diseño y construcción del medio físico en el que se desenvuelve, buscando la inclusión social, seguridad ciudadana, el desarrollo económico competitivo en un medio ambiente sano. Para lograrlo el Ayuntamiento ha establecido a través del Plan de Desarrollo cuatro objetivos estratégicos:

- i. Gestión urbana y obra pública. Contar con procesos que integren adecuadamente la planeación, gestión y ejecución de la obra pública bajo un enfoque humano y sostenible;
- ii. Movilidad humana. Desarrollar estrategias que permitan la movilidad ágil, segura y sustentable de las personas en la ciudad desde una perspectiva de inclusión social;
- iii. Equilibrio ecológico. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los habitantes de Monterrey en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos, y
- iv. Servicios públicos de calidad. Asegurar la prestación de servicios públicos de calidad de manera eficiente y eficaz.

Eje 6, Desarrollo económico. El Plan de desarrollo establece que el Municipio debe promover el desarrollo, entendido como construcción de capacidades y derechos de las personas por lo que la administración pública municipal debe constituirse como una unidad de planificación, de diseño de estrategias e implementación de proyectos en base a los recursos, necesidades e iniciativas locales para lo cual se han establecido cuatro objetivos estratégicos que se describen a continuación:

- i. Fomento y desarrollo empresarial. Proveer asesoría técnica y especializada a los emprendedores de la ciudad para que puedan realizar una planeación adecuada de sus proyectos a través de una incubadora de negocios y el seguimiento post incubación, así como la asistencia y agilización de trámites administrativos;
- ii. Inversión. Favorecer la inversión a través de la generación de confianza para los inversores, así como condiciones para el desarrollo económico de la ciudad;
- iii. Turismo. Promover el desarrollo turístico local en sus distintas ramas, mediante el posicionamiento de Monterrey como una ciudad atractiva para los negocios, esparcimiento y entretenimiento en colaboración con el sector industrial dedicado a esta área de la economía, y
- iv. Empleo incluyente.

8.2 León

De conformidad con lo establecido en el artículo 100 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, el municipio de León publicó el Plan Municipal de Desarrollo de León el 13 de octubre de 2015. Este será el documento rector con los objetivos y estrategias para el desarrollo del municipio con una visión de largo plazo en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales que para tal efecto se emitan.

Previo identificación de los retos que enfrenta el municipio se definió un modelo de desarrollo territorial con las líneas estratégicas que se presentan a continuación:

Desarrollo sustentable. Está comprendido por objetivos, estrategias y programas orientados a transitar a la sustentabilidad ambiental al mismo tiempo que se protegen y restauran sus áreas naturales:

- i. Lograr el manejo sustentable del agua;
- ii. Proteger y conservar la biodiversidad del municipio;
- iii. Implementar la gestión integral de residuos;
- iv. Mejorar la calidad del aire, y
- v. Atenuar los efectos por el cambio climático.

Rumbo Económico 2040. Esta línea de acción busca orientar la actividad productiva del Municipio hacia sectores productivos con alto potencial de desarrollo, así como la promoción de la apertura de nuevas empresas y la creación de empleo formal con especial énfasis en grupos vulnerables y emprendedores para lo cual establece tres objetivos específicos:

- i. Elevar la competitividad del municipio;

- ii. Promover y consolidar los sectores económicos, y
- iii. Fortalecer la cultura del emprendimiento y el empleo formal.

Vivienda y Asentamientos Humanos 2040. El Plan de desarrollo establece la necesidad de ordenar los asentamientos humanos, así como el fomento de la vivienda vertical que tenga como resultado una densificación de las zonas urbanas al mismo tiempo que se regenera el entorno urbano y se promueve la vivienda social a través de los siguientes objetivos:

- i. Controlar la expansión urbana e inhibir los asentamientos irregulares;
- ii. Consolidar y densificar la zona urbana;
- iii. Mejorar la calidad del entorno urbano;
- iv. Impulsar y promover la vivienda social, y
- v. Atender el rezago y las necesidades de vivienda.

Infraestructura y Equipamiento para el Desarrollo 2040.

- i. Incrementar y equilibrar la cobertura del equipamiento en zonas urbanas y comunidades;
- ii. Desarrollar y consolidar la movilidad no motorizada;
- iii. Consolidar el transporte público sustentable;
- iv. Consolidar la infraestructura vial, y
- v. Modernizar la infraestructura hidráulica, sanitaria y pluvial.

Educación 2040.

- i. Contar con capital humano competitivo;
- ii. Fortalecer la vinculación empresa-sociedad-escuela;
- iii. Disminuir la brecha de desigualdad en materia educativa;
- iv. Desarrollar la sociedad del conocimiento, y
- v. Fortalecer la formación de valores en la comunidad educativa.

Salud 2040. Garantizar la cobertura universal de los servicios de salud.

- i. Ampliar las medidas para erradicar las infecciones transmisibles;
- ii. Reducir las tasas de mortalidad materno-infantil;
- iii. Fortalecer la calidad de la salud integral;
- iv. Ampliar los servicios de prevención y tratamiento de las adicciones;
- v. Atender la salud de los adultos mayores, y
- vi. Reducir la tasa de mortalidad por cáncer.

Cultura 2040.

- i. Impulsar la cultura como un eje transversal de desarrollo;
- ii. Preservar, conservar y mantener el patrimonio cultural del municipio;
- iii. Fortalecer, promover y difundir las actividades culturales, y
- iv. Impulsar y consolidar la industria cultural.

Buen Gobierno y Estado de Derecho.

- i. Coordinar y fortalecer el Sistema Municipal de Planeación;
- ii. Promover un gobierno eficiente;
- iii. Promover y garantizar la participación social, y
- iv. Propiciar un entorno seguro.

9. Planes de Desarrollo Urbano Municipal, el caso de Monterrey, Nuevo León.

Idealmente, la planeación municipal de la gestión ambiental en los planes de desarrollo urbano municipales debería ser un concepto explícito y totalmente arraigado. Esta es una figura que gradualmente está siendo implementada. Este es el caso del municipio de Monterrey, Nuevo León. Para empezar, Monterrey puede ser considerado como un ejemplo de buenas prácticas en materia de política de gestión ambiental urbana en la medida en que cuenta con una Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La administración municipal 2014-2016 elaboró el Plan de Desarrollo Urbano del Municipio de Monterrey 2013-2025. En su Parte II Ordenamiento Urbano, el Plan establece explícitamente una sección sobre cuidado ambiental. Establece, además, varios programas relacionados con este campo: i) Programa de sustentabilidad urbana; ii) Fomento a la construcción sustentable; iii) Programa de densificación mediante uso mixto; iv) Programa de densificación y reactivación de edificios y áreas subutilizadas (recicla más, consume menos). Además, propone el uso de incentivos fiscales para lograr los propósitos que se persiguen, como son la expedición expedita de permisos y cuotas reducidas, así como descuentos en el pago del impuesto predial.

VI. Anexo

Principios de Ecuador como referencia para la adopción de estándares y buenas prácticas ambientales

1. Introducción

Los gobiernos en conjunto con las empresas y organizaciones no lucrativas se han convertido en los agentes de cambio para que los proyectos sustentables sean un tema prioritario en la planeación estratégica. Actualmente existen diversas iniciativas, prácticas y programas que se han globalizado para mitigar los riesgos ambientales, dando como resultado priorizar las acciones que apuntan menos a temas coyunturales, y más a la sustentabilidad de largo plazo. La implementación de códigos y estándares ambientales y sociales internacionales son fundamentales para la evaluación de proyectos a través de un marco de referencia. Contar con un marco de gestión de proyectos Ambientales Urbanos (A&U) dentro de la organización del Gobierno Municipal permitiría identificar y gestionar este tipo de proyectos, estableciendo un plan de acción que contribuya mitigar potenciales impactos que puedan perjudicar la rentabilidad, reputación y perspectivas de cada uno de los proyectos en cartera del Municipio.

2. Objetivo

Este análisis establece con base en los Principios del Ecuador la base del mecanismo a seguir para la aplicación del Sistema de Planeación y Gestión de Proyectos Ambientales Municipales (SPGPAM), con el fin de que los proyectos Municipales puedan acceder a financiamiento, en condiciones financieras normales y/o concesionales ya sea nacional o internacional, además de establecer una categorización de los mismos, para que se establezcan como prioritarios los de mayor beneficio social y ambiental

3. Antecedentes

Actualmente en América Latina se comienza a establecer que los Gobiernos Municipales cuenten con un marco de gestión ambiental y social como parte de su modelo de planeación de proyectos.

En lo que respecta a las actividades de financiamiento y el comportamiento de las instituciones bancarias a nivel mundial, se observa un incremento en el número de proyectos financiados que tienen un componente ambiental o social asociado en el proyecto. Por esta razón los Gobiernos Municipales deben comenzar a incorporar un marco normativo de gestión ambiental y social en la estructuración de sus proyectos.

Establecer las mejores prácticas en aspectos ambientales y sociales, en la planeación y estructuración de sus proyectos, permite a los Gobiernos Municipales cumplir con las expectativas de organizaciones financieras nacionales e internacionales que pudieran estar interesadas en proporcionar créditos a proyectos, únicamente cuando estos sean revisados bajo un marco de gestión de riesgos ambientales y sociales. El marco de gestión deberá estar soportado por un grupo coordinador encargado de analizar y evaluar los proyectos, para validar si estos requieren una revisión más exhaustiva sobre temas ambientales y sociales, como son los informes de Principios del Ecuador.

4. Principios del Ecuador

Los Principios del Ecuador forman un marco de trabajo para determinar, evaluar y gestionar riesgos sociales y ambientales en proyectos. Los Principios del Ecuador han sido oficialmente adoptados por 91 instituciones financieras en 37 países y representan un estándar de análisis de riesgo ambiental. Los agentes económicos asociadas a los Principios del Ecuador reconocen que ciertas controversias ambientales o sociales ex post pueden impactar el desarrollo de un proyecto. Por lo cual establecer estándares ambientales y sociales ex ante al desarrollo del proyecto puede tener efectos positivos en el desarrollo a nivel local, nacional e internacional.

Los Principios del Ecuador son los siguientes:

- **Revisión y Categorización.** Determinación de categoría del proyecto (A, B o C) dependiendo de su posible impacto en temas sociales y ambientales, de acuerdo con las reglas del Internacional Finance Corporation (“IFC”).
- **Evaluación Social y Ambiental.** Evaluación⁵ sobre posibles impactos sociales y ambientales atribuibles al proyecto por su naturaleza y tamaño.
- **Estándares Sociales y Ambientales aplicables.** Se considerarán como estándares los establecidos por el IFC y sus guías complementarias relativas a temas ambientales, de seguridad y salud⁶. Dentro de los estándares de la IFC se reconocen 8 aspectos mínimos: i) Evaluación y sistema de gestión social y ambiental, ii) Condiciones laborales y de trabajo, iii) Prevención y abatimiento de contaminación, iv) Salud y seguridad de la comunidad, v) Adquisición de tierra y reacomodos involuntarios de grupos/comunidades, vi) Conservación de biodiversidad y gestión sustentable de recursos naturales, vii) Grupos indígenas, y viii) Herencia cultural.
- **Plan de Acción y Sistema de Gestión.** Desarrollo de un plan de acción que presente los hallazgos relevantes y muestre las conclusiones de la evaluación. El plan de acción describa y muestre prioridades en cuanto a las acciones necesarias de implementación para mitigar, corregir y monitorear los temas relevantes en cuanto a gestión de impactos/riesgos identificados tanto en lo social como en lo ambiental.
- **Participación de los Grupos de Interés.** Generación de evidencia relativa a consulta con comunidades afectadas por el proyecto.
- **Mecanismo de quejas.** Definición sobre un mecanismo de recepción de quejas e inquietudes por parte de las comunidades o grupos que potencialmente pudieran ser afectados por el proyecto. Donde el mismo sirviera para posible mitigación/remediación en tiempo de posibles impactos sociales/ambientales.

⁵ “Equator Principles” (15 agosto 2017). Disponible en: <http://www.equatorprinciples.com/index.php/members-and-reporting>

⁶ (EHS Industry Specific Environmental, Health and Safety) conforme se establece en la www.ifc.org/enviro

- **Revisión Independiente.** Desarrollo de una revisión independiente, por parte de un experto en temas sociales y ambientales, para revisión de la Evaluación Social y Ambiental en cuanto al cumplimiento de los Principios del Ecuador.
- **Compromisos contractuales.** Obligación del patrocinador del proyecto de cumplir con la legislación ambiental y social aplicable y con los Principios del Ecuador.
- **Seguimiento Independiente y Reportes.** Para proyectos Categoría A y B contar con expertos externos ambientales y sociales calificados que verifiquen que el proyecto cumple con los Principios del Ecuador.
- **Presentación de informes y transparencia.** Cada agente económico que adopte los Principios del Ecuador se compromete a reportar, al menos de forma anual, la experiencia y procesos de implementación de dichos principios frente a sus operaciones.

5. Sistema de Planeación y Gestión de Proyectos Ambientales Municipales

Con base en los Principios del Ecuador se propone establecer un sistema para gestionar el total de proyectos municipales con base en su impacto ambiental.

5.1. Formación de la Unidad de Gestión Ambiental de Proyectos Municipal

Se propone la creación de la Unidad de Gestión Ambiental de Proyectos Municipal (UGAPM), con el fin de categorizar, jerarquizar por nivel de impacto ambiental y gestionar y tramitar los proyectos municipales que disminuyan el impacto ambiental y social, fomentando buenas prácticas en términos de responsabilidad para lograr un desarrollo económico sustentable.

5.2. Categorización

La categorización es aplicable para proyectos nuevos, en ampliación o remodelación que pudiera generar nuevos impactos A&U. Resultado de la caracterización realizada en aspectos ambientales y sociales (A&S), esta categoría de impacto ambiental se podría incorporar en la evaluación global en el proceso de toma de decisiones:

Categoría de Riesgo A: Son proyectos donde es probable que cause considerables efectos adversos en el medio ambiente y que éstos sean de carácter delicado (pueden resultar irreversible), variados o sin precedentes. Estos proyectos pueden afectar a una zona más amplia que la de los emplazamientos o instalaciones objeto de obras materiales. Serán categorizados de esta manera los que por su actividad sean catalogados como actividades de alto riesgo por parte de la SEMARNAT y sean obligados a contar con un Estudio de Riesgo Ambiental (ERA).

Categoría de Riesgo B: Son proyectos con posibles efectos ambientales adversos en poblaciones humanas o en zonas ecológicamente importantes, como los humedales, los bosques y otros hábitats naturales. Sus efectos son menos negativos que los de los proyectos de la Categoría A y pueden estar relacionados con emplazamientos y pocos o ninguno de sus efectos son irreversibles. Las medidas de mitigación se pueden formular con más facilidad que si se tratara de un proyecto de Categoría A.

Categoría de Riesgo C: Un proyecto se clasifica en esta categoría si la probabilidad de que cause efectos adversos sobre el medio ambiente es mínima o nula.

5.3. Certificados Ambientales Aplicables

La UGAPM deberá gestionar los permisos y certificaciones ambientales de los proyectos del municipio. Algunos documentos generales que pueden ser solicitados son los siguientes:

- **Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) o Informe Preventivo:** Documento que el Municipio debe entregar a la SEMARNAT. La Manifestación de Impacto Ambiental es un documento que evalúa los impactos ambientales que tiene un proyecto y el resultado de este documento es la resolución de medidas de mitigación y de prevención a ser implementadas por el desarrollador del proyecto y aprobadas por la SEMARNAT, o son impuestas por la propia autoridad ambiental. Estas medidas se vuelven condicionantes para el cumplimiento ambiental durante toda la vida del proyecto. La revisión del cumplimiento de las condicionantes ayuda a identificar el cumplimiento de la minimización de los impactos ambientales significativos que genera el proyecto.

Documentación generada:

- a) Constancia de aprobación de la MIA o Informe Preventivo por parte de SEMARNAT.
 - b) Lista de Condicionantes aprobadas por SEMARNAT y/o informadas en la MIA.
 - c) Acuse de recibido de la MIA.
- **Evaluación de Impacto Social (EVIS, en caso del sector energético o hidrocarburos)⁷ o si contara el acreditado con un estudio equivalente:** La Evaluación de Impacto Social es un documento que evalúa los impactos sociales positivos y negativos que tiene un proyecto en las comunidades aledañas. Como resultado de esta evaluación, se obtienen medidas de mitigación y de prevención que deben ser propuestas por el desarrollador del proyecto y aprobadas por la Secretaría de Energía; estas medidas se vuelven condicionantes durante toda la vida del proyecto.

Documentación generada:

- o Constancia de aprobación de la EVIS por parte de la CRE.
- **Plan de manejo de Residuos de Manejo especial:** Documento en el cual se estipula la gestión que debe tener una empresa con sus residuos de manejo especial.

Documentación generada:

- o Acuse de recibido por parte de la SEMARNAT o de la entidad Estatal correspondiente.
- **Prima de Riesgo del Seguro Social:** Documento que permite revisar la siniestralidad de una organización a lo largo del año en la cual se tiene un resultado numérico, con el propósito de determinar si su prima aumentó, disminuyó o permaneció igual.

Documentación generada:

⁷ Aplica a proyectos de energía dados de alta bajo la Ley de la Industria Eléctrica (LIE)

- Copia del formato que acredite la Prima de Riesgo del Seguro Social.
- **Cédula de Operación Anual (COA):** Instrumento de reporte y recopilación de información de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos peligrosos, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC).

Documentación generada:

- Acuse de recibido por parte de la SEMARNAT o de la entidad Estatal correspondiente.
- **Estudio de Ruido Perimetral:** Estudio que se realiza alrededor de las fuentes fijas (empresas) que generan ruido que traspasa el predio de la empresa y afecta a la comunidad y al medio ambiente.

Documentación generada:

- Estudio de Ruido Perimetral elaborado por un laboratorio acreditado ante la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA).

5.4. Directrices sobre la supervisión de los proyectos

Después de identificar la categoría del proyecto, se debe conocer si será para proyecto nuevo que está por iniciar la etapa de construcción o el proyecto es para remodelar o renovar infraestructura que ya existe. La importancia de este punto es que, al definir la etapa del proyecto, permite identificar de mejor forma las normas A&U y los documentos aplicables que se tienen que solicitar para evaluar los impactos ambientales y sociales del mismo.

- a) **Directriz Fase En Construcción** En la fase de construcción de un proyecto (proyectos nuevos), el cumplimiento de las medidas ambientales y sociales son de vital importancia para el municipio ya que de ello depende que la obra pueda ser terminada en tiempo y forma sin que existan multas, suspensiones temporales o cierres definitivos del sitio por algún incumplimiento normativo A&U.

Además de lo ya mencionado, también existe el riesgo en el que las comunidades cercanas no permitan el avance de la obra por considerar el proyecto no apto para población cercana ya sea por el daño ambiental que generar, o cualquier situación que pudiera afectar a la comunidad ubicada cerca de las instalaciones del nuevo proyecto. Para poder solicitar la información adecuada a cada Proyecto, es necesario clasificar la documentación de acuerdo con el sector o actividad industrial al que pertenece, de acuerdo a la clasificación SCIAN a cuatro dígitos.

- b) **Monitoreo para proyectos nuevos.** Para el monitoreo la UGAPM deberá verificar la debida diligencia ambiental y social del proyecto con base a la información presentada por el Supervisor Externo. La periodicidad de entrega de los requisitos ambientales y sociales será anual durante toda la vida del proyecto, lo cual le permitiría al Gobierno Municipal mantener un mayor control sobre los riesgos ambientales y sociales.

Documentación Aplicable	Categoría A y B	Categoría C
Carta que acredite las multas, sanciones o denuncias que ha sufrido la organización en temas A&S a lo largo del año vigente.	X	X
Informes de seguimiento de las condicionantes con base en el resolutivo de la MIA o Informe Preventivo	X	
Cumplimiento del Plan de Manejo de Residuos Mineros aprobado por SEMARNAT (exclusivo sector minero)	X	

c) **Directriz Fase En Operación** Cuando el proyecto ya se encuentra en operación debe asegurarse de cumplir con toda la regulación aplicable a la actividad que genera, debido a que puede generar multas, cierres de sitio, conflictos con la sociedad aledaña, mala imagen al municipio, etc. Existen documentos que son manejados de manera indispensable durante la vida de un proyecto dependiendo de la complejidad y los impactos que pudiera generar el mismo. Por las razones antes mencionadas, se vuelve crucial determinar la documentación necesaria.

Para poder solicitar la información adecuada a cada proyecto, es necesario clasificar la documentación que se debe solicitar al cliente de acuerdo al sector al que pertenece. Para el monitoreo del cumplimiento A&U, la UGAPM deberá revisar el informe entregado por el Supervisor Externo que permita verificar el cumplimiento de los requisitos A&U solicitados.

d) **Monitoreo.** Para el monitoreo del crédito de Proyectos en Operación se utiliza la siguiente información con base a la categoría de riesgo A&U.

Documentación Aplicable	Categoría A y B	Categoría C
Carta que acredite las multas, sanciones o denuncias que ha sufrido la organización en temas A&S a lo largo del año vigente.	X	X
Informes de seguimiento de las condicionantes con base en el resolutivo de la MIA o Informe Preventivo	X	
Prima de Riesgo del Seguro Social	X	
Cumplimiento del Plan de Manejo de Residuos Mineros aprobado por SEMARNAT (exclusivo sector minero)	X	
Constancia de entrega de la Cedula De Operación Anual (COA)	X	X

VII. Bibliografía de referencia.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Guía metodológica, iniciativa ciudades emergentes y sostenibles.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Plan de acción Xalapa sostenible.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C. (2017). Informe Anual 2016.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Recursos Identificados en los Ramos 28 y 33 por Entidad Federativa Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. (2004). Preguntas y Respuestas sobre Gobierno Municipal.

Colegio de Contadores Públicos. (s.f.). Ley de Coordinación Fiscal ¿Es la que necesitamos?

Consejería Jurídica del Estado de Morelos. (2014). Ley Estatal de Planeación.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. (2017). Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley de Coordinación Fiscal.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley Federal de Deuda Pública.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Diario Oficial de la Federación. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación. (2017). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Federación Nacional de Municipios de México. (2017). Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 para Municipios.

Federación Nacional de Municipios de México. (2017). Informe Anual de Actividades 2016.

Gaceta Municipal del Ayuntamiento de Guadalajara. (2016). Decreto que aprueba la sustitución del Plan Municipal de Desarrollo Visión 2030 y Plan de Gestión Institucional 2012-2015 para el Municipio de Guadalajara por el Plan Municipal de Desarrollo Guadalajara 500/Visión 2042.

Gaceta Municipal Especial del H. Ayuntamiento de Toluca. (2016). Plan de Desarrollo Municipal de Toluca.

Gaceta Municipal. (2016). Plan Municipal de Desarrollo 2015-2018.

Gobierno del Estado de México. (1992). Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Gobierno del Estado de México. (2001). Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Gobierno del Estado de Nuevo León. (2017). Ley Ambiental del Estado de Nuevo León.

Gobierno del Estado de Nuevo León. (2017). Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León.

Guía para la Redensificación habitacional en la Ciudad Interior. (2010). Conavi

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Aguascalientes

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de León

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Cuautitlán Izcalli

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Irapuato

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Monterrey

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de Santiago de Querétaro

Instituto Municipal de Planeación, Municipio de San Miguel de Allende

Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (2003). Manual Básico para la Administración Municipal.

Instituto Municipal de Planeación. (2015). Plan Municipal de Desarrollo León hacia el futuro, Visión 2040.

Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural. (2004). Las Finanzas Municipales: Cómo se Integran y Cómo Incrementarlas.

Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural. (2004). El Plan Municipal de Desarrollo.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2016). Catálogo de Programas Federales 2016.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Guía Técnica 4 La Planeación del Desarrollo Municipal.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Guía Técnica 6 Proyecto de Ley de Ingresos Municipales.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2017). Catálogo de Programas Federales para los Municipios 2017.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Presupuesto federalizado e indicadores.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2006. Tomo 4. Finanzas Municipales.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Programas Federales para Municipios.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Guía para el Buen Gobierno Municipal.

La Estructura de los Ingresos en México desde una perspectiva multidisciplinaria. Ana María Cuevas Padilla. 2012.

Ley de Catastro Municipal para el Estado de Morelos.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California.

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal 2017.

Ley de Ingresos del Municipio de Cuernavaca, Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2017.

Los Ingresos Estatales y Municipales. BBVA research. Febrero 2000.

Manual de Políticas Ambientales Exitosas: Centro América – México. 2015. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad

Municipio de Villahermosa. (2016). Municipal de Desarrollo 2016-2018.

Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Toluca.

Plan Municipal de Desarrollo de Tuxtla Gutiérrez 2015-2018.

Poder Legislativo del Gobierno del Estado de Colima. (2006). Guía Básica para el Manejo de Recursos del Ramo 33 en los Municipios.

Revista Hacienda Municipal. Abril-Junio 2013

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2016). Matriz de Indicadores de Resultados del Programa presupuestal U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014). Participaciones Pagadas a Entidades Federativas, enero de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Marco de Referencia para la Comprensión del Ramo 33

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Conceptos básicos Ramo 28

Venezuela 2016. (2016). Guía de Gestión Ambiental Urbana.