

EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO Y SU INFLUENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL PATRIMONIO TERRITORIAL DE LA ENTIDAD EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Mario A. Téllez G.

Sumario: I. *El contexto*. II. El Poder Legislativo y el patrimonio territorial del Estado de México en la segunda mitad del siglo XX. III. *Consideraciones finales*.

I. EL CONTEXTO

En alguno de los seminarios de investigación realizados cotidianamente en la UAM Cuajimalpa, algunos colegas decidieron abordar al “espacio” como fenómeno de estudio en las ciencias sociales, incluso, tiempo después publicaron el libro *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales: Enfoques, problemas y líneas de investigación*;¹ en donde por cierto se refiere que el interés por ese objeto de estudio es reciente en toda su complejidad y se había quedado anclado por largo tiempo en la reflexión del espacio físico.²

Y para quienes estudian el ámbito del derecho público, indudablemente que lo allí expuesto podía relacionarse de inmediato, entre otras muchas cosas, con el viejo concepto de “territorio nacional”;³ el espacio físico del

* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.

¹ UAM, Cuajimalpa, 2010.

² Salomón González, “integración de la dimensión espacial en las ciencias sociales: revisión de los principales enfoques analíticos”, *idem*, p.168.

³ Aunque es hasta la Constitución de 1857 cuando por primera vez se habla de “territorio nacional” y fue descrito en su artículo 42 así: “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares” en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf> consultada el 7-05-2012). El actual artículo 42 vigente está reformado y especifica con mayor detalle las partes que lo integran.

Estado. Lamentablemente este tema no fue abordado en el texto. Ahora hay una buena oportunidad para hacerlo aunque con las limitaciones que abajo se señalan.

En efecto, para quienes estudiaban derecho hasta hace unos pocos años, una de las primeras lecciones que se aprendía en la materia de teoría del Estado, era precisamente referida al “territorio” como uno de los elementos fundantes de la trilogía indispensable para la existencia de éste; la población y el gobierno eran los otros dos. Por supuesto que han surgido nuevas posturas en torno al tema pero el elemento “territorio” sigue siendo de enorme importancia en la discusión.

Precisamente esa teoría se comenzó a construir desde la aparición del Estado nacional en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando el Poder Legislativo o Parlamento, como depositario de la soberanía popular, tuvo como una de sus principales funciones o facultades decidir sobre el uso y destino de ese “territorio nacional” que era, finalmente, “el espacio” a donde debía estar el propio Estado y todo lo que en él existiera. Estaba asumido por la doctrina que allí era el espacio en donde se decidiría su destino. Así, mediante una ficción jurídica, el propio Estado se autoproclamó titular originario de todo el territorio, y sólo reconoció, por virtud de la misma ficción, la propiedad privada de los terrenos y bienes inmuebles que habitaban y poseían en esos momentos los individuos allí establecidos, aunque sin que dejaran de formar parte del “territorio nacional.

En este sentido México y, particularmente el Estado de México, no fueron la excepción. La Constitución nacional de 1824 en su artículo 49, referido a las “facultades” del Congreso, se refería en distintas fracciones a la erección o creación de los estados miembros del pacto federal, a sus territorios y a cuestiones relacionadas con éstos. Por su parte, la Constitución del Estado de México de 1827 en su artículo 32, fracción decimotercera, decía que era “atribución” de este poder: “Hacer la división del territorio, determinando el que corresponde a los distritos, partidos o municipalidades”, redacción que permaneció igual hasta 1917. Con el tiempo y a lo largo de distintas reformas se le incorporó en el artículo 61 vigente, fracción XXXVI, referido a las “facultades y obligaciones” de la Legislatura, el siguiente texto que está vigente:

Autorizar los actos jurídicos que impliquen la transmisión del dominio de los bienes inmuebles propiedad del Estado y de los municipios; establecer los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; o para celebrar actos o convenios que trasciendan al período del Ayuntamiento.

Y es a partir de estos preceptos, que en realidad son el desarrollo del mismo principio en el tiempo, que el Poder Legislativo desde sus orígenes y hasta el presente ha conservado y utilizado a lo largo de su historia la atribución o facultad legislativa para incidir o decidir sobre el territorio estatal.

Por cuanto a la actividad legislativa en el Estado, de la que por fortuna existe una recopilación que va de 1824 a 2005,⁴ en términos generales podría decirse que en casi dos siglos se promulgaron un total de 8,165 decretos entre 1824-1914 (3,271) y 1917-2005 (4,894), los cuales corresponden a los tiempos que la historiografía reconoce como siglo XIX y XX respectivamente; en el interregno, estuvo suspendida completamente y por última ocasión la actividad de la Cámara de Diputados. Coincidentemente ambos períodos casi han durado los mismos años: 90 y 88 respectivamente. El promedio de productividad legislativa fue de poco más de 36 decretos por año para el siglo XIX y poco más de 55 para el siglo XX.⁵ Pero en la realidad, la diferencia entre ambos períodos no es tanta si se considera que durante el siglo XIX hubo distintos momentos en los que se interrumpió completamente la vida institucional y otros tantos más en que la incertidumbre fue tan alta que disminuyó la productividad legislativa sensiblemente. Además, salvo en casos excepcionales como en las legislaturas XLVII (1978-1981) y XLVIII (1981-1984), cuya productividad rebasó visiblemente a las demás, si se comparan el resto de legislaturas de uno y otro siglo se observa que su productividad es muy parecida cuantitativamente.

II. EL PODER LEGISLATIVO Y EL PATRIMONIO TERRITORIAL DEL ESTADO DE MÉXICO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Consecuentemente con sus atribuciones y facultades, el Congreso del Estado de México ha incidido y decidido sobre el territorio estatal pero particularmente lo ha hecho desde la segunda mitad del siglo XX, cuando el crecimiento demográfico y el desarrollo económico demandaron más “espacio”; las personas físicas y las instituciones jurídicas requieren un “espacio” a donde estar, a donde construirse, a donde tener un domicilio. Si se recorrerá con cierto detenimiento toda la legislación estatal puede apreciarse fácilmente que es precisamente en esa segunda mitad cuando la producción legislativa

⁴ Téllez, Mario (comp.), “Colección de Decretos del Congreso del Estado de México 1824-2005”, *El Poder Legislativo en México. Temas y casos de institucionalización, historia y derecho*, México, LV Legislatura *et al.*, DVD, 2006.

⁵ Contabilidad realizada a partir de la “Colección de Decretos...”, 2006.

en torno a la afectación territorial del Estado comenzó a incrementarse de forma notable.

Y cuando se habla de “afectación” se hace referencia en la gran mayoría de las veces a que el Estado perdió o cedió patrimonio territorial. Pero no podía ser distinto dado que una de las principales formas de dar habitación a la población en crecimiento y terreno a las nuevas instituciones era quitándole “espacio” al patrimonio del Estado. Para ello, el Poder Legislativo ha echado mano de distintas formas jurídicas creadas por el derecho, principalmente del civil y del administrativo, para transmitirles la propiedad inmueble. Por supuesto que también se ha dado un rejuego de intercambio territorial entre distintas instancias de gobierno pero este ha sido de menor intensidad.

Ahora bien, si bien es cierto que la legislación permite apreciar la afectación del patrimonio también lo es que proporciona poca información sobre la totalidad del fenómeno; en todos los casos la información es insuficiente. Por ejemplo sería muy interesante saber si por todas o algunas de las afectaciones territoriales ingresaron recursos a las arcas estatales, el grado de beneficio social, cuando lo hubo, la razón de la afectación y, sobre todo, el destino final de los inmuebles y muchos otros datos que serían útiles para verdaderamente dimensionar el problema. Por supuesto que el destino final de los terrenos e inmuebles es uno de los temas más interesantes. Tal vez podrían encontrarse algunas sorpresas; aunque esto será, esperamos, objeto de otras investigaciones.

No obstante, si bien es cierto que la productividad legislativa no es la única fuente para analizar al poder legislativo y su entorno sí es, en cambio, una puerta fundamental para iniciarlo porque allí es donde comienza y se prolonga en el tiempo la transformación jurídica del “territorio” estatal. Es suficiente para llamar la atención en esta materia sobre los distintos “comportamientos” de una legislatura a otra y de un período municipal a otro cuyos titulares; tanto el Congreso como los ayuntamientos son elegidos por períodos de tres años.

Por razón del espacio y de los fines de este texto se decidió elegir simplemente tres períodos legislativos de forma arbitraria para ejemplificar los “comportamientos” y la afectación territorial a la que se ha hecho referencia. Y por la misma razón no se incorporaron los listados de cada uno de los decretos que establecieron la afectación territorial, sólo se construyeron tablas que los agruparon a través de las distintas figuras jurídicas utilizadas, tales como “enajenación”, “venta”, “permuta”, “donación”, “empeño” y “comodato” que pertenecen esencialmente al ámbito del derecho civil,

y otras como “matriculación”, “desafectación”, “transferencia”, “conversión”, “compensación”, “desincorporación” que pertenecen al ámbito del derecho administrativo y, una más, “creación”, que está más bien dentro del espacio del derecho constitucional. Se prefirió no definir cada una de las figuras porque para quien tenga duda sobre las diferencias entre unas y otras es fácil recurrir a muchas fuentes a donde se explican, comenzando por diccionarios jurídicos pero, además, porque en ocasiones es el propio legislador quien genera dudas entre el uso de unas y otras figuras, baste como ejemplo el uso de términos como “enajenación” o “venta”, que para efectos generales de la doctrina del derecho civil son lo mismo. Y entrar al discernimiento de decreto por decreto rebasaba con mucho también las intenciones de estas líneas.⁶

Bajo estas circunstancias se decidió tomar azarosamente como muestra las legislaturas XXVI (1966-1969), la XLVIII (1981-1984) y la LIV (2000-2003).

Durante la legislatura de 1966 a 1969 se promulgaron un total de 132 decretos, de los cuales 33 (25%) estuvieron dedicados directamente a la afectación territorial. A partir de estos se construyó la tabla I. En 25 casos el Estado perdió territorio, en 5 ganó y en 3 sólo permutó. Y de forma excepcional, pensamos que inédita, no sabemos se haya otro caso igual en la historia del Estado, hay que señalarlo, en 1969 el gobernador Juan Fernández Albarrán donó de su propiedad en momentos distintos, mediante decreto, un edificio al municipio de Toluca y un terreno a la Cruz Roja. Valdría la pena indagar más sobre este hecho.

TABLA I

<i>Figura utilizada en la afectación</i>	<i>Núm.</i>
“Enajenación” (distintos municipios)	18
“Permuta” (distintos municipios)	3
“Desafectación” del servicio público (municipio)	3
“Matriculación” en favor del Estado de 3 terrenos	3
“Donación”	2
“Venta” (distintos municipios)	2
“Empeño” (municipio)	1
“Comodato” (municipio)	1
Total	33

⁶ Para ver decreto por decreto de las legislaturas revisadas véase la “Colección de Decretos...”, 2006.

En el caso de la Legislatura XLVIII (1981-1984) se promulgaron 326 decretos y 132 (40.4%) estuvieron relacionados con la afectación territorial (véase tabla II). La naturaleza jurídica de estos movimientos es, seguramente por su cantidad, bastante más compleja. Aun así, se puede apreciar que más de la mitad estuvieron dedicados a privatizar el patrimonio territorial, aunque también otros menos estuvieron orientados a darle espacio físico al sistema de salud federal y estatal, seguramente la mayoría de las veces para la construcción de hospitales. Sólo de los tres primeros rubros de la tabla II puede decirse, de forma ilustrativa, que la mayoría de los primeros 55 decretos significaron el traspaso a manos privadas y que de las 31 “donaciones” buena parte de ellas terminaron bajo la custodia de instituciones de salud pública.

TABLA II

<i>Figura utilizada en la afectación</i>	<i>Núm.</i>
“Desafectación” del servicio público (municipio).	35
“Transferencia” del Ejecutivo al Instituto Mexicano de Evaluación del Estado de México, a la SEP, a particulares.	20
“Donación” del municipio al DIF, a la Cruz Roja, a la Secretaría de Salubridad, a la Secretaría del Trabajo, al ISSEMYM, a la SEP, a la UAEMEX, al IMSS.	31
Autorización a municipios para “conversión” bienes propios (terrenos) en bienes privados.	13
Autorización a municipios para “conversión” en bienes propios distintos inmuebles.	12
“Transferencia” de bienes municipales al DIF, al gobierno local, al IMSS, a la CONASUPO, al CONALEP, a CFE, a otros.	7
“Donación” del Ejecutivo a municipios, al CONALEP, a la UAE-MEX.	4
“Donación” de municipios a Ejecutivo.	3
“Desafectación” (sin aclaración).	1
“Conversión” en bienes del dominio público de distintos inmuebles.	1
Autorización al DIF para “enajenar” bienes inmuebles al gobierno estatal.	1
Autorización al DIF para “enajenar” bienes.	1
Autorización a municipio para dar en “compensación” un terreno a una empresa.	1
Total	132

Finalmente, en la legislatura LIV (2000-2003) apenas 18 decretos (10%) se relacionaron con afectaciones territoriales de un total de 179. Las figuras

jurídicas utilizadas fueron bastante amplias pero nuevamente al menos la mitad fueron destinados a la propiedad privada. Y al menos en un caso se sabe que un bien inmueble fue “donado” a título gratuito por el Ejecutivo a la Universidad La Salle. Sería muy interesante saber porqué este bien fue donado a una institución privada y no a la universidad del Estado; ¿a cambio de qué?

TABLA III

<i>Figura utilizada en la afectación</i>	<i>Núm.</i>
Desincorporación de bien municipal para “enajenarlo” fuera de subasta pública.	4
Autorización al ejecutivo para “donar” un inmueble a un particular.	2
Autorización a un municipio para “donar” un inmueble a un particular.	2
Se “desincorpora” bienes estatales para venderlos en subasta pública.	1
Se “desincorpora” bien estatal para venderlo a Aeropuertos y Organismos Auxiliares.	1
Se “segrega” de un municipio un inmueble	2
Autorización a municipios para “permutar” inmuebles.	2
Autorización a un municipio para “donar” un inmueble al IMSS.	1
Autorización al ejecutivo para “donar” un inmueble a la SCJN.	1
“Creación” de un municipio.	1

III. COMENTARIOS FINALES

Es evidente que el Estado, a través del pleno ejercicio de una facultad del Poder Legislativo nacional y local ha marcado y decidido la configuración del espacio del Estado de México. Antes, en el siglo XIX, distintas circunstancias determinaron que la entidad perdiera una buena parte de su territorio cuando se perdió al Distrito Federal como capital y cuando se formaron los estados de Hidalgo y Guerrero, para señalar ejemplos destacados. Después, ya durante la segunda mitad el siglo XX y a principios del XXI, al interior del estado, su Poder Legislativo ha actuado con distintas intensidades para definir y configurar la naturaleza jurídica de su espacio, afectándolo y distribuyéndolo entre distintos niveles de gobierno y diversas instituciones pero también cediéndolo preferentemente entre manos privadas. Y al menos de las tres legislaturas revisadas esa fue una de las constantes.

Sin duda que el re juego espacial que se ha dado entre las distintas esferas de gobierno es interesante pero lo es más, por las implicaciones que tiene, la “privatización” del espacio público. También se dio el proceso inverso aunque con mucha menor intensidad y un importante beneficio a las instituciones dedicadas a la salud pública. Pero la “privatización” del espacio público es un tema indudablemente fundamental y destacarlo, como las propias fuentes lo hacen, de ninguna manera significa estar en favor o en contra, sino que en la medida de que afecta a todos parece necesario señalarlo y parece oportuno llamar la atención para hacerle una revisión más detallada.

Se desconocen las causas y los beneficios específicos de llevarlo a cabo y si lo que realmente se aprecia a primera vista como una cierta tendencia en los períodos referidos es una casualidad o una circunstancia que pueda proyectarse en el tiempo. Esto y más está por estudiarse en la distribución del “territorio” estatal.

Y al mismo tiempo también es importante porque el legislador tiene que depurar la técnica legislativa para que sus decretos y todos los elementos que los originan puedan ser entendidos por la mayoría. No es posible que hoy en día sigan siendo tan “oscuros” en su redacción. En tiempos donde la transparencia y la rendición son temas que permean todas las políticas públicas hay que comenzar por lo esencial.

Queda pues la llamada de atención al fenómeno. Ojalá pueda encontrar eco entre la comunidad académica y entre quienes definen los destinos del Estado y del país.