

2ej 449



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

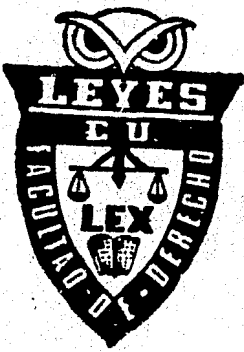
"LA EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL,
SU FUNDAMENTACION JURIDICA-LEGAL"

T E S I S

Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

FELIPE ROSAS MARTINEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	PAG.
Capítulo I. Planteamiento.....	1
Capítulo II. El Municipio.....	3
1. Antecedentes Históricos.....	7
2. En el Constituyente de 1857 y de 1917.....	14
3. Análisis del Artículo 115 Constitucional.....	25
4. Aspecto Legal del Municipio.....	29
5. Como Forma de Descentralización.....	33
Capítulo III. Estructura y Funcionamiento Municipal.....	37
1. Funciones del Municipio. El Ayuntamiento.....	37
2. Presidencia Municipal.....	40
3. Organos Subalternos: Regidores y Síndicos.....	42
4. Otros Organos del Municipio. La Secretaría de Ayuntamiento y la Tesorería.....	45
5. De las Sesiones.....	48
Capítulo IV. Relaciones Institucionales del Municipio.....	51
1. Con la Entidad Federativa.....	52
2. Con la Federación.....	55
Capítulo V. El Municipio y el Desarrollo Regional.....	60
1. Definición y Alcances del Desarrollo Regional..	61
2. El Municipio en el Contexto Regional.....	64
Capítulo VI. La Empresa Pública.....	67
1. Participación del Estado en la Economía.....	68
2. Mecanismo de Creación de la Empresa Pública....	71
3. Aspectos Legales.....	73
4. Definición de la Empresa Pública.....	76

	PAG.
5. Características y Elementos de la Empresa Pública..	79
Capítulo VII. La Empresa Pública Municipal.	81
1. Conceptualización.	82
2. Aspectos Constitucionales.....	83
3. Participación de la Entidad Federativa y de la Fe- deración.	86
4. Importancia Operativa y Análisis del Convenio Uni- co de Desarrollo y del Comité de Planeación del -- Desarrollo Estatal.	88
5. El Fondo de Fomento Municipal del Banco Nacional - de Obras y Servicios Públicos.	94
6. La Empresa Pública Municipal. Definición y Natura leza Jurídica.....	96
7. Mecanismo de Creación, Composición y Funcionamien- to de la Empresa Pública Municipal.	100
8. Características de la Empresa Pública Municipal. ..	104
Capítulo VIII. Conclusiones.....	106
Capítulo IX. Bibliografía.	109
a. Libros, Artículos.....	109
b. Documentos.....	114
c. Legislación.	115

I. Planteamiento.

En este Trabajo, para obtener el grado de Licenciado en Derecho, es propósito del sustentante la constitución de una - Empresa Pública Municipal, con bases y mecanismos Jurídicos.

El Principal problema que se encontró fue que la Bibliografía para el Tema es nula. Entonces se baso en principios del Municipio por un lado y por el otro los de la Empresa Pública logrando conjuntar material de excelente calidad académica.

Veremos como la Historia nos señala como se fue formando la Institución Municipal, como se fundó el primer Municipio en la América continental, así como lo conciben las Constituciones del siglo pasado, hasta llegar a la Constitución de Queretaro de 1917.

También analizaremos la estructura y funcionamiento del Municipio, de su organo de Gobierno: el Ayuntamiento, así -- como la participación de sus miembros, en la Constitución de nuestra Empresa.

Veremos, como participan las Entidades del Gobierno Federal y Local, en el ámbito de competencia Municipal y particularmente en la Constitución de la Empresa.

También, analizaremos, al Municipio como parte de - una Región y como este, se puede impulsar en beneficio de los entes Municipales que lo integran.

Veremos, el aspecto legal de la Empresa Pública, co

mo la concibe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como su aspecto doctrinario, de su definición, elementos y características.

Y para finalizar veremos como el sustentante, propone el mecanismo de creación, composición, funcionamiento y características de nuestra Empresa Pública Municipal.

Se ha procurado analizar, y estudiar todos los temas que comprenden esta Tesis, con una perspectiva legal, aunque se ha recurrido ha ensayos, escritos realizados por Economistas, o Administradores Públicos pero sin perder el sentido Jurídico - de la misma disposición.

La Empresa Pública Municipal la concebimos, como -- una de tantas alternativas, para que el Municipio logre su autonomía financiera y logre un desarrollo social más equilibrado en estos días.

II. El Municipio. 1. Antecedentes Históricos. 2. En el Constituyente de 1857 y de 1917. 3. Análisis del artículo 115 Constitucional. 4. - Aspecto Legal del Municipio. 5. Como forma de Descentralización.

En este capítulo, analizaremos primeramente la figura - que nos ocupa, para después hacer un recorrido histórico de la Institución Municipal, enseguida realizaremos un exámen del Artículo Constitucional, referente al Municipio, para finalizar veremos el Aspecto Legal-Normativo y su ubicación dentro del Derecho Administrativo- como una Forma de Descentralización.

Para una mejor estudio, análisis y comprensión de entendimiento de lo que es hoy en día el Municipio, es necesario saber su perspectiva histórica. Es una Institución que aparte de tener sus antecedentes históricos tiene importancia en el estudio de otras disciplinas, "esta Institución es una persona de Derecho Público, generadora de un orden de relaciones jurídicas" (1).

A continuación haremos una relación de conceptos de diferentes tratadistas, acerca del Municipio y analizaremos sus elementos desde el punto de vista doctrinado.

Nos dice el Municipalista Ochoa Campos: "El Municipio, - es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar - las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural - y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la agrupación local.-

(1) Faya Viesca, Jacinto en "Visión Histórica del Municipio, como Institución Política" en Gaceta Mexicana de Administración Pública - Estatal y Municipal No. 4. Octubre-Diciembre, 1981. Instituto Nacional de Administración Pública. Pag. 29.

Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como Institución y a los componentes como asociación de estos" (2).

Dentro del Sistema Federal, el Municipio se le considera como el tercer nivel de gobierno, ya que se considera de que la Federación y a las Entidades Federativas como el primer y segundo nivel de gobierno, respectivamente.

Ahora bien, es ahí en el Municipio en donde se dan los problemas de la vida cotidiana y habitual de la convivencia que afectan al ciudadano.

Al Municipio lo define el Maestro Gabino Fraga, como "una forma en que el Estado, descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada" (3). Por su parte Serna Elizondo, nos dice que "es la base de la División Territorial del Estado y de su Organización Política y Administrativa" (4).

Ochoa Campos, nos dice que la Institución que nos ocupa, se expresa:

(2) Ochoa Campos, Moisés "La Reforma Municipal" Editorial Porrúa 1979 Pág .29.

(3) Fraga, Gabino "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa 1977 pág. 206.

(4) Serna Elizondo, Enrique. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" Textos Universitarios, S.A. 1979. pág. 316.

- " 1. Como poder autónomo integrador de un poder soberano o reconocido por éste.
2. Como Localidad Domiciliaria.
3. Como Asentamiento de Mercado .
4. Como Inmediata Institución de la Ciudadanía, para regular las funciones y atender a las necesidades de la asociación de vecindad"-
(5).

Rafael de Pina, nos dice que el "Municipio es un conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento" (6).

Las Características Doctrinarias más Importantes son:

- a). Descentralización Territorial de Servicios Públicos.
- b). Es Base de la División Territorial del Estado.
- c). Como una Localidad para atender las necesidades de su población.
- d). Regidos por un órgano de gobierno denominado Ayuntamiento .

Nos dice Ochoa Campos refiriéndose a la Institución:

"Estudiar al Municipio como Unidad Sociopolítica del Estado, es acercarse a las entrañas de la Nación y tratar de buscar el perfeccionamiento - armónico de la comunidad" (7).

Otro autor, Batres García, nos dice: "Que destacamos la

(5) Obra Citada, pág. 30.

(6) "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa. 1976. pág. 279.

(7) "El Municipio, su Evolución Institucional" Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. 1981. Pág. 9.

relevancia del Municipio, al postular que constituye el medio que proporciona al individuo su primera relación con el sistema político nacional y le conforma la conciencia de sus derechos y de sus deberes" (8).

Para nosotros, podemos definir al Municipio como Institución de Derecho Público, que junto con el orden Estatal y Federal, participa a la Formación del Estado Mexicano, que responde a las exigencias naturales de los núcleos de población, que se parte de la idea de tomarlo como base del Desarrollo Regional, en una forma de Descentralización, regido por un órgano colegiado denominado Ayuntamiento .

(8). Batres García, Heriberto. "El Municipio y su proyección en el proceso de Desarrollo Nacional" Artículo publicado en "Pensamiento Político" No. 57 Vol. XV Enero 1974 Ediciones Cultura y Ciencia - Política, A.C. pág. 76.

1. Antecedentes Históricos.

Haremos la perspectiva histórica del Municipio, desde el punto de vista universal, en una forma sucinta y de un modo amplio, - los condicionantes en la Historia de México.

Transcribiendo al Doctor Burgoa, nos dice que "Según Cicerón, el Municipio era en Roma, una ciudad que se gobernaba por sus - leyes y costumbre, y gozaba de fuero en la ciudad romana" (9).

El primer Municipio, considerado como tal, en sus orígenes fue Gades-Cadiz en España, cuando este país era provincia de Roma.

En Francia, se les denominaba Comuna, que era según el Dr . Burgoa "una especie de División Administrativa y territorial dotada de sus propias autoridades administrativas o ejecutivas encabezadas por - el alcalde -maire- y por su órgano deliberativo denominado Consejo Municipal" (10).

Para hacer que los diferentes pueblos se poblaran dentro de la Epoca del Medievo fue necesario establecer "franquicias y privilegios" que constituyeron el fuero municipal ó sea la ley que consagraba los derechos de cada localidad, según lo relata Ochoa Campos (11).

Es decir se les daba una cierta garantía de Establecimien - to. Más adelante, el mismo autor nos dice que "Del Concilium nació el - Consejo Municipal. El Judex fue elegido por la Asamblea de vecinos en -

(9) "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa. 1976. Pág. 824.

(10) Obra Citada. Págs. 824 y 825.

(11) "La Reforma Municipal" Ed. Porrúa. 1979. Pág. 80.

vez de ser nombrado por el Rey; también eligieron Alcaldes, que por un año ejercían las funciones Judiciales" (12). A los legisladores locales se les llamó "Cartas-Pueblos". La Soberanía Local recaía en Asambleas de vecinos ó Consejo Abierto .

Como se puede percibir eran localidades organizadas y con una gran autonomía de regirse y de reglamentar la vida de la comunidad.

Ahora bien, pasemos a analizar la evolución del Fenómeno Municipal, en nuestro país desde el Anáhuac, hasta antes de la Constitución Federalista de 1857.

Tomaremos, en cuenta como modelo a los Aztecas, por ser las civilizaciones más adelantadas del Anáhuac. Su origen, los historiadores lo enmarcan en el Noroeste de Nuestro país, en un lugar, denominado Aztlán, lugar de las Siete Cuevas. Fueron al principio, un pueblo errante nómada, hasta que encontraron un sitio adecuado para asentarse, así llegaron a Culhuacán, donde los gobernantes de este lugar les señalaron donde colocar su asiento y fue cerca de Tizapán, isla del Lago de Texcoco, por el año de 1325 aproximadamente.

Por brevedad en este trabajo, pasemos a analizar a la figura azteca llamada "calpulli" como antecedente del tema que nos ocupa. Se dice que era "una comunidad de familias que tenían los mismos dioses - resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo Calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal (13).

(12) Obra Citada. Pág. 81.

(13) Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales", Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1978.- Pág. 38.

Entre los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, debido a que era un pueblo sumamente guerrero y por lo tanto hubo una división; vencedores y vencidos o hablando sociológicamente: los privilegiados y el pueblo. Dentro del grupo de los primeros, se subdividen en tres clases; la Militar, la Sacerdotal y los Comerciantes. Con respecto a la clase Militar, tenían su Academia donde se les preparaba, denominada Calmecac. Los Sacerdotes tenían una fuerza notable influencia social, tanto en la vida pública como privada. Las rentas que se percibían eran impulsadas por el sentimiento religioso. Y finalmente los comerciantes, denominados Pochtecas, de gran privilegio en la comunidad azteca.

Y por último, el Pueblo compuesto por los que realizaban actividades agrícolas, pesca, caza y labores de índole artesanal.

La economía Azteca, se basa principalmente, en los tributos a los pueblos conquistados sojuzgados.

En la Ciudad-Estado; Tenochtitlan, se concentraba todo el poder en las decisiones de toda índole, y los pueblos conquistados aparte de tributar, tenían que permitir el acceso a los comerciantes y en caso de guerra, apoyar con provisiones y alojamiento a los ejércitos.

Ahora pasemos a analizar el "Calpulli", como organización primaria, transcribiendo a Virgilio Muñoz y a Mario Ruíz Massieu, que nos dicen que Salvador Toscano, considera que esta Institución, tiene un doble significado: "Barrio y Linaje" (14).

(14) Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. "Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México" Universidad Nacional Autónoma de México. 1979. Pág. 25.

El régimen de propiedad en el "Calpulli" es el carácter comunal, la tierra es de la comunidad. El "Calpulli" estaba sujeto a los jefes aztecas denominados "Tlatonis" quien según Orozco y Berra, transcrito por los autores antes mencionados, "ejercían en su provincia, la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según las leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco ó Tlacopan, según el caso" (15).

Ahora bien, pasemos, a analizar al Municipio en el Descubrimiento, la Conquista y durante la Epoca Colonial .

Nos dice Ochoa Campos; "Colón descubrió el Nuevo Mundo el 12 de octubre de 1492 y, en ese primer viaje, hizo a su vez la primera fundación que fue la Fuente de Navidad, mandado edificar y guarnecer por el propio Colón. Este fue en América el primer sitio poblado por euro -- peos, pero no tuvo carácter de ciudad sino que constituyó una fortaleza militar. Pero en el segundo viaje a las Indias, en las Instrucciones entregadas a Colón, se apunta la erección de municipios" (16) .

Ahora bien, el primer municipio que se estableció en la América Continental, fue el que fundó Hernán Cortés que denominó "Villa Rica de la Vera Cruz", fundado el 22 de abril de 1519 eligiéndose como acto posterior su primer cuerpo de gobierno de la siguiente manera "se eligieron Alcaldes Ordinarios a Porto carrero y Montejo, regidores a Alonso de Avila, a los dos Alvarado y a Sandoval, alguacil mayor a Juan de Escalante, capitán de entradas a Pedro de Alvarado, maestro de campo a Olid, Alférez, del real a Ochoa y a un Alonso Romero y escribano a Diego Godoy" (17).

(15) Obra citada .Pág .26 .

(16) "El Municipio, su Evolución Institucional" Obra citada. Pág. 96 .

(17) Ochoa Campos, Moisés "La Reforma Municipal" Obra Citada, pag .96.

" A la caída de Tenochtitlan, Cortes fundó el segundo en Coyoacán y dando principio así a la Ciudad de México, a partir del 8 de marzo de 1524" (18) .

En la Nueva España, el Municipio tenía una estructura similar a la que originalmente poseía España. Inicialmente los cargos municipales eran elegidos por elección popular y después mediante de un mecanismo similar el de una Subasta Pública, quien ofrecía más se le daba el -- puesto, así diremos que "Felipe II (Rey de España) expidió en 1573 las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias y -- después bajo una Real Cédula de 1591, convirtió los Oficios Municipales, en cargos vendibles" (19) .

Como se puede observar los Grandes señores son los que dominaban las actividades de Gobierno . En las ciudades de índole indígena ó mestiza eran gobernadores, que se les llamaba Alcaldes Mayores .

" Carlos III promulgó la Real Ordenanza, para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, en 1786. Los intendentes reales hicieron más rígida -- la centralización del Municipio colonial e intervinieron incluso en los -- asuntos de su hacienda, quedando autorizados para sancionar las ordenanzas de los Ayuntamientos" (20) .

Y para finalizar este punto, veremos a la Institución Municipal de 1810 hasta antes de la Constitución de 1857 .

" En un edicto del 3 de diciembre de 1810, Hidalgo, en una -- respuesta a los cargos de Herejía que le hacia la Inquisición, hizo su -- única referencia al Municipio, al decir de la forma de gobierno:

(18) Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Marió . Obra citada . Pág .32 .

(19) Moya Palencia, Mario. Obra Citada .Pág .39 .

(20) Moya Palencia, Marió . Obra citada pág .39 .

"Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno, que teniendo como objeto principal mantener nuestra santa religión dicta leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo; ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, nos tratarán como a sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reyno y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avisará la industria; haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros faraces países, y a la vuelta de pocos años disfrutarán sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente.

"Hidalgo veía en el Municipio un cimiento natural a la formación de Gobierno en que pensaba" (21).

La Constitución de Cádiz, que fue promulgada el 19 de Marzo de 1812, establece en sus artículos 309 al 316 y del 321 al 335 lo referente a la figura municipal, al respecto Moya Palencia nos dice: - "Para el Gobierno interior de los pueblos mayores de mil almas habría un Ayuntamiento compuesto por Alcalde o Alcaldes, Regidores y el Procurador Síndico nombrados por elección cada uno, que -bajo el control de los jefes políticos- administrarían sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirían a la Diputación Provisional". (22).

Esta Constitución de corta vigencia, tenía la intención de impulsar la institución municipal, mediante la elección directa de sus miembros, renovación cada año y regidores de un modo proporcional al número de los habitantes de la Localidad.

(21) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Obra Citada. Pág. 46.

(22) Obra Citada. Págs. 39 y 40.

La Constitución de Apatzingán, del 22 de octubre de 1814, de Don José Ma. Morelos y Pavón, fue de aspecto político. Ante todo se establece la organización de la nación para los efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias.

Por su parte la constitución federalista del 4 de enero de 1824, en su artículo 161 se señala que "cada uno de los estados tiene la obligación: I. De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución, ni a la acta constitutiva" (23).

La constitución centralista de 1836, denominada como la de las "siete leyes constitucionales", si se hace referencia a los ayuntamientos, en su artículo 22, dice que habrá en "capitales de departamento, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil". En su artículo 23 dice textualmente: Los ayuntamientos elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas". El artículo 25 dice "estará a cargo de los ayuntamientos: la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio.... todo con sujeción a las leyes y reglamentos" (24).

Es de observarse que la constitución centralista de 1836, se ocupa del municipio y las constituciones de corte federal que hemos analizado se olvidaron de su existencia.

(23) Tomado de Muñoz Virgilio y Rufz Massieu, Mario obra citada pág. 57.

(24) Tomado de Muñoz Virgilio y Rufz Massieu, Mario obra citada págs. 64 y 65.

2. En el constituyente de 1857 y de 1917.

Hemos separado del contexto histórico a las constituciones del 11 de marzo de 1857 y a la de 5 de febrero de 1917 por, ser las - Cartas Magnas que más han influido en la vida política social en la época en que fueron promulgadas y además porque son marco de referencia, - en el México contemporáneo.

En la constitución de 1857, no se hace mención especial al municipio, como forma de organización pero si de una manera indirecta - en varios de sus preceptos:

" Artículo 31. Es su Obligación de todo Mexicano:

II contribuir para los gastos publicos, así de la federa - ción como de los Estados y municipio en que resida, de la manera propor - cional y equitativa que dispongan las leyes.

" Artículo 36. Son Obligaciones del Ciudadano de la Repúbli - ca:

I. Inscribirse en el patrón de su municipalidad, manifestan - do la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que sub - siste.

" Artículo 72. El Congreso tiene facultad:

Fracción VI paralelo interior del distrito federal y territo - rios, teniendo por base el de los ciudadanos elijan popularmente las auto - ridades políticas municipales y judiciales designándoles rentas para cu - brir sus atenciones locales" (25).

(25) Textos tomados de Muñoz Vigilio y de Ruíz Massieu Mario . Obra cita - da páginas 66 y 67.

"Sin embargo en el seno del constituyente se había levantado la voz del Diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos mas salientes decía:

1.- Así como se le conoce la libertad " a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los estados, que son las partes constitutivas de los estados, que son las municipalidades".

2.- En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponían como un artículo de la constitución: "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral pueda decretar las medidas - que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado".

Además proponía "que todo el pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los estados de la federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas" .

Lamentablemente, este atinado proyecto no se fue incorporado a la carta constitucional de 1857 " (26).

Antes de abordar el análisis del municipio, en el congreso -

(26) Ochoa Campos, Moisés . "La reforma municipal", pág .253 .

Constituyente de 1917, es necesario aclarar que éste, fue el producto de una revolución, motivada por la permanencia en el poder del General Porfirio Díaz, surgiendo la necesidad de democratizar la institución del país, ya que uno de los repudios era la abolición de las jefaturas políticas creadas a instancias del porfiriato .

Nos dice González Avelar que "El Constituyente de 1917", - se detuvo con empeño a regular las formas mediante las cuales el municipio adquiriera fortaleza e independencia, para que fuera el núcleo del despertar democrático de la nación y semilla de capacitación política para los ciudadanos. El énfasis que puso la Constitución en desarrollar la institución municipal se corresponde, en el plano político, al que puso para redimir socialmente a los campesinos mediante la reconstitución del ejido y a los obreros con la creación de una infraestructura de derechos que impulsarían a través del sindicato " (27).

Al respecto, el maestro Moreno Díaz, ha dicho "las difíciles condiciones políticas que prevalecieron en los últimos años de la dictadura porfirista y los innumerables atropellos y abusos de los jefes políticos determinaron que se pensara en la eliminación de estos y en cambio se diera autonomía al municipio y se le dotara de fuerza política" - (28) .

(27) González Avelar, Miguel. "La Suprema Corte y la Política". Coordinación de humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México . 1979 . pág. 53.

(28) Moreno Díaz Daniel.. "El congreso constituyente de 1916-1917". Coordinación de humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México 1982. Pág .53.

Tena Ramírez, dice que el Constituyente de Querétaro "Se preocupó por llevar a la constitución, el principio de la libertad Municipal, rectificando así la posición de por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales. Así lo reconoció la segunda comisión de constitución, cuando refiriéndose al proyecto del Primer Jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía la diferencia mas importante y por lo tanto la gran novedad respecto a la constitución de 1857" (29).

Vamos a describir los debates más importantes, con respecto al municipio que hubo en el congreso constituyente de 1917. en la 59a. sesión ordinaria del 24 de enero, se discutió el punto que nos interesa.

El primero que abrió la sesión fue Heriberto Jara que señaló: "No se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra; al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población al cuidado de la policía y podemos decir que no habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño esté constituida por sus tres poderes". Más adelante señala: "Indudablemente que los Estados tienen a la vista sus distintos problemas, están mejor posesionados de ellos, ven de cerca sus dificultades y están en mejores condiciones para poder aplicar sus contribuciones y también para distribuir dichas contribuciones en el pre

(29) "Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa . 1980. pág. 151.

supuesto de egresos"Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados""Lo que se dice de este ramo - puede decirse respecto a los demás: los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que están siempre pendientes de los distintos problemas y están por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las contribuciones que paguen los hijos del propio ayuntamiento y son los interesados en fomentar el desarrollo del Municipio en las obras de mas importancia, en las obras que den mejor resultado en las que mas necesite en fin aquel municipio" (30) .

Prosigue señalando: "Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia, nosotros en previsión de eso, éste corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos" .

Más adelante señala: "Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, - seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque enton -

(30) "Diario de los Debates del Congreso Constituyente" 1916-17. Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana .Tomo II. México 1960. - Pág. 878, 879.

ces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada - en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la - práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobier no del Estado" (31).

Después tomó la palabra Martínez de Escobar, que señaló al comentar la fracción II: la fracción II dice "los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribución en los gastos públicos del estado, en la proporción y término que señale la legislatura local" perfectamente bien. Como vemos - establece en esta primera parte la emancipación del poder municipal; - porque no es propiamente un poder, es que yo, dados mis ideales, deseara que la fuerza es decir se establece la libertad del municipio, - la autonomía de los ayuntamientos, pero también agrega: "recaudará - todos los impuestos". Genéricamente se afirma esto, señores diputados: "contribuirán a los gastos públicos del Estado".

Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar - los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo que soy complementamente liberal, quiero - la libertad del municipio, es decir que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinar la libertad municipal del estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece". - "yo sé, como ustedes también que en el fondo de todo problema - sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso o sea de carácter psicológico, existe uno alrededor del cual giran todos: es el problema económico"....."la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica, y la - libertad económica está en los términos del dictámen subordinada a la acción de los estados, y por eso me opongo a la fracción II del artícu

lo 115. Más aún, sigue diciendo esta fracción: "Los conflictos hacenda-
rios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la -
Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece -
la ley" y en estos conflictos hacendarios ¿ por qué interviene -
la Suprema Corte de Justicia ? indudablemente que sí y soy de los que
no creen en la palabra, soberanía aplicada a los estados; quiero creer
y así lo entiendo de que se trata de la libertad y autonomía de los -
Estados ¿ Y por qué la Suprema Corte de Justicia de la Nación -
va a conocer de estos conflictos hacendarios entre el Municipio y el -
Estado ? ¿ por qué no conoce estos conflictos la legislatura local o -
el Tribunal Superior de Justicia del Estado ? yo creo que debemos ser-
lógicos debemos ser censatos, que debemos ser conscientes. ¿ por qué -
darle esa atribución a la Suprema Corte de Justicia ? ¿ por qué centra-
lizar ? ¿ por qué una cuestión meramente del estado va a ser resuelta-
por la Suprema Corte de Justicia que es de carácter Federal ? ¿ por -
qué no ha de conocer preguntó de estos conflictos la legislatura del -
Estado y el Tribunal de Justicia del Estado. Esta es una pregunta que-
surje en mi mente y si estoy en un error sólo quiero convencerme de -
él; si la Comisión con toda su honradez viene y me explica: por estas
razones, Señor Martínez de Escobar; pero antes yo afirmo a esta Cáma-
ra; se ataca directamente eso que comunmente llamamos la soberanía de-
los Estados y que no es mas que la libertad y la autonomía de los mis-
mos creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente
los fondos que les pertenezcan, por medio de las oficinas que ustedes-
quieran; pero debemos recaudarlos directamente y no por conducto de -
los municipios porque aparentemente parece que es una gran facultad -
que les dá a los Municipios, no es verdad porque dá lugar a la inter-
vención directa del Estado sobre el Municipio nombrando inspectores y
estudiando la contabilidad de esos mismos Municipios y por eso no es--
toy de acuerdo con este punto, y por otra parte el Municipio creo yo -
para que sea completamente libre como aquí se trata de establecerlo -
necesita ser oído ante la legislatura del Estado, en cuanto a sus im--

puestos Yo me pregunto: si la Legislatura de un Estado íntimamente unida al Estado mismo dicen que debieran contribuir con la mitad de los fondos, entonces, ¿Cuál es la libertad económica municipal?. Pues queda al arbitrio completo de lo que disponga la Legislatura del Estado, y es por eso que en estos momentos me rebelo contra la fracción II de este artículo, porque trata de mutilar la libertad del Municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo desearía un verdadero Poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un Poder y que aquí en el fondo de estas libertades, aparece palpitante la intervención compelta del Estado sobre el Municipio; de esa manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada, por esa intervención de las legislaturas de los Estados, además de la intervención del Estado mismo en la libertad municipal (32)

Por su parte, José Alvarez, nos señala: "La independencia municipal, según mi criterio, no consiste en que el Ayuntamiento no cobre más de lo que corresponde; esto es risible. La independencia consiste en que renga lo suficiente para todos sus gastos; ahora bien ¿Por qué el Estado debe nombrar inspectores para que vigilen la parte que les corresponde de las rentas?. Voy a explicar lo o al menos a tratar de hacerlo, según la experiencia que he tenido sobre el particular. Estaba establecido que fuera la Contaduría Mayor de Glosa, dependencia directa de la Legislatura del Estado, la que tuviera intervención única en las cuentas del municipio ¿Sabéis lo que pasaba a este respecto?. Las sesiones del Congreso local duran un corto período; los ayuntamientos en el Estado son en gran cantidad; los tesoreros municipales, la mayor parte de ellos no entienden contabilidad; en total: en cada mes reciben en la Contaduría de Glosa de 80 a 100 expedientes de las cuentas correspondientes a seis meses atrás y venía a revisarlo la Contaduría después de dos años. - ¿Que sucedería.... ? que ni siquiera se atrevían a exigirla, porque ya habían pasado tres períodos del presidente municipal. La utili--

dad de los inspectores consiste en esto: que vigilan, como dice el proyecto, la contabilidad municipal y no pueden poner el remedio, no pueden ponder un remedio efectivo, porque no se les autoriza para - que vayan a procesar a los municipes, no se les autoriza para que se metan en la contabilidad, sino nada más para que la vigilen y den - cuenta a la Legislatura". (33).

Para finalizar diremos que el Constituyente Medina señaló: "El Municipio Libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por toda la Asamblea, es preciso e ineludible que el Municipio tenga su hacienda libre" (34).

Es de observarse que el Constituyente en sus debates - con respecto al artículo 115, se discutieron dos temas sumamente importantes y relacionados entre sí: la libertad económica del municipio y la libertad del mismo, con respecto a otros organos de gobierno tanto Estatal como Federal.

Ahora bien en el debate, los diferentes constituyentes hablaron de la importancia de lo que reviste la economía municipal, - al respecto podemos señalar que hubo dos tendencias: la primera, - que su postulado principal señalara que el Congreso Local debe señalar las contribuciones a favor del municipio, que se trate, los seguidores de esta postura son Heriberto Jara y José Alvares principalmente, por su parte la otra posición señala que el Municipio debe de terminar sus constirbuciones y que tenga su hacienda propia, esta es respaldada por Martínez de Escobar y por Medina.

El texto aprobado en el Constituyente dice textualmente: "Los municipio administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Es

tados y que, en todo caso serán suficientes para atender a las necesidades municipales".

La Entidad Federativa, a través de receptorías ubicadas en los municipios podrá recaudar los impuestos locales como federales, siempre cuando se acuerde, mediante convenio de colaboración entre la Federación y la Entidad Federativa.

Es a través de los servicios públicos municipales, de acuerdo con las recientes reformas constitucionales, como el municipio, podrá tener recursos para realizar sus fines.

De acuerdo con la actual fracciones IV del art. 115 la legislatura local, señalará las contribuciones que tenga a su favor el municipio.

El motivo de este trabajo, es la constitución de una Empresa Pública que dependa directamente del Municipio, ya que con ella, tendrá el Municipio, ingresos para realizar sus fines.

Y ahora analizaremos la libertad del Municipio, con respecto a la Entidad Federativa y la Federación. Ya señalamos que el Municipio como parte integrante del Estado Mexicano, cuyas funciones son la de realizar un gobierno, en razón de la población asentada en un determinado territorio, creando así la figura jurídica administrativa de la Descentralización por Región.

Nosotros estamos de acuerdo con Martínez de Escobar, cuando aborda lo referente a la libertad municipal, cuando remarca de que conozca los asuntos inherentes al Municipio, deben conocer los organos de la Entidad Federativa, del cual pertenece. Ya que como lo señaló el constituyente Martínez de Escobar, al momento que interviene la Suprema Corte de Justicia, organo federal, se ataca la soberanía de los Estados; se considera que si podrá intervenir pero solamente en caso de Juicio de Amparo, ya que como primera instan--

cia, los organos jurisdiccionales de la entidad de que se trate.

El municipio, realiza funciones atiende a las necesidades de la población asentada en su territorio. El Estado y la Federación deben respetar la libertad municipal; hay ocasiones en que el municipio realiza funciones de índole concurrente como es la educación.

Es importante señalar que el Constituyente de 1917, remarcó que entre el Municipio y la autoridad del Gobierno de la Entidad Federativa, no hay autoridad intermedia, es decir, permitir el libre desarrollo del Municipio.

Para finalizar este punto, diremos que el maestro Moreno dice: "La forma definitiva en que fue aprobado el artículo 115 - en lo que se refiere a los Municipio, constituyó sin duda un adelanto político. Sin embargo los congresistas en Querétaro no establecieron las medidas necesarias para lograr la autonomía municipal que tanto ambicionaban. Les faltó establecer las base del Municipio. - Por eso vamos que a medio siglo de haberse establecido sigue un propósito, no logrado la autonomía municipal y puede decirse que la mayoría de los miles de municipios que hay en el país vegetan sin la acción cívica pueda desenvolverse plenamente, a pesar de que por razones naturales es la que más interesa a la ciudadanía local". (35).

3. Análisis del artículo 115 Constitucional.

Para este punto, nos basaremos en el Decreto, por el que se reforman y adiciona el artículo 115 Constitucional, publicado en el Diario Oficial del 3 de febrero de 1983.

Se ha dicho, que esta reforma hizo un cambio radical a la concepción, que se tenía sobre el Municipio.

El primer párrafo, establece el principio tradicional, de que los Estados se organizan teniendo como "base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".

En el inciso II, se establece que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Se establece así mismo que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por su parte el III, establece que los municipios con el concurso de los Estados, cuando sea necesario y determinen las leyes, tendrán a su cargo, los siguientes servicios públicos:

- a. Agua Potable y Alcantarillado.
- b. Alumbrado Público
- c. Limpia.
- d. Mercado y Central de Abasto
- e. Panteones

- f. Rastro
- g. Calles, Parques y Jardines.
- h. Seguridad Pública y Transito.

Así como las que fijan las Legislaturas locales.

También, se establece que los Municipio de un mismo Estado previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujección a la ley, podrán asociarse y coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Nos dice, la Iniciativa al comentar las reformas, a la fracción IV, lo siguiente:

.... "Por ende, en este renglón fundamental, consignamos en la fracción IV de la Iniciativa, en primer termino, como concepto originario del artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios; pero por otra parte, en una fórmula la descentralización, de correcta distribución de competencias en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedades inmobiliari así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva". (36).

La fracción IV, establece el Desarrollo Urbano Municipal, utilización del suelo, etc., y la siguiente fracción establece lo que se ha denominado el fenómeno de la conurbación, que es cuando dos o más centros urbanos situados en diferentes territorios, se unen para realizar bienes y/o servicios a la Población asentada y así establece

(36) Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1983 Pág. 15.

una Zona Conurbada. Es de señalar, que esta Zona es una Región, geográficamente hablando.

Por su parte la fracción X, señala que los Estados, estarán facultados para celebrar convenios, con sus Municipios, a efecto de que estos, asuman la prestación de los Servicios Públicos.

Así hemos señalado, los puntos más importantes del artículo 115 constitucional, con respecto a nuestro trabajo.

El artículo 115, referente al Municipio, consideramos - que la reciente reforma constitucional es un acierto, para así darle autonomía financiera y administrativa a la Institución, aunque consideramos que falta mucho que legislar y por lo tanto de realizar.

Nosotros estamos de acuerdo con el texto del artículo, - cuando aborda el tema de la personalidad jurídica es decir la capacidad del municipio como persona moral de ser sujeto de Derechos y Obligaciones, pero consideramos establecer, la facultad de éste, de ser - sujeto de crédito ante las Instituciones especializadas, ya que podrá así realizar sus fines. En sí hay una institución Bancaria, que apoya financieramente la realización de servicios públicos, que es el - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. pero la administración municipal, no es únicamente la prestación de estos, sino que a parte tiene la administración de zonificación y planes de desarrollo urbano, las reservas territoriales, el aprovechamiento y uso del suelo, etc. en nuestro caso concreto la constitución de una Empresa - Pública que dependa del Municipio, se requiere en la mayoría de los - casos del otorgamiento de crédito, que apoye financieramente su realización.

Con respecto al de normar y reglamentar al Municipio es competencia de una ley emitida por el Congreso Local, que una de sus características importantes es que debe ser general, ya que cada mu-

nicipio, por medio de sus disposiciones reglamentarias, lo particulariza en el caso concreto, teniendo esta facultad, cualquier miembro del Ayuntamiento, punto que veremos más adelante.

Siguiendo un criterio de exclusión, diremos que lo que la Legislación Federal, ni Local establezca, se entiende de competencia al Municipio.

Así mismo es aplaudible, el hecho de que la Constitución Federal, previene la realización de convenios entre municipios para la prestación de servicios públicos, así como el Municipio y el Gobierno del Estado de que se trate.

4. Aspecto Legal del Municipio.

En este punto, veremos el Aspecto Legal-normativo, que reglamenta las acciones que realice el Municipio.

Por principio, diremos que tanto la Constitución Federal se ocupa de la Institución, como las Constituciones de la Entidades Federativas, ya que en su texto, en el rubro de "Congreso Local" se señala, la facultad de éste de expedir una Ley Orgánica Municipal, con campo de aplicación, a los Municipios de la Entidad - Federativa, que se trate.

"Las Leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos casos Códigos Municipales, tienen su base en las Constituciones Locales y son expedidas por los Congresos Estatales; éstas - normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento; la - suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tenencias, etc.); los organos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos, -- etc); las principales dependencias de la administración municipal - (Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, etc.); los servicios públicos municipales (pantenones, rastros, mercados, etc.); - las condiciones para contratar, realizar empréstitos; adquirir o - enajenar bienes.

También establece la Ley Orgánica lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, las sanciones, medi--

das de seguridad y recursos administrativos y las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el Estado y la Federación. (37).

Nos dice Moya Palencia, que las constituciones locales preven el caso de que el ayuntamiento pueda iniciar leyes ante el Congreso de la Entidad Federativa así como de participar en el procedimiento legislativo correspondiente. (38).

Otros aspecto normativo del municipio, es la facultad de reglamentar su vida Institucional a través de sus posiciones internas como son: los bandos, reglamentos, etc. que son realizados y aprobados en las Sesiones del Ayuntamiento.

En este punto es importante señalar que el aspecto técnico normativo de los municipio, tiene la siguientes instancias:

a. La Constitución Federal. Que en su artículo 115 - que es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa de los Estados que es el Municipio. Así mismo, señala las principales características que debe tener la figura municipal. Con fundamento en esta Constitución, se expiden Leyes Federales con competencia en todo el País.

b. La Constitución local que señala las relaciones -- del ejecutivo, legislativo y judicial de la Entidad Federativa con el Municipio. Es en este momento, donde se faculta al congres Local, a la expedición de una ley secundaria para reglamentar la Institución Municipal, así mismo señala su intervención en la desaparición de los Municipios, punto que veremos más adelante

c. La Ley Orgánica Municipal. Disposición reglamentaria emitida por el congreso local que estrumenta la Institución, -

(37) "Manual de Administración Municipal", Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República, 1981. Págs. 15 y 16

(38) Obra Citada. Pág. 55

va del Municipio.

5. Como Forma de Descentralización.

En este punto, analizaremos primeramente el concepto de descentralización, su importancia, sus elementos, para después aplicarlo al estudio de la Institución Municipal.

No dice el maestro Gabino Fraga que la "Descentralización ha obedecido en unos casos a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual, el Estado constituye autoridades administrativas, cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. (39).

Nos dice Rafael de Pina, al definir la descentralización como: "Actividad dirigida a desprender del Estado centralizado, determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos" - (40).

Esta figura jurídico-administrativa, ha tenido una gran aceptación en el mundo contemporáneo, ya que de este modo el Estado Federal, desliga obligaciones.

"La Descentralización Administrativa es la técnica de organización jurídica de ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado el

(39) Obra Citada. Págs. 201 y 202

(40) Obra Citada. Pág. 188

cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa". (41).

Acosta Romero y Serra Rojas coinciden en señalar en que hay dos formas de Descentralización:

- a. Por Servicio.
 - b. Por Región.
- Fraga, añade el de Colaboración.

Para el caso del Municipio, el de Región, es el que nos interesa.

Los elementos característicos de la Descentralización Administrativa, son:

- a. Personalidad Jurídica. Derivada de una Ley del Congreso o decreto del Ejecutivo.
- b. Patrimonio Propio. Conjunto de Bienes o Derechos que se asignen.
- c. Realiza actividades que corresponden originalmente al Estado. (42).

Con respecto, al punto, nos dice el Maestro Serra Rojas que "La Descentralización Administrativa Regional es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas de los Estados -que expiden las legislaturas de los Estados- y que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (43).

(41) Serra Rojas, Andrés "Derecho Administrativo" Tomo I. Editorial - Porrúa. Pág. 470

(42) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Obra Citada. Pág. 102.

(43) Obra Citada. Pág. 572.

Gabino Fraga, justifica su razón de existencia, al decirnos "... consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población, radicada en una determinada circunscripción territorial". (44).

Según el mismo autor, las características de la Descentralización por región son:

- 1a. La Existencia de una personalidad jurídica
- 2a. La Concesión por el Estado, de Derechos Públicos, en favor de esa personalidad.
- 3a. La creación de un patrimonio, cuyo titular es la pro pia personalidad y, por último,
- 4a. La existencia de uno o varios organos de representación de la Persona Moral". (45).

Nosotros, desde que definimos al municipio lo conceptuamos como una forma de Descentralización, que obedece al principio de darle autoridad a un asentamiento humano de un determinado territorio. Compartimos el pensamiento de Fraga, cuando señala que el Estado constituye autoridades administrativas, cuyos entes de gobierno son elegidos por los mismo individuos de la población que se trate.

Estudiar, al Municipio como forma de Descentralización -- tiene un sentido ante todo de índole político-administrativo. Ya que en esta figura, el Estado Federal desliga obligaciones a un ente inferior; nosotros consideramos que es aceptable en la circunstancia de que este organo: el Municipio podrá satisfacer las necesidades más prioritarias de la población asentada en su territorio. Es importante señalar que la idea de Descentralización por región es ante todo de í ndolo doctrinaria para comprender y entender el estudio de la figura -- del Municipio.

(44) Obra Citada. Pág. 205

(45) Obra Citada. Pág. 207

Hay que considerar por último, que el Municipio tiene vinculación de jerarquía con la entidad a la que pertenece y con la Federación, punto que se verá más adelante.

La noción de Descentralización, denota que se trata de sacar algo determinado del centro y en nuestro caso concreto se trata de la figura del Municipio que se encargará a un ente determinado la realización de funciones que anteriormente eran atribuciones del centro: del Gobierno Federal.

III. Estructura y Funcionamiento Municipal. 1. Funciones del Municipio. El Ayuntamiento. 2. Presidencia Municipal. 3. Organos Subalternos: Regidores y Síndicos. 4. Otros Organos del Municipio: La Secretaría del Ayuntamiento y La Tesorería. 5. De las Sesiones.

1. Funciones del Municipio. El Ayuntamiento comenzemos este capítulo definiendo al Municipio como: "Base o célula soberana de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación". (46).

Nos dice, Ortega Blake sobre el Municipio:

"En la Estructura Federal, el Municipio es la unidad Político Administrativa menor del país. Dentro del Municipio existen localidades de diferente tamaño, la sede del gobierno Municipal es generalmente la más importante. La cabecera Municipal rige los intereses vecinales de sus habitantes por un Ayuntamiento". (47).

Gabino Fraga, nos dice que el Municipio es una "Forma de Descentralizar los Servicios Públicos, correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (48).

El organo por medio del cual, el Municipio realiza sus -- funciones es el Ayuntamiento que lo podemos consebir como un organo colegiado, cuyos componentes son elegidos por elección popular, encargado de la Administración Municipal, que se integra por un Presidente, - uno o más Síndicos y el número de regidores que establezca la Legislación Local de la Entidad Federativa de que se trate.

(46) Glosario de Términos Administrativos. Coordinación General de Estudios Administrativos Presidencia de la República. 1982. Pág. 112

(47) Diccionario de Planeación y Planificación, (Un Ensayo Conceptual) Editorial Edicol. 1982 pág. 226.

(48) Derecho Administrativo. Editoria Porrúa. 1977 Pág. 206

Nos dice el maestro Serra Rojas, que el Ayuntamiento es un organismo con facultades de decisión y consulta. (49).

Por su parte, el maestro Gabino Fraga, nos dice que el Ayuntamiento "Constituye un cuerpo deliberantemente con facultades - no solo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades - de decisión". (50).

El ayuntamiento se puede definir en su aspecto formal - como:

Del Latín adionctum, supino de adiogére, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública - que se integra por un Alcalde o Presidente Municipal y varios Concejales, con el objeto de que administren los intereses del Municipio, (51).

La estructura de cada Ayuntamiento, varia como ya lo se ñalamos del número de sus miembros, en relación directa al número de habitantes que tenga y por lo tanto por las necesidades que deben - cubrir los servicios públicos.

Nos dice Gustavo Martínez Cabañas, al respecto: "En - términos formales la estructura orgánica de los Ayuntamientos es muy rígida y sus atribuciones y funciones son limitadas, y en algunos ca sos, hasta imprecisas ya que la Constitución General del País, las - Constituciones Locales y la Leyes Orgánicas Municipales señalan sola mente que los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Mu nicipal, Síndicos, Procuradores y Regidores en cantidad proporcional

(49) Obra ya Citada. Pág. 584.

(50) Obra ya Citada. Pág. 210.

(51) "Diccionario Jurídico Mexicano". Tomo I. Instituto de Inves-
tigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de -
México. 1982. Pág. 262.

al número de habitantes". (52).

El Ayuntamiento es el órgano colegiado encargado de la Dirección y del mando en el Municipio que tiene una competencia territorial limitada en razón precisamente del espacio que ocupa el mismo.

Así mismo es preciso señalar que el Ayuntamiento está formado por dos tipos de elementos constitutivos:

1. Los elegidos por elección popular: el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.
2. Y los designados por el Presidente Municipal con aprobación del propio Ayuntamiento, como son el Secretario de Ayuntamiento, Tesorero Municipal entre los más importantes.

(52) "Naturaleza y Evolución del Municipio en México". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, número 3 julio-septiembre 1981. Instituto Nacional de Administración Pública. Págs. 214 y 215.

2. Presidencia Municipal.

El titular de este organo, se le denomina "Presidente Municipal", que es electo popularmente por elección directa, que según - Serra Rojas "Constituye el organo ejecutivo por medio del cual se cum plen las determinaciones del Ayuntamiento". (53).

"El Presidente Municipal, es el miembro, del Ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la Adminis tración del Municipio, con base en los criterios y políticas estableci das por el Ayuntamiento". (54).

Otro autor, considera que el Presidente Municipal "Es el único medio de comunicación entre el Ayuntamiento y las demás autori-- dades". (55).

Entre las funciones más importantes del Presidente Munici pal que se desprenden de lo antes señalado pueden ser:

- a. Ejecutar las resoluciones emanadas del Ayuntamiento.
- b. Presidir las sesiones del Ayuntamiento.
- c. Cumplir y hacer cumplir la Legislación Federal como - Local, en el ámbito de jurisdicción territorial, que tenga el Munici-- pio.
- d. Iniciativa de Reglamentación, para los diferentes as-- pectos del Municipio.

(53) Obra Citada. Pág. 585.

(54) "Manual de Administración Municipal". Obra Citada. Pág. 29.

(55) Montañó, Agustín. "Manual de Administración Municipal". Editori-- al Trillas, S.A. 1981. Pág. 24.

e. Enviar para su aprobación las cuentas de egresos e ingresos del Municipio al Congreso Local de la Entidad Federativa.

f. Celebración de convenios y/o acuerdos con aprobación del Ayuntamiento, en nombre del Municipio.

3. Organos Subalternos: Regidores y Síndicos.

Para que el Ayuntamiento cumpla cabalmente con su responsabilidad, debe instrumentar sus programas con un aparato administrativo eficaz, pues bien los más cercanos auxiliares del Presidente Municipal son los Regidores y los Síndicos que también, son electos popularmente y que duran en el cargo tres años.

Nos dice Serra Rojas, que "Son organos que auxilian al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones. La distribución de tareas se hace por ramas imperando una división del trabajo de acuerdo con la importancia del Municipio". (56).

Su número está condicionado "Como las necesidades y posibilidades del Municipio determinan". (57).

Mario Ruiz Massieu, analizando la legislación local del estado de Guerrero, nos dice que la Constitución de ese estado "Señala que los miembros de los Ayuntamientos serán electos popularmente cada 3 años y que habrá un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y un Regidor cuando su población no exceda de 15,000 habitantes, tres regidores cuando no exceda de 60,000 y cinco regidores cuando exceda de ese número". (58).

Ahora bien, "Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración Municipal

(56) Obra Citada. Pág. 585

(57) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Obra Citada. Pág. 107

(58) "Derecho Público Local (Una aproximación al esquema jurídico del estado de Guerrero)." Artículo publicado en el boletín Mexicano de Derecho comparado. Nueva Serie año XIV número 42 septiembrediciembre 1981 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 1125.

y la prestación de servicios públicos". (59).

Sus atribuciones de los Regidores son:

- a. Asistencia a las sesiones del Ayuntamiento con voz y voto.
- b. Desempeñar las comisiones, que le sean designadas por el Ayuntamiento.
- c. Proponer medidas para el mejoramiento de los Servicios Municipales.
- d. Informar de sus actividades, al Ayuntamiento.

Por su parte, los Síndicos "Son los integrantes del Ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo de - procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente; - ocasionalmente realizan funciones de auxiliares de Ministerio Público, en los municipios en donde no existen éstos". (60).

Ruiz Massieu, agrega a lo anterior "Será Mandatario General, en los negocios o litigios en que el Ayuntamiento, se aparte". (61).

Sus funciones más importantes de los Síndicos son:

- a. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, con voz y voto propio.
- b. La Procuración, Defensa y Promoción de los intereses municipales.

(59) "Manual de Administración Municipal". Obra Citada. Pág. 29.

(60) "Manual de Administración Municipal". Obra Citada. Pág. 29.

(61) Artículo citado. Pág. 1128.

c. Representación jurídica del Ayuntamiento cuanto sea éste sea parte y gestión de negocios de la Hacienda Pública Municipal.

d. Fungir como Ministerio Público auxiliar, cuando se requiera.

e. Tener bajo su responsabilidad los inventarios de bienes e inmuebles del Municipio.

4. Otros Organos del Municipio. La Secretaria de Ayuntamiento y la Tesorería.

Aparte de los organos antes mencionados de la estructura Municipal encontramos otros, que cumplen con la función primordial de apoyar técnicamente y administrativamente a los primeros y cuya designación es realizada por el Presidente Municipal con la aprobación de los Regidores y de los Síndicos, cuyas funciones y atribuciones se encuentran señaladas en las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento, a través de sus reglamentos y Bandos Municipales.

El maestro Ovalle Favela, al hablarnos de la estructura municipal del Estado de México, nos dice que entre los organos administrativos del Ayuntamiento están la Secretaría y la Tesorería la primera con atribuciones administrativas en general y la segunda con funciones fiscales y contables. (62).

La Secretaría del Ayuntamiento, cuyo titular es nombrado y remobido por el Presidente Municipal, con aprobación del Ayuntamiento no puede ser ningún miembro del mismo.

Es de hacer notar que este organo depende directamente del Presidente Municipal.

Entre las funciones, del titular de la Secretaría del Ayuntamiento tenemos:

- a. Ser el Secretario de Actas, en las sesiones del --

(62) Ovalle Favela, José. "El Municipio Mexicano". En Revista de la Facultad de Derecho Tomo XXVIII septiembre-diciembre 1978 número 111 Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 802.

Ayuntamiento.

- b. Llevar bajo su responsabilidad y cuidado, la audiencia municipal.
- c. Registrar y turnar la correspondencia oficial.
- d. Firmar los asuntos de trámites.
- e. Informar al ayuntamiento de los asuntos pendientes, - tramitados y concluidos de interés para el Municipio.
- f. Vigilar las funciones del Registro Civil y de la Junta Local de Reclutamiento. (63).

El Tesorero municipal, es también designado por el Presidente Municipal, con aprobación del Ayuntamiento.

Entre las funciones, más importantes del Tesorero Municipal están:

- a. La Recaudación de Impuestos a los habitantes del Municipio.
- b. Formular informe de Ingresos y Egresos de la Hacienda Pública Municipal, para someterlo a la consideración del Ayuntamiento, que deberá firmarlo el Presidente Municipal y el Regidor encargado de los asuntos de Hacienda, para remitirlo al Congreso Local, a su estudio y aprobación.
- c. Recaudar lo relativo a multas o sanciones impuestas - por el Juez Municipal.

(63) De: "Manual de Administración Municipal", Obra ya Citada. Pág. - 33 y siguientes y de Montañó, Agustín Obra ya Citada págs. 26 y 27

d. Asistir a las sesiones del Ayuntamiento, cuando se traten asuntos de su competencia.

e. Proponer al Presidente Municipal lo referente a - Inversiones Públicas , en que pueda quedar beneficiado el municipio (64).

(64) Obras ya citadas en el punto anterior.

5. De las Sesiones.

Es en las Sesiones de Ayuntamiento donde se dan a conocer y se acuerdan los problemas del Municipio. En algunas legislaciones lo cales referentes al Municipio se les denomina Cabildos.

La dinámica de este tipo de reuniones es:

- a. El Presidente Municipal lo encabeza.
- b. El Secretaria de Ayuntamiento, es el Secretario de --
Actas de las Sesiones.
- c. Los demás miembros del Ayuntamiento: Regidores y Sín
dicos, informan de sus gestiones, de las comisiones o encargos que les
son designados.
- d. Podrá asistir el Tesorero Municipal, cuando se trate
asuntos de su competencia.

En estas sesiones es en donde se programa y se evalúa la actividad de los asuntos referentes a la competencia municipal.

Una de las atribuciones más importantes del Ayuntamiento que se lleva a cabo en las sesiones es la de aprobación de las activi--
dades del ente Municipal.

Cuando uno de sus miembros, propone una actividad o ser--
vicio público determinado, es estudiado y analizado en estas sesio--
nes, considerando las disposiciones reglamentarias y/o bandos emiti--
dos por el mismo Ayuntamiento.

A parte es en esas sesiones del Ayuntamiento donde se --
aprueba:

a. El nombramiento del Secretario de Ayuntamiento y del
Tesorero Municipal así como sus atribuciones.

b. La relación o informe de Ingresos y Egresos del Muni-
cipio para su envío al Congreso Local, para su consideración y estu-
dio.

c. Y en nuestro caso particular la autorización de la -
Constitución de la Empresa Pública Municipal.

d. Así como otros casos de interés para el Municipio.

Los miembros que participan en estas sesiones con voz y
voto son los Regidores y Síndicos así como el Presidente Municipal. -
Por cada sesión se levanta un acta en donde se asientan los problemas
y sus soluciones que se trataron en la sesión.

Los organos de la Administración Municipal antes señala-
dos, que son el Presidente Municipal así como los Regidores u Síndi-
cos tienen una característica fundamental, que ya señalamos, que es
la circunstancia de que son electos popularmente.

Ahora bien con respecto a los Regidores y Síndicos es im-
portante señalar que su número es proporcional, ya que radica por la
cantidad de habitantes asentada en el Municipio, en el porcentaje que
establezca la Constitución Local o en su efecto la Ley Orgánica Muni-
cipal de la Entidad Federativa correspondiente.

En la mayoría de las Constituciones Locales se establece
como requisitos para ser electos en los casos de Presidente Municipal

Regidores o Síndicos, entre estos los más comunes con:

I. Ser Mexicano por Nacimiento por el Estado en que el Municipio sea miembro.

II. Ser Vecino de la Municipalidad, de que se trate.

III. Ser Mayor de Edad. En este punto algunas constituciones locales señalan 25, otras 21 como edad mínima.

IV. No haber sido condenado, por pena corporal

V. No pertenecer al Culto Religioso, ni estar en activo en el Ejército.

VI. No haber ocupado, ningún puesto local o federal antes de 90 días anteriores a la elección.

Es interesante observar que en las Constituciones Locales, de los estados de Hidalgo, artículo 76 fracción IV, Nuevo León artículo 122 fracción VI, Querétaro artículo 143 fracción VI y el de Veracruz artículo 112 fracción II previenen que aparte de los requisitos antes señalados marcan que sepan leer y escribir.

Los antes funcionarios Municipales tendrán sus suplentes, que han de ocupar el puesto titular en, caso grave o bien renuncia al puesto por parte de los propietarios.

IV. Relaciones Institucionales del Municipio. 1. Con la Entidad Federativa. 2. Con la Federación.

Después de analizar los antecedentes Juridico-históricos del Municipio, ver su aspecto legal normativo su encuadramiento del mismo, como forma de descentralización y de conocer los organos y sus atribuciones de la estructura Municipal, veremos las relaciones o vínculos que tiene el Municipio con la Entidad Federativa de que es miembro y con la Federación

Hay autores, que consideran que estas relaciones institucionales, son en razón de las competencias de índole territorial, cada organo le corresponde atribuciones de acuerdo con la Constitución Federal o Local, en su caso con la Legislación Federal o Local de la Entidad Federativa, así como de los Bandos y Disposiciones que emita el Ayuntamiento.

Nos dice Acosta Romero que: "En primer lugar consideramos que el Municipio forma parte de la Estructura misma del Estado Federal en México, y como tal tiene una ubicación Político Constitucional y Social dentro del estado.... ". (65)

Más adelante, el mismo autor señala: "Creemos que esas son relaciones de naturaleza política y eminentemente de intereses paralelos y de coordinación pues lo que le interesa al Municipio debe interesar a la Federación y viceversa, siendo aquel la base de la estructura social y política de los estados, que a su vez integran la Federación". (66).

(65) Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y la Entidades Federativas" en "Los Municipio de México"-por Regina Jiménez-Ottalengo y Jorge Moreno Collado. Universidad Nacional Autónoma de México. 1978. Pág. 23.

(66) Artículo citado, pág. 23.

1. Con la Entidad Federativa.

El Municipio, con su vínculo insitucional, con la Entidad Federativa de la que es miembro es sumamente estrecha.

Al respecto nos dice Calzada Padrón que: "La Constitu---
ción Federal delegó en las estatales la determinación del papel que -
juega el Municipio en relación, con las funciones del estado miembro y
la fijación de la competencia que corresponde a aquel.

"La doble situación del Municipio, como delegado de orga-
nos federales y estatales, y a la vez como creador y aplicador de sus
propias normas es la fórmula comunmente aceptada en las Constituciones
Locales y Leyes Orgánicas de los Estados". (67).

a. Poder Legislativo.

Su relación más importante en la esfera municipal, radica
en que es el órgano, que se encarga de dar normalidad a los actos de
la Entidad Federativa y con ello de los Municipios .

Otra de sus funciones, en relación al Municipio ya lo se-
ñalamos que implica la aprobación de egresos e ingresos de cada Munici-
pio.

Al respecto, Ruiz Massiéu, nos dice refiriéndose al estu-
dio del Estado de Guerrero: "Cada Municipio, formulará en el mes de -
septiembre de cada año los proyectos de su plan de arbitrios y de su -
presupuesto de egresos y propondrá las cuotas, tarifas y disposiciones

(67) Calzada Padrón, Feliciano. "Municipio Libre. Fortalicimiento --
del Federalismo" Escuela Nacional de Estudios Profesionales --
Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1983. -
Pág. 125.

reglamentarias correspondientes. Estos proyectos son enviados al - Congreso Local para su aprobación". (68).

Otro punto de vinculación entre el Municipio y el Poder Legislativo Local, será cuando este último este facultado por la Constitución de la Entidad Federativa para el efecto de crear y/o supri-
mir, así como la declaración de los límites territoriales de los mismos.

También interviene el Poder Legislativo Local, cuando - el Municipio, realiza convenios con la Entidad Federativa en el caso de servicios públicos o con la Federación, su relación radica en que es el organo de aprobación de estos actos.

b. Poder Judicial.

En muchas de las Entidades Federativas, los Ayuntamien-
tos tienen Jueces de Paz o Calificadores de infracciones administra-
tivas que tienen el carácter de Local, nos dice Acosta Romero, refi-
riéndose al Estado de México que estos son electos popular y directa
mente y estan subordinados al Tribunal Superior de Justicia y los -
Ingresos por multas impuestas por dichos Jueces forman parte de la
Hacienda Pública Municipal y lo recauda la Tesorería Municipal. -
(69).

c. Poder Ejecutivo Local.

Nos dice el Doctor Almada, que entre las atribuciones
jurídicas más importantes del Gobernador están las de dirigir la Ad-
ministración Estatal y su influencia puede recaer también en el ám--

(68) Artículo Citado. Pág. 1129.

(69) Artículo Citado. Pág. 33.

bito Municipal. (70).

El Gobernador es el personaje encargado de señalar las directrices, lineamientos y los programas de gobierno de la Entidad Federativa.

El Doctor Almada señala que:

"El paralelismo y la complementariedad de los fenómenos parecen indicar que el Gobernador funciona como un elemento clave - de articulación en el sistema político administrativo mexicano, asegurando la liga funcional entre los niveles nacional y local. Ahora bien, para desempeñar con eficacia este papel necesita indispensablemente la sujeción de los Presidentes Municipales". (71)

Interviene también en la esfera municipal, el Gobernador cuando se realizan convenios y/o acuerdos, sobre la prestación de los servicios públicos.

El Municipio, también se relaciona con la Procuraduría de Justicia del estado que se trate, en relación con los delitos - que se cometan en las jurisdicciones Municipales.

(70) Almada, Carlos F. "La administración Estatal en México" Instituto Nacional de Administración Pública. 1982. Pág. 135.
(71) Obra Citada. Págs. 109 y 110.

2. Con la Federación.

En este punto veremos la vinculación o relación del Municipio con los Poderes de la Unión.

a. Con el Congreso de la Unión.

Con respecto a su vinculación con el Municipio, nos dice Gamas Torruco: "La Constitución Federal crea al Municipio como Institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal (reglas que operan como restricciones a la autonomía de las Entidades Federativas) y establece los principios políticos que deben inspirarlo". (72).

Nos dice Acosta Romero: "El Congreso General Ordinario -- consideramos que tiene escasas relaciones con los Municipios de la Entidades Federativas la esfera Municipal es eminentemente local, si interpretamos el espíritu de los artículos 115 y 124 de la Constitución". (73).

Solo interviene, cuando, junto con la legislatura locales se establece el Congreso Constituyente Permanente, y de esa manera podrá modificar algún precepto de la Constitución Federal y en su caso, - el artículo 115 "Referente al Municipio".

Ahora bien, hablando de leyes federales nos dice el artículo 120 de la Constitución Federal: "Los Gobernadores de los Estados es tán obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales".

Nosotros consideramos que una de las funciones más importante del Congreso de la Unión, no unicamente con respecto a la Institución

(72) Gamas Torruco, José "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano". - En "Los Municipio de México". Obra ya Citada. Pág. 99

(73) Artículo ya Citado. Pág. 24

ción Municipal es el hecho de actualizar o adecuar las leyes de acuerdo con las reformas y/o adiciones que tenga la Constitución Federal.

b. Poder Judicial Federal.

Si vinculación o relación es mínima por el Municipio es unicamente en el caso, que en los Juicios de Amparo que prueben, el Ayuntamiento, sea considerado autoridad responsable.

c. Poder Ejecutivo Federal.

En primer término el artículo 115 Constitucional en su fracción VII señala que: "El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde recidieren habitual o transitoriamente".

Analizando las funciones de las diferentes entidades que comprende el Poder Ejecutivo Federal veremos su vinculación con la Institución Municipal, siguiendo las atribuciones señaladas en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal describiremos las que tienen más vinculación con la temática de este trabajo señalando en primer lugar las disposiciones en seguida el artículo y fracciones correspondientes de la ley.

Con el Departamento del Distrito Federal, su vinculación es unicamente con los Municipios que lo rodean, cuando se declara "Zona conurbada" la comprendida entre un Municipio y el Distrito Federal es para la prestación de servicios públicos, cuando ambos entes quedan beneficiados.

Con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, es a través de lo que se ha denominado Servicios Coordinados de la Salud, en las Entidades Federativas, por medio del cual, se realizan los Servi-

cios de Salud; su injerencia en el Ambito Municipal, radica en la -
 Construcción de Centros de Asistencia, Brigadas Médico-Asistenciales
 etc. Artículo 39 fracción IX.

Con la Secretaría de Programación y Presupuesto, sy re-
 lación con el Municipio, es en razón de que esta Dependencia, es la
 encargada de realizar los estudios necesarios, con respecto a la In-
 versión Federal, en regiones de Desarrollo Socioeconómico en las En-
 tidades Federativas. Así como su intervención en la Planeación de -
 los Estados, con la participación de los Municipios. Artículo 32 -
 fracciones IV, VII y IX.

El Delegado de esta Dependencia, en la Entidad Federati-
 va será el que se encargue de realizar los estudios necesarios para
 la realización de nuestra Empresa Pública Municipal, punto que vere-
 mos más adelante.

Con la Secretaría de la Reforma Agraria, su vinculación
 con los Municipios, radica cuando se trate de los ubicados en zona -
 rural, para los efectos de la Creación de Centros de Población, Dota-
 ción de Tierras, así como el límite de Tierras Comunales y Ejidales.
 Regulación Jurídica de la Tierra, etc. Artículo 41 fracción III.

El Municipio, tiene, relación institucional con la Se-
 cretaría de Gobernación, cuando se trate de Cultos, Imprenta, Preven-
 ción Social y sobre todo el material Electoral. Artículo 27 fraccio-
 nes V, VII, XVI y XXVI.

Su relación con la Secretaría de Comunicaciones y Trans-
 portes, el Municipio la tiene tratandose de Servicios de Correos y -
 Telegrafos de competencia federal, que se prestan en el Municipio, -
 así como la construcción y conservación de caminos y puentes federa-
 les en cooperación con las entidades federativas con los Municipios
 y los particulares. Artículo 36 fracciones II y XXII.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología es la de prever a nivel nacional las necesidades de tierra para vivienda y para el desarrollo urbano y regular en coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios el sistema tendiente a satisfacer dichas necesidades. Artículo 37 fracción VIII.

Con la Secretaría de la Defensa Nacional, su relación -- con el Municipio, es a través de las Zonas Militares que se encuentran ubicadas en su territorio; así como la facultad del Ayuntamiento de llevar a cabo, la Junta Municipal de Reclutamiento. Artículo 29 - fracciones II y VII.

Con la Secretaría de Marina, su vinculación radica, cuando se trate de Municipios, que son Puertos, ya que esta Dependencia - Federal, es la que se encarga de la vigilancia y funcionamiento de -- éstos. Artículo 30 fracción IV.

Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su relación Institucional con el Municipio, es en primer término en cuando - la recaudación de impuestos así como la parte proporcional que le corresponde al Municipio en concreto, de acuerdo con el convenio de -- coordinación fiscal que celebre la Entidad Federativa en cuestión y - la Federación. Artículo 31, fracción II.

Es sumamente recomendable que el gobierno de la Entidad -- Federativa, vea las necesidades de cada Municipio en particular, para cuando se celebre el convenio le pida a la Federación un porcentaje - más para destinarlo para obras de infraestructura municipal.

Con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es en cuanto de los Distritos de Riego, ubicados en Municipios que lo requieran. Artículo 35 fracción 27.

Las relaciones de la Federación con el Municipio, son mi

nimas, en primer lugar porque es la Entidad Federativa de la que es miembro el Municipio la que establece sus lineamientos o programas que ha de seguir de acuerdo con las directrices que establezca el Ejecutivo Federal y en segundo término los programas de éste son cumplidos y se hacen realizables por las delegaciones o representaciones ante las Entidades Federativas.

Hay que considerar que hay dependencias de la Administración Pública descentralizada Federal, que al realizar sus atribuciones quedan beneficiados los Municipios en que estos, realizaron su acción.

Como es de observarse la Federación tiene mínima vinculación en el ámbito Municipal, aunque que su única relación radica en que los delegados de la Administración Centralizada participan en el desarrollo de los Estados en primer término en el Comité de Planeación de Desarrollo Estatal y en segundo término cuando realizan una actividad determinada en uno o varios Municipios de la Entidad.

V. El Municipio y el Desarrollo Regional. 1. Definición y Alcances del Desarrollo Regional. 2. El Municipio en el Contexto Regional.

Después de analizar el Municipio, en todos sus aspectos veremos como la unión de dos o varios Municipios constituyen -- una región, de interés para los mismos Ayuntamientos, en razón de -- que se puedan apoyar técnica y socialmente para realizar sus fines y así constituir una región.

Ya hemos señalado, que el Artículo 115 de la Constitución Federal, previene la facultad de los Municipios, previa autorización de sus Ayuntamientos, se asocien para la prestación de servicios públicos.

Pues bien, nuestra Empresa Pública Municipal, creada a instancias de un Ayuntamiento, puede beneficiar a una zona determinada ya que con ello se pueden crear oportunidades de empleo, aprovechamiento de recursos naturales que sean renovables, etc. es decir la creación de ésta institución sería un foco de desarrollo para una región.

En éste capítulo veremos al Municipio en su vinculación con una región, así veremos la definición encuadramiento y alcances de lo que se denomina Desarrollo Regional.

Después pasaremos analizar los aspectos legales institucionales que realiza la Federación para impulsar al regionalismo.

1. Definición y alcances del Desarrollo Regional.

Analizaremos primeramente el concepto de Región, para después de ver sus elementos, y para finalizar veremos lo que comprende el Desarrollo Regional.

Nos dice Ortega Blake, al referirse al Concepto de Región que:

"Proviene del latín *regere*; línea, demarcación. Significa el territorio comprendido entre varias líneas de demarcación. Así es la unidad, o porción de superficie inmediatamente menor que la unidad nacional cuyas características o propiedad socioeconómicas y socioculturales le determinan una entidad económicamente y socialmente significativas en el conjunto nacional. En planeación, la Región constituye la inclusión del elemento espacio en los objetivos y metas y constituye una estructura dependiente. Así la verdadera finalidad del Plan Regional, será la de procurar el mejoramiento de las condiciones de la población asentada en la Región". (74).

Pichardo Pagaza, asienta que "Las Regiones se definen sobre la base, de factores omogeneos perceptibles. Estos factores, seleccionados por una Región en particular pueden varias bastante, de acuerdo con los propósitos de los planificadores políticos y económicos" (75).

Entre las características más importantes del regionalismo, podemos señalar:

(74) Obra ya Citada. Págs. 314 y 315.

(75) Pichardo Pagaza, Ignacio. "El Análisis Institucional de la Administración Regional". en "Administración Regional en América Latina". Ediciones Siap. 1976. Págs. 71 y 72.

1. Entidad Socioeconómica, ubicada geográficamente entre el Municipio y la Entidad Federativa, no reconocida por la ley.

2. Con rasgos sociales, económicos, culturales y políticos semejantes.

3. La comunidad asentada en la región, coinciden en -- costumbres, usos, y tradiciones.

4. Participación del Estado y/o de la Federación para impulsar su desarrollo.

Nosotros, consideramos que la Empresa Pública Municipal sería un apoyo socioeconómico para la Región, ya que sería una unidad de apoyo para el Municipio, que la constituye como para los que integran la Región, ya que así podrán elevar su nivel socioeconómico.

Nos dice el Doctor Carrillo Arronte que "El papel a de desempeñar por el Sector Público Federal, es precisamente el de promotor, acondicionador y catalítico del desarrollo regional, razón por la cual, la oportunidad, coordinación y suficiencia de sus intervenciones son prerequisites indispensables para la consecución del éxito del proyecto empresarial más elemental". (76).

Al justificar la existencia del Regionalismo, nos dice Pescador Ozuna: "Las regiones pueden ser consideradas como partes - de un territorio estructurado en forma objetiva y no dependen del arbitrio humano para existir; también puede decirse que no existen ---

(76) Carrillo Arronte, Ricardo Doctor. "El Desarrollo Regional y - de Planteamiento del Modelo Mexicano del Crecimiento Económico" en "Sector Público y Desarrollo Regional". Publicaciones Sección Económica número 2, 1978. Departamento de Política -- Económica Facultad de Economía. Pág. 23.

realmente y que solo constituyen un artificio para estudiar los diversos fenómenos de la naturaleza y de la vida social". (77).

Ahora bien, la Federación es la que cuenta con más mecanismos para realizar el regionalismo, que como ya los señalamos es función del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por medio del cual realiza los estudios necesarios para impulsar Regiones de interés socioeconómico.

Se dice que la situación Regional en nuestro país se caracteriza por tres problemas:

a. Dispersión de la Población en pequeñas localidades.

b. Excesiva concentración urbana en la Ciudad de México y en menor medida en las ciudades de Monterrey y Guadalajara.

c. Marcada desigualdad en la distribución espacial de la riqueza, actividad productiva y de la población que se traduce en una insuficiente utilización de las potencialidades Regionales. (78)

(77) Pescador Ozuna, Mario. "Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Política para el Desarrollo Regional" en "Comercio Exterior" Vol. 31 número 4 Abril 1981. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Pág. 423

(78) "Instrumentación de la Política Regional" Documento de Trabajo Dirección General de Programación Regional de la Subsecretaría de Programación de la S.P.P. Marzo 1982. Pág. 8

2. El Municipio en el Contexto Regional.

En este punto, veremos los aspectos legales institucionales que la Federación, ha realizado para impulsar el Regionalismo, -- así como la participación e importancia del Municipio, en una determinada Región.

Ahora bien el primer paso de índole institucional fue la creación de las difentes comisiones de cuentas hidrológicas, como la del Papaloapan de Enero de 1947, nos dice Pescador Ozuna, al respecto que la creación de estas comisiones se consideró como una política vital para el desarrollo regional del país. La definición de las regiones se hizo con base en el criterio de homogeneización, en cuanto se pretendía elebar los rendimiento agrícolas. (79).

En 1971, el Gobierno Federal instrumenta la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico que según Martínez Cabañas "Se consolidó como un organismo de consulta, opinión, y - discusión de los posibles intereses que intervienen en el desarrollo de una Entidad Federativa". (80).

Saldaña, señala que los aciertos más importantes de esta institución son:

a. Toma como Base Espacial a las Entidades Federativas como unidades individuales respetando la División Política del Territorio Nacional.

(79) Artículo Citado. Pág. 422.

(80) Martínez Cabañas, Gustavo. "La Coordinación Regional" en "Coordinación Administrativa" Colección Seminarios número 6. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencial. 1976. Págs. 195 y 196.

b. Integrar un Programa Nacional de Desarrollo, partiendo de los programas estatales de inversión federal .

c. Mecanismo Administrativo de Intermediación entre la Federación y los Estados.

d. Se busca ajustar las acciones federales a los requerimientos regionales. (81).

La limitación más importante, que encontramos fue la de que la participación de la Entidad Federativa y de los Municipios es mínima, mientras que la de la Federación es sumamente excesiva.

En 1981, se integran los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal, estos adscritos al gobierno de la entidad federativa, con participación de los Municipios y de las dependencias del Ejecutivo Federal, representadas en la Entidad Federativa, organismo que estudiaremos más adelante.

El Regionalismo, es una forma de impulsar socioeconómicamente a los Municipios que se encuentran en una Zona geográficamente encuadrada. Se ha comprobado que un Municipio, avanza más, dentro de una Región que por su cuenta. Es en razón de que una Región aprovecha los recursos naturales y humanos de los Municipios que la integran.

El Regionalismo como fenómeno jurídico se ha señalado -- que antes la Federación, se encargaba de su impulso, instrumentando -- organismos de índole Federal como el Comité Promotor de Desarrollo --

(81) Saldaña, Adalberto. "Los Efectos del Centralismo Gubernamental en la Democracia y Distribución en México: Se propone hacer -- realidad el Federalismo". en "Sector Público y Desarrollo Regional". Publicaciones Sección Económica número 2, 1978 Departamento de Política Económica Facultad de Economía. Pág. 72.

Socioeconómico, hoy en día es la Propia Entidad la que ha de impulsar lo a través de un organismo, dependiente de la Administración Estatal que es el Comité de Planeación de Desarrollo Estatal, que veremos más adelante.

En el Regionalismo, se puede apoyar varios Municipios para desarrollar sus programas de bienestar social, en razón de primera instancia de, conjuntar esfuerzos.

Para lograr lo anterior se considera que tanto el sector Público como Privado den una mayor atención a los estudios e investigaciones dentro de cada una de Zonas y Regiones delimitadas para conocer y evaluar sus esfuerzos así como recursos y posibilidades de desarrollo, que ofrecen sus núcleos de concentración económica, así como los centros urbanos y su área de influencia de la Entidad Federativa de que se trate.

La Empresa Pública Municipal, creada a instancias de un Municipio puede impulsar al desarrollo de otros, creando fuente de -- trabajo para la Región, explotación de recursos naturales de la misma etc. en una palabra dar un impulso socioeconómico a la Región donde - se encuentre encuadrada el Municipio que le dio origen.

VI. La Empresa Pública. 1. Participación del Estado en la Economía
2. Mecanismo de Creación de la Empresa Pública. 3. Aspectos Legales.
4. Definición de la Empresa Pública. 5. Características y Elementos de la Empresa Pública.

Como parte esencial del Aparato Gubernamental-Administrativo, del Estado Moderno, se crean las Empresas Públicas o de Estado.

Se crean como una necesidad, ya que son creadas con la finalidad de producir bienes y/o servicios a cargo del Estado o bien la Explotación de Recursos Naturales, que tiene el Aparato Gubernamental, la facultad de explotarlo.

En este capítulo de este trabajo, veremos la Participación del Estado en la Economía, bajo que mecanismos es creada la Empresa Pública, como forma de Descentralización por Servicio, en su aspecto técnico-legal para después analizaremos su conceptualización teórica y para finalizar veremos sus elementos más importantes, así como sus características de índole jurídico.

1. Participación del Estado en la Economía.

A partir de la Constitución de 1917, el Estado Mexicano, ha ido tomadno fuerza, ya que es en su seno, en donde se deciden las competencias y facultades del mismo.

Se ha dicho que "Sector Público en Mexico, ha jugado un papel relevante en el cambio social y en progreso económico, así lo demuestra la evolución histórica de la intervención, participación y actividad diversificada del Estado en México". (82).

Nos dice Faya Viesca: "En la actualidad el crecimiento desorbitado del ámbito de los Servicios Públicos, aunado a la complejidad, dimensión y alcance de estos servicios, obliga al estado a intervenir en actividades antes reservadas a particulares". (83).

Muchos tratadistas consideran que la participación del Estado en la Economía radica en el control, a cargo del ente gubernamental, para así de esa manera realizar un desarrollo económico y social más eficiente y congruente con nuestra realidad.

Más adelante, en mismo autor, señala que "La intervención del Estado en la actividad Económica se ha efectuado de diversas maneras; la menos frecuente ha sido de nacionalizar empresas particulares sean de nacionales o extranjeros, es otro medio por el que el Estado incrementa su actuación económica. Sea de una manera o de otra el Estado ha tratado de intervenir en campos de actividad que --

-
- (82) "El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana" Participación del Gobierno de México en el Proyecto Internacional de Investigación. Secretaría de Programación y Presupuesto y Centro Internacional para las Empresas Públicas de los Países en Desarrollo. Julio 1982. Pág. 1.
- (83) Faya Viesca, Jacinto "Administración Pública Federal" Editorial Porrúa, S.A. 1979 Pág. 545.

son necesarios para el desarrollo económico y social". (84).

Es a partir de 1920-40 con el establecimiento del Banco de México y de Nacional Financiera, como el Estado Mexicano comienza a industrializar al País tanto en su carácter de promotor como creador de empresas, a este fenómeno socioeconómico se le conoce como -- participación del Estado en la Economía.

Ahora bien la participación del Estado en la Economía - se da en los siguientes casos:

a. Explotación directa de los recursos naturales a que tiene derecho por Disposición Constitucional, a tal efecto creando organismos, con esa facultad exclusiva.

b. Estableciendo mecanismos en la Legislación para que el particular, explote temporalmente los bienes que el Estado determina, creando así la figura jurídico-administrativa de la Concesión

c. Estimulando al Sector Industrial Privado, mediante - incentivos, créditos, prerrogativas, etc. a efecto de impulsar la --- creación de empresas.

La actuación del Estado debe estar al margen del interés público de acuerdo con la legislación.

Es la creación de organismo especializado a cargo del - Estado, la forma más típica en que este participa en la Economía. Corresponde al Estado a través de normas jurídicas reglamentarias como el Estado regula y controla su actividad.

(84) Obra ya Citada. Pág. 547.

La Constitución de un organismo descentralizado por servicio o sea una Empresa Pública, es la forma en que el Estado toma bajo su responsabilidad la explotación de un recurso natural que pertenece a la nación en el caso de que su finalidad sea la producción de un bien o cuando su fin sea la obtención de un servicio es cuando el estado considera tener bajo su responsabilidad la realización del mismo.

Hay que considerar que las empresas públicas ocupan un lugar sumamente importante para el desarrollo nacional como para la organización de la Administración Pública, ya que los resultados de sus funciones de prestación y servicios o producción de bienes están al alcance y de beneficio directo o indirecto.

Las Empresas Públicas se consideran que son unidades de producción o servicio que determinan el desarrollo o expansión en las decisiones del Estado.

2. Mecanismo de Creación de la Empresa Pública.

La Empresa Pública y/o de Estado, como se le ha denominado también su creación puede ser:

1. Por un decreto del Poder Ejecutivo Federal.
2. Por un ordenamiento legal del Congreso de la Unión.

De acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos señala que:

"Dentro de la Administración Pública paraestatal, serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con Personalidad Jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten".

Empresa en el sentido económico se puede definir como el conjunto de elementos que intervienen en el proceso productivo para la producción de bienes o servicios.

La Empresa Pública será cuando el Estado la constituya ya que se considera de interés general o la satisfacción de necesidades colectivas, el motivo de su creación.

La participación de la Empresa Pública en la vida Económica del país es sumamente importante, ya que cubre áreas de explotación de competencia unicamente para el estado.

Su regimen jurídico es de orden público, en cuando su --

origen pues bien, puede tener relaciones jurídicas de orden privado cuando actua como particular.

Cuando la Administración Pública Federal, considera explotar determinado recurso, que tiene bajo su responsabilidad exclusiva de explotarlo, de acuerdo con la Constitución o bien la realización de determinado servicio también bajo su responsabilidad crea una Empresa Pública.

Con respecto a la terminología, señalaremos que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera que son organismos descentralizados, en su artículo 45, pero después la enumera como empresas, siguiendo el mismo criterio de la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Se considera que sería conveniente usar un mismo criterio para su denominación.

Estamos de acuerdo en que se le denomine organismos descentralizados, en tanto que son entes que se desprenden del centro de la Administración Pública, pero consideramos que las Empresas Públicas son parte integrante del sector descentralizado ya que a parte de estas lo integran fideicomisos públicos así como sociedades Civiles.

3. Aspectos Legales.

En este punto, analizaremos como la ley Orgánica de la - Administración Pública Federal como concibe y regula la Empresa pública.

Por principio el artículo primero señala que la ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal más adelante señala:

"Los organismos centralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos componen la Administración Pública para Estatal".

Las Empresas Públicas, de acuerdo con su participación gubernamental pueden ser mayoritaria y/o minoritaria o bien fideicomisos públicos.

El artículo 46 señala cuando su participación es mayoritaria:

Cuando el Gobierno Federal, Gobierno del Departamento - del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, Instituciones de Crédito o Fianza, considerado conjuntamente o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más de capital social.

Que la constitución de su capital se haga figurar acciones de serie especial que solo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.

Que el Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva, u Organo de Gobierno designar al Presidente, al Director, al Gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionista del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo de Gobierno equivalente.

Witker, nos dice: "En general, adoptan como forma de administración la Sociedad Anónima sin perjuicio de que en algunos casos se organicen bajo la forma de Sociedades Cooperativas de Participación Estatal.

"Las atribuciones y objetos de estas empresas se contienen en el texto legal que las crea o la estructura pública constitutiva, según los casos.

"Al adoptar la forma de Sociedad Anónima, su estructura orgánica, de acuerdo con la normativa jurídica aplicable, será normalmente la siguiente: Asamblea General de Accionistas, Consejo de Administración, Director Gerente, Gerencias y Departamentos". -- (85).

Por su parte las empresas de participación estatal minoritaria, nos señala el artículo 48, que son las "Sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen del 50 y hasta el 25% de aquel.

Y finalmente los Fideicomisos -Art. 49- a que se refiere esta ley serán los establecidos por la Administración Pública -- centralizada así como los que se crean con recursos de las entida--

(85) Witker, Jorge. "La Empresa Pública en México y España. Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo". Editorial Universidad Nacional Autónoma de México y Civitas, S.A. 1982 - Pág. 78.

des a que elude la propia ley.

Es de interés observar que la ley de la Administración Pública clasifica a las empresas en razón de la participación o en su caso del control que se tenga por parte del Estado, en este punto se considera que es correcta la clasificación, y nada más diremos que sea o de participación mayoritaria o minoritaria tienen la categoría de Empresas Públicas.

Es correcto, la participación del Estado ya que así se podrá impulsar áreas en que en primer término, por la posibilidad de que podrá realizarlos y en segundo término, cuando se preve por la Constitución Federal o por ley el uso o explotación exclusiva a cargo del Estado.

4. Definición de Empresa Pública.

En éste punto, veremos y analizaremos las distintas definiciones y acepciones de la Empresa Pública de diferentes tratadistas.

El Maestro Serra Rojas nos dice que:

"Las Empresas Públicas, son Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio y regimen jurídico propios creados o reconocidos por medio de una Ley del Congreso o decreto - del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otros de naturaleza económica". (86).

Por su parte, el Doctor Acosta Romero, nos señala que - "Es la conjugación de los factores de la producción para obtener bienes o servicios que el estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas". (87).

Farias Urbano, nos dice que la Empresa Pública es "Una - unidad económica de producción de bienes o servicios que el estado gestiona o controla directa o indirectamente, por el objeto de que realice o coadjuve a realizar los fines políticos, económicos y sociales que se propone alcanzar". (88).

En las definiciones, antes descritas se observa que la participación del Estado es importante en su caracter de creador,

(86) Obra Citada. Tomo I Pág. 674.

(87) "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1975. Pág. 109.

(88) En "El Derecho Económico como Derecho Social del Porvenir". - en Libro en "Homenaje al Maestro Mario de la Cueva". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1981. Pág. 203

Gestionador y Contralor de la Empresa Pública.

Así mismo se señala que con el fin de crear o producir bienes y/o servicios que van destinados al interés general en beneficio de la comunidad se crean.

Es importante señalar que en muchos de los casos es -- creada y constituida la Empresa Pública, con la finalidad de explotar recursos que por disposición Constitucional o en su caso legal corresponden al Estado.

Entre los comentarios más importantes diremos que en - primer término que hay una separación del concepto técnico de índole doctrinario y organismo descentralizado que señala la ley, nosotros consideramos que es sumamente importante de homogenizar los - criterios de concepto ya que de esa forma podrá estudiarse y entenderse mejor la figura que nos ocupa.

Otro punto es el que corresponde a los dos órganos formalmente de establecer su constitución: al Congreso de la Unión - por medio de una ley o bien el Ejecutivo Federal por medio de un - decreto. Nosostros consideramos que el Ejecutivo pueda crearla por medio de una ley con aprobación del Congreso de la Unión.

Y finalmente una crítica: actualmente el Estado tiene de todo tipo de Empresas bajo su responsabilidad, que hay casos que duplican la actividad de los particulares.

En las anteriores definiciones de Empresas Públicas se remarca la palabra "Producción", elemento que implica una actividad económica de realizar bienes o servicios tanto para consumo del propio estado como de los particulares. Esta producción de bienes y - servicios es en razón de que el Estado considera necesario establecer, en la obtención de este elemento el Estado obtiene recursos -

económicos muy importantes.

Es importante señalar que todo sujeto de derecho público: Federación, Estados y Municipios están facultados para constituir Empresas Públicas, con respecto a los dos primeros no hay problema, pero el tercero se encuentra como ya se dijo a lo que señale la legislatura local y en segundo lugar que sea sujeto de crédito.

Nosotros proponemos que se reforme la Constitución Federal para darle pauta al Municipio de crear Empresas Públicas que han de beneficiar su desarrollo económico.

5. Elementos y Características de la Empresa Pública.

Los elementos más importantes de la Empresa Pública, re-sumiendo lo que señalan la mayoría de los autores son:

a. Que el aparato Gubernamental, aporte la mayoría de sus elementos de capital y urbanización.

b. Destinada a producir bienes y/o servicios para satisfacer el interés general o las necesidades de la comunidad .

c. Que sea dirigida, vigilada y controlada por el aparato gubernamental.

d. Regimen jurídico de Derecho Público en su origen, organización y funcionamiento.

e. Las relaciones con los particulares pueden ser subordinadas al Derecho Privado.

f. No tienen propósito de lucro, pero premoderantemente si es manejada por un criterio claramente económico.

Por su parte, entre las características de índole legal más importantes de la Empresa Pública tenemos:

a. Personalidad Jurídica propia, reconocida por el Derecho y por el Estado

b. En la doctrina es importante señalar que se con-sidera como una forma de descentralización, por servicio, teniendo por

argumentos los siguientes:

- "Servicio Público de orden técnico.
- "Estatuto Legal para Funcionarios, Encargados de dicho servicio.
- "Participación de Funcionarios Técnicos, en dirección del servicio.
- "Control de Gobierno, ejerciendo por medio de la lega lidad de los actos realizados por el servicio descentralizado.
- "Responsabilidad efectiva de Funcionarios". (89).

(89) Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 1977. Pág. 214.

VII. La Empresa Pública Municipal. 1. Conceptualización. 2. Aspectos Constitucionales. 3. Participación de la Entidad Federativa y de la Federación. 4. Importancia Operativa y Análisis del Convenio Unico de Desarrollo y del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal. 5. El Fondo de Fomento Municipal del Banco Nacional de Obras y Servicio Públicos, S.A. 6. La Empresa Pública Municipal. Definición y Naturaleza Jurídica. 7. Mecanismo de Creación, Composición y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal. --- 8. Características de la Empresa Pública Municipal.

En este capítulo, analizaremos como conceptuamos a la Empresa Pública Municipal, así como las facultades y atribuciones del Municipio, desde el punto de vista Constitucional, para constituir la así como la participación del Convenio Unico de Desarrollo y del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal, como apoyan institucionalmente a la realización de la Empresa.

Después analizaremos como el Fondo de Fomento Municipal da créditos para que los Municipios, puedan realizar sus servicios públicos.

También veremos, la definición y la naturaleza jurídica que proponemos tenga la Empresa Pública Municipal. Así como el establecimiento de un mecanismo de creación, composición y funcionamiento de nuestra Empresa y por último veremos las características Jurídicas y las que hemos denominado, económico-sociales, de esta institución Municipal.

1. Conceptualización.

Analizar el Artículo 115 Constitucional, señalamos que actualmente, ya se considera que los Municipios tendrán bajo su responsabilidad el cumplimiento de servicios públicos, al respecto el Doctor Ochoa Campos nos señala: "En el caso de la Municipalización, de servicios públicos locales, la Municipalidad se convierte en la práctica en una gran empresa de servicios públicos". (90).

Para nuestra forma de pensar, diremos que estamos de acuerdo con Ochoa Campos y proponemos, que aparte de las empresas enfocadas a la satisfacción de servicios públicos, deben crearse Empresas Públicas Municipales que tengan como finalidades: la obtención de bienes y/o servicios a la comunidad, se aproveche la mano de obra existente en la Región determinada, que explote los recursos que son renovables de la zona ya que de esa manera, el Municipio en materia económica-financiera, será más libre, en propósito de este Trabajo, establecerla con Bases Jurídicas.

Ahora bien, la creación de la Empresa Pública Municipal desde el punto de vista del Derecho Administrativo, se puede decir -- que se trata de una forma de Descentralización por Servicio, en razón del organo que depende de su creación, es un ente de Derecho Público: El Municipio.

(90) Ochoa Campos, Moises. "La Municipalización de Empresas de Servicios Públicos" en Revista Semestre Municipal Primero Semestre de 1981. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.-A. Pág. 29.

2. Aspectos Constitucionales.

En este punto, veremos si el Artículo 115 Constitucional precepto, referente al Municipio, da facultades a este de realizar la Empresa Pública Municipal.

Ahora bien, cuando analizamos el Artículo 115, dijimos - que la reciente reforma es un cambio a la Institución Municipal; así mismo cuando se analizó el Funcionamiento y Estructura Municipal, se - dijo que el Ayuntamiento es un Organo Colegiado, que es un Organo - de Consulta y Decisión.

La Fracción II, señala el principio importante de que -- los Municipios estan investidos de Personalidad Jurídica, esta será - "Su capacidad para gozar y ejercer derechos, para contraer obligaciones". (91).; también señala que manejará su patrimonio, conforme a - la ley.

Lo referente al Patrimonio Municipal, es competencia de la Leyes Orgánicas Municipales, su regulación, estan son expedidas -- por cada Congreso Local, ya que este organo es el encargado de dar -- normatividad y eficacia a los actos emanados de los Municipios.

La Personalidad Jurídica, también comprende para nuestro caso el hecho de que el Ayuntamiento decida que el Municipio, sea sujeto de crédito para la consturcción, realización o constitución de - un Servicio Público o Empresa Pública Municipal.

La Fracción III señala que los servicios públicos deben darlos los Municipios, con la participación de los Estados, cuando -- así fuese necesario.

Al respecto el Doctor Ochoa Campos, señala:

"En México, la Municipalización de Servicios Públicos, - es materia de reglamentación en las Leyes Orgánicas de los Estados, - en virtud de nuestra organización federal". (92).

Los Servicios Públicos, que enumera el Artículo 115 Constitucional son:

- Agua Potable y Alcantarillado.
- Alumbrado Público.
- Limpia.
- Mercados y Centrales de Abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, Parques y Jardines.
- Seguridad Pública y Tránsito.

Así como otros en que de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La misma fracción, previene la posibilidad de acuerdo en tre Municipios de apoyarse, en coordinarse y asociarse para realizar los Servicios Públicos, que les corresponda.

Nosotros, diremos que entre los Servicios Públicos antes señalados, hay algunos que pueden industrializarse y con ello constituir Empresas Públicas Municipales; ya que con ello haremos como veremos más adelante, en que los Municipios sean focos de desarrollo.

La Fracción V, de nuestro artículo faculta a los Municipios, que en los términos de las Leyes Federales y Estatales relati--

(92) Artículo Citado. Pág. 31.

vos estarán facultados para "... controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales" . Para tal efecto y de conformidad a los Artículos señalados en el párrafo tercero del Artículo XXVII de ésta Constitución Federal, expidan los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

En este punto es importante, en razón que nuestra Empresa Pública Municipal, tenga como objeto social la explotación del --suelo para extraer recursos naturales que sean de índole renovables.

Y por último la Fracción X, en su segundo párrafo, establece, que los Estados, estan facultados para celebrar convenios con sus Municipios para la prestación de Servicios Públicos. Para nosotros diremos que el Municipio pueda celebrar convenios con la Entidad Federativa, pero para la Asistencia Técnica de la Empresa Pública Municipal.

3. Participación de la Entidad Federativa y de la Federación.

Cuando analizamos la relación Institucional del Municipio, con la Entidad Federativa a la que pertenece y con la Federación se señala que las relaciones son de interés paralelo y de coordinación.

Su vinculación con respecto a la Constitución o creación de la Empresa Pública Municipal, es lo que trataremos de analizar en este punto.

a. Con la Entidad Federativa.

Diremos con con el Congreso Local su relación se da en razón de que es el que da la Aprobación para los Ingresos y Egresos de cada Municipio, así como su autorización en préstamos que obtenga el Municipio con otros organismos y/o con la Federación. Diremos que formalmente, es el ente que habrá de autorizar la constitución y/o creación de la Empresa Pública Municipal.

Con el Poder Ejecutivo Local: El Gobernador, figura importante dentro de la Administración Estatal, ya que el interviene en todos los aspectos de la Entidad Federativa, de que se trate.

El Gobernador en su carácter de Presidente del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal, es que puede impulsar el desarrollo socioeconómico de un Municipio, y así dar apoyo Institucional a la constitución y/o creación de la Empresa Pública Municipal.

Y con respecto a los convenios entre el Gobernador y los Presidentes Municipales, es para apoyar técnicamente a los Ayuntamientos, este tipo de convenios son bilaterales y para un caso con

creto.

b. Con la Federación.

Su intervención en la esfera Municipal, es importante, ya que la Federación, es la que establece mecanismos de apoyo a las Entidades Federativas y de ese modo apoyar a los Municipios, estos son:

I. El Convenio Unico de Desarrollo, que es realizado entre la Federación y la Entidad Federativa, su antecedente inmediato es el Convenio Unico de Coordinación, que entre sus propósitos más importantes, con respecto a este punto nos dice Ortega Blake son:

"iii. Apoyar y encabezar la mayor participación, de grupos locales tanto en el planteamiento como en la solución de sus problemas y, iv. Avanzar en el proceso de la Descentralización de la Administración Pública, mediante la concurrencia de los Estados en el análisis de problemas económicos y sociales en ejercicio de programas específicos". (93).

II. El Comité de Planeación del Desarrollo Estatal, - que vincula a todos los sectores de la Entidad Federativa, de que se trate, este organismo de índole Estatal lo analizaremos más adelante.

III. Y finalmente, el que más se vincula con la Federación y el Municipio, es el Fondo de Fomento Municipal de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. que también veremos más adelante.

(93) Ortega Blake, Arturo J. "Federalismo y Programación Regional" en "Comercio Exterior" Vol. 32 Núm. 11 México noviembre 1982, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. Pág. 1195.

4. Importancia Operativa y Análisis del Convenio Unico de Desarrollo y del Comité de Planeación del Desarrollo Estatal.

Como primer paso, veremos como opera y su análisis del Convenio Unico de Desarrollo, instrumentado a principios de 1983; para entender su naturaleza jurídica, analizaremos su antecedente inmediato: el Convenio Unico de Coordinación.

Nos dice Ruiz Massieu, que el Convenio Unico de Coordinación "Es un acuerdo de voluntades celebrado entre dos personas de igual jerarquía estructuradas por dos órdenes normativos de idéntica jerarquía. Esas dos personas (Poder Ejecutivo de la Unión y Poder Ejecutivo Estatal), son de Derecho Público. Ambas partes tienen que disponer de competencia para celebrar el instrumento que nos ocupa, porque se trata de órganos del Estado Mexicano y, por ende disponen de un ámbito de actuación (de competencia), que restringidamente los ordenamientos legales les circunscriben". (94).

En el mismo sentido, nos dice Luis Miguel Díaz, que "Son actos Públicos bilaterales que abordan acuerdos de política, administración y economía que tiene importancia y trascendencia nacional. En este tipo de acuerdos las partes seleccionan los asuntos que tengan incidencia en intereses estatales y nacionales". (95).

El modelo del Convenio Unico de Coordinación, en el punto 3. se señala que "Los Estados y los Municipios, constituyen las entidades históricamente idóneas para dirigir los esfuerzos de sus comunicados, en la consecución de un mejoramiento de las condi--

-
- (94) Ruiz Massieu, José Francisco. "Naturaleza Jurídica de los Convenios Unicos de Coordinación" en "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México" Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. 1981. Pág. 142.
- (95) Díaz, Luis Miguel. "Los Estados y el Plan Global de Desarrollo" en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Número 2 Abril-Junio 1981. INAP. Pág. 73.

ciones de vida, así como para coadyuvar con la Federación en la planeación y organización del desarrollo armónico y equilibrado del --- país. (96).

Una definición adecuada al Convenio Unico de Coordinación puede ser:

"Es el documento por el que se formaliza la coordinación del Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de Gobierno en materias - que son de competencia del Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellos de interés común para lo cual las Secretarías de Estado y demás Dependencias Federales deberán normar su actuación de conformidad a los términos - concertados en dichos convenios". (97).

Nosotros consideramos que sus características de índole Jurídico, más importantes son:

- a. Es un acuerdo de voluntades.
- b. Su campo de aplicación territorial es la Entidad Federativa, que realiza el convenio.
- c. Se delegan funciones de índole Administrativo, -- del nivel Federal al Local.
- d. Su vigencia es permanente y con respecto a su revisión, adición y modificación se da en cualquier tiempo y cualquier parte puede solicitarlo.
- e. Se previene así mismo que se podrá evaluar, en --

(96) Publicado en "Legislación y Documentos Básicos 1976-82". -- Tomo I Dirección General de Documentación y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto. 1982.

(97) Sánchez de Carmona, Luis y García Díaz, María. "La Administración del Crecimiento No. 37 Enero-Marzo 1979. Instituto Nacional de Administración Pública. Pág. 31.

todo tiempo, su cabal cumplimiento.

Después de analizar el Convenio Unico de Coordinación, pasemos analizar el Convenio Unico de Desarrollo, vigente a partir de 1983. Lo veremos unicamente para el interés de este Trabajo.

En el rubro de antecedentes, punto 2. se señala que de acuerdo con la situación económica coyuntural, se exige una mayor coordinación de los Gobiernos Federal y Estatal así como una más eficaz participación de los Municipios. (98).

En el capítulo II, punto 4. se señala que "Los Ejecutivos Federal y Estatal conviene en instrumentar las diferencias sustantivas para transformar el Convenio Unico de Coordinación en un Convenio Unico de Desarrollo que promueva, mediante la acción ordenada y programada de las tres instancias de Gobierno, el desarrollo nacional".

Una novedad, con respecto a su antecedente, es el que establece un capítulo especial, el V denominado "Del fortalecimiento Municipal".

En el punto decimo sexto, se establece que los Ejecutivos Federal y Local, conviene en coordinar sus acciones a fin de fortalecer la capacidad política, social, económica y administrativa de los Gobiernos Municipales. Se establece que el Ejecutivo Estatal instrumentara medidas Jurídico-Administrativas, así como proporcionar asesoría y apoyo técnico a los Ayuntamientos en materia Acendaria, Administrativa y Jurídica. Así como perfeccionar los mecanismo de distribución de las participaciones en Ingresos Federales por concepto de Ingresos.

Las características de índole Jurídico, que se consi-

(98) "Convenio Unico de Desarrollo que Ratifican el Ejecutivo Federal y El Ejecutivo del Estado de". Documento fotocopiado Febrero 1983. Presidencia de la República.

deraron al Convenio Unico de Coordinación, son aplicables para este Convenio también.

En este nuevo documento se establece que el Ejecutivo Estatal instrumentara medidas Jurídico Administrativas para así apoyar y prestar asesoría técnica a los Municipios. Al respecto es importante considerar que los Gobiernos Locales, se ha establecido una Unidad Administrativa de apoyo al Municipio, respetando su autonomía, nosotros consideramos que estos organos de apoyo Municipal deben participar a instancia del Ayuntamiento que solicite su intervención.

Ahora pasemos a analizar al Comité de Planeación del Desarrollo Estatal (COPLADES).

Dijimos cuando se analizó el Regionalismo, que los Comités promotores del Desarrollo Socioeconómico, creados por la Federación en 1971, se señaló que su función principal es la de ajustar las acciones federales a los requerimientos Regionales así como la de ser intermediario entre la Federación y la Entidad Federativa. Este organo, es el antecedente institucional más importante de los COPLADES, que son organos, cuya vinculación jurídica son -- los antes denominados Convenios Unicos de Coordinación, actualmente Convenios Unicos de Desarrollo.

Su naturaleza Jurídica de estos organismos técnico administrativo es que "Son organismos descentralizados de la Administración Local, en los que en la participación de Funcionarios Federales y Municipales y de Representantes de los Sectores Social y Privado, esta determinada por el objeto de los Comités, no por su naturaleza". (99).

(99) Pesqueira Olea, Eduardo. "El Sistema Nacional de Planeación en el Ambito del Desarrollo Regional". En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Secretaría de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa. 1981. Pág. 160.

El Convenio Unico de Desarrollo, dota al Comité de Planeación del Desarrollo Estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Será a través de este Organismo, que se de a conocer - los proyectos, monto de inversiones, su localización y calendarización de los programas de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, realice en la Entidad de que se trate.

Su integración según el Modelo para Creación del --- COPLADE, (100) será:

a. Un Presidente. Es el Gobernador de la Entidad Federativa, de que se trate.

b. Coordinador General. Es el Titular de la Dependencia Estatal, encargado de tareas de Planeación, Programación, Presupuestación y Evaluación.

c. Secretario Técnico. Es el Delegado de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal, en la Entidad Federativa Correspondiente.

d. Titulares de las Dependencias, del Gobierno Estatal que señale el C. Gobernador.

e. Titulares de los Organos que actuen en el Estado, de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

f. Titulares de las Comisiones de los Sectores Público, Social y Privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la Entidad

(100) "Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados". Publicado en Programas número 5. Marzo-Abril 1981. Secretaría de Programación y Presupuesto.

g. Los C.C. Presidente Municipales.

Con respecto al COPLADES diremos que es en su seno, don de los Presidentes Municipales podrán dar a conocer sus problemas.

Es allí donde se pueden respaldar los proyectos de inversión de índole Municipal. Así como el medio, por el cual el Municipio representado por el Presidente Municipal puede dar a conocer el acta del Ayuntamiento que encabeza a fin de que la reunión del COPLADE este informada de la constitución de una empresa pública municipal.

Así las Entidades de la Entidad Federativa y de la Administración Pública Federal se comprometen en que pueden apoyar al Municipio, para la constitución de la Empresa Pública antes referida.

Se considera que se ha realizado un gran avance del Comité Promotor de Desarrollo Socio Económico, organo de naturaleza Federal al Comité de Planeación de Desarrollo Estatal, ya que se señala que es un organismo descentralizado de la Entidad Federativa que se le dota de Personalidad Jurídica y Patrimonio Propio. Es más, es en este organo donde se dará a conocer las Inversiones del Gobierno Federal y en este punto nos interesa, ya que así podrá impulsar el desarrollo Regional o de Regiones de la Entidad Federativa de que se trata.

5. El Fondo de Fomento Municipal del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

Después de ver los mecanismos, institucionales en que la Federación participa de los programas de los Estados; así como la vinculación del Municipio con el COPLADES. Ahora analizaremos a un Fideicomiso, que tiene por objeto la de otorgar préstamos a largo plazo con un interés preferencial a Municipios de escasos recursos para la realización de obras de servicios públicos necesarios. El préstamo, puede ser inclusive por cuarenta años.

El otorgamiento de Crédito, será mediante una solicitud del Municipio y/o Estado, la cual el Banco hará una visita al primero, para recabar información, que sirva de apoyo para el otorgamiento.

Se da a conocer al Municipio interesado: el monto posible, las condiciones para la tasa de interés y la capacidad que debe preverse para diseñar el anteproyecto. Así mismo se le solicitará un anteproyecto de obras y una guía presentación de planos y del presupuesto.

Con lo antes, solicitado recurre Personal Técnico de la Institución Bancaria, a fin de realizar un estudio de campo, si es aprobado, junto con la documentación requisitada, se somete a la consideración del Comité Técnico del Fideicomiso.

Se comunica al Interesado, la resolución del Comité Técnico, si es procedente se requerirá la autorización del Ayuntamiento y del Congreso Local, enviando al Banco la copia certificada del acta de la Sesión del Ayuntamiento y la respecta Autorización Legislativa.

Se envía un ejemplar del contrato firmado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para tramitar su Inscripción en el registro de Deuda Pública, así como al Fideicomiso, al Gobierno del Estado, y al Municipio.

La dependencia o contratista, en su defecto, comunican al Fideicomiso, el comienzo de obras, este se encargará de realizar un contrato de obras. Al inicio de las obras se da un 25%, a cargo del Crédito y el Fideicomiso nombra a un supervisor para constatar la inversión del crédito y el avance de las obras.

De acuerdo, como avance la obra se van dando partidas equivalentes, con intervención del supervisor.

Al terminar la obra, se procede a levantar una acta, en la cual la compañía encargada de la construcción entrega las obras al interesado con la anuencia del supervisor del Fideicomiso.

Este Fideicomiso, es de mucha importancia operativa para el Municipio; nosotros proponemos que haya una Institución de Crédito que apoye y tenga como finalidad ayudar al desarrollo del Municipio.

6. La Empresa Pública Municipal. Definición y Naturaleza Jurídica.

Cuando analizamos, la figura de la Empresa Pública, se señaló su importancia y participación en lo que se ha denominado - "Intervención del Estado en la Economía" así mismo se analizó con respecto a su aspecto legal, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en razón de un porcentaje determinado de acciones, propiedad del Estado o bien prerrogativas para el mismo, se determina si la Empresa Pública puede ser mayoritaria o minoritaria.

También vimos la definición de varios tratadistas sobre la Empresa Pública, así como su concepción como una forma de -- Descentralización.

En este punto, de este Trabajo veremos como concebimos a la Empresa Pública Municipal, así como también diremos su naturaleza Jurídica.

La Empresa Pública Municipal la podemos definir como - una unidad de Derecho Público, generadora de bienes y/o servicios, creada a instancias de un acta del Ayuntamiento del Municipio que - corresponda el cual señalará también su personalidad y su patrimonio, cuya finalidad es la de impulsar el nivel socioeconómico de la Región donde se instale.

Su naturaleza Jurídica será:

a. Creada a instancias de un organo de Derecho Público: El Municipio mediante un acta del organo de Gobierno de este - ente o sea del Ayuntamiento.

b. Su constitución, estructura y funcionamiento de esta Empresa, la fija el Ayuntamiento, a través de sus disposiciones-reglamentarias.

c. El Propio Ayuntamiento, señalará su personalidad y el patrimonio de la Empresa Pública Municipal.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, es en donde se analizan los problemas y las perspectivas del Municipio. Es a través de una acta del mismo, como se dan a conocer las distribuciones del mismo, que tiene como campo territorial de aplicación, la exten-
sión del mismo.

También mediante un acta del Ayuntamiento, se autoriza la constitución de la Empresa Pública Municipal.

Su finalidad será la producción de bienes y/o servicios, ya que por su ubicación puede la Empresa Pública Municipal, - de ser de índole:

- a. Centro Artesanal.
- b. Turístico.
- c. Socio-cultural.
- d. Minero.
- e. Ganadero-agrícola.
- f. Industrial.

Ya que el fin importante de la constitución de la Empresa Pública Municipal es la de impulsar el Desarrollo socioeconómico de la Región donde se instale. Así mismo, su constitución pue-
de beneficiar a varios Municipios, es decir a una Región determinada.

Su configuración Jurídica será la forma de descentralización por servicio, en razón de que el Municipio, sujeto de Derecho Público, encarga a otro la realización de tareas de producción de bienes y/o servicios dándole autonomía administrativa y financiera, estableciendo mediante actas, o bandos, disposiciones que regulen su control y funcionamiento.

Con respecto a la institución de la Empresa Pública,-- hemos considerado: que esta figura administrativa se da en los Municipios de Guadalajara, Monterrey y Acapulco, en los dos primeros fue sencilla su constitución en razón del alto presupuesto con que manejan los Municipios, la del Municipio de Guadalajara sujeto es - la fabricación de materiales de construcción y la del Municipio de Monterrey no se pudo investigar. Por su parte en el Municipio de - Acapulco, es la de explotar los recursos naturales de la Región, para la fabricación de jabones de coco, aceite para la piel principalmente.

Es de considerarse que en las dos primeras son creadas por capitales de Entidades Federativas a instancias de un decreto - del Congreso Local, violando así la autonomía Municipal ya que por su ubicación territorial es el Ayuntamiento el organo que debe constituir su creación con aprobación del Congreso Local.

Y con respecto a la ubicada en el Municipio de Acapulco se realizó una investigación:

Inicialmente pertenía a particulares, pero ante una deuda que se tenía con el Ayuntamiento, se traslado su propiedad al mismo, en la Secretaría de Ayuntamiento del Municipio hay un acta - de incorporación de la Empresa.

A raíz de la reforma constitucional que los Municipios tengan bajo su responsabilidad la realización de servicios públicos

se estan creando en varios Municipios de algunas Entidades Federativas como el Estado de México, Hidalgo lo que se ha denominado Empresas Públicas paramunicipales cuya finalidad es la de apoyar la realización de servicios públicos.

7. Mecanismo de Creación, Composición y Funcionamiento de la Empresa Pública Municipal.

Con todo lo anterior sobre el Convenio Unico de Desarrollo, Comité de Planeación del Desarrollo Estatal, el Fondo de Fomento Municipal, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y sobre las relaciones institucionales del Municipio con la Entidad Federativa y con la Federación, proponemos instrumentar un mecanismo de creación de la Empresa Pública Municipal.

1. Municipio.

A iniciativa de uno de los Regidores y/o Síndicos, del Presidente Municipal, o del Tesorero se propone en sesión de Ayuntamiento, la constitución de una Empresa Pública Municipal.

En dicha sesión, se discute si es realizable, el Ayuntamiento verifica si el Municipio, en cuestión posee los recursos - naturales, humanos y financieros para la empresa:

Naturales en tanto que en su territorio tenga recursos naturales renovables y que además sea sencilla su industrialización.

Humanos, se considera en cuanto se tenga el número de habitantes promedio necesario para efectuar el desempeño laboral.

Financieros, si el Municipio en su Tesorería, tienen los activos necesarios y/o en su defecto si es sujeto de crédito, si tiene deudas, préstamos pendientes, etc.

2. Comité de Planeación de Desarrollo Estatal.

El Presidente Municipal, acude con el Coordinador General del COPLADE, a fin de proponer para la próxima sesión, de este organismo la constitución de la Empresa Pública Municipal.

3. Municipio.

El Ayuntamiento, prepara los estudios necesarios para la constitución de la Empresa, así como el acta de la sesión del mismo, para así someterlo, a la consideración del COPLADE.

3. Comité de Planeación del Desarrollo Estatal.

En su sesión ordinaria, el Presidente Municipal somete a su consideración, la constitución o creación de la Empresa -- Pública Municipal.

Las Dependencias Federales, en la sesión del Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal, a través de sus representantes, pueden apoyar institucionalmente, al Municipio a la realización de la Empresa, por ejemplo: la Secretaría del trabajo y Previsión Social en Materia de capacitación y adiestramiento para el trabajo; la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en materia de sanidad; la Secretaría de la Reforma Agraria, en la regulación de la tierra, para que sea aprovechable para su explotación, etc.

5. El Congreso Local.

El Municipio, reunido todo el material de apoyo de las Dependencias Federales, los estudios económicos de la Región donde se desea constituir la Empresa Pública Municipal solicita ante el Congreso Local para que este organo le autorice la constitución de la Empresa Pública Municipal.

6. Institución Bancaria.

Ya señalamos, que es necesario que una Institución Bancaria tenga como finalidad apoyar en materia de crédito a los Municipios, con interés preferencial bajo.

Ya que de esa manera los Municipios, podrán realizar obras de servicios públicos, así como apoyarlos a la constitución de las Empresas Públicas Municipales.

Ahora bien, el Fondo de Fomento Municipal del BANOBRAS da fuerza de índole financiero a las reformas constitucionales recientes, cuando se señala que los Municipios tendrán a su cargo los servicios públicos, pero hay casos en que estos se pueden industrializar y con ello dar ingresos así como la creación de una mano de obra para los habitantes del lugar, o de la Región en sí en una palabra, elevar el Desarrollo Socioeconómico de la zona. Al crearse una Empresa Pública Municipal quedan beneficiados no únicamente un solo Municipio, sino también los circunvecinos, con ello crear una Región socioeconómicamente.

En cuanto al Convenio Unico de Desarrollo en el rubro de Fortalecimiento Municipal, que se señale que se den facilidades, al Municipio en materia de crédito, financiamiento y asesoramiento en la constitución de Empresas Públicas Municipales.

Y con respecto, al Comité de Planeación de Desarrollo estatal, es necesario que las Entidades Estatales y Federales, se coordinen para la de apoyar la constitución de Empresas Pública Municipales.

Y finalmente diremos que la Camara de Diputados Local expida normas sobre la consitución y funcionamiento de este tipo de Empresas, que tienen como primordial objetivo apoyar a la estructuración Municipal a que sea más autónoma, en su regimen financiero.

El organo indicado para establecer criterios, normas - para estas Empresas es el Ayuntamiento con la anuencia del Congreso Local. Ya que a través de los bandos, reglamentos establecerá la composición de estas Empresas.

Con respecto, a la aportación, nosotros diremos que el Municipio aporte la mayoría, desde luego con un crédito bancario, - más del 50%, por su parte que la Entidad Federativa también participe y finalmente los particulares y que se constituya como una Sociedad Anónima.

Su Consejo de Administración, que este integrado por:-

- a. El Presidente Municipal
- b. Regidor, encargado de las Finanzas Municipales.
- c. Tesorero Municipal.
- d. Representantes del Gobierno de la Entidad Federativa que hayan apoyado su constitución.
- e. Así como particulares, en que también hayan participado en su constitución.

Ahora bien con respecto a su personal Directivo, será nombrado por el Presidente Municipal, con la aprobación del Ayuntamiento.

Anualmente se realizará un informe de ingresos y egresos el cual será sancionado por el Ayuntamiento en Sesión el cual - se enviará una copia certificada por el mismo organo, al Congreso - Local para su consideración.

8. Características de la Empresa Pública Municipal.

En este punto, veremos las características de índoles Jurídico y de económico-sociales que posee nuestra Empresa Pública Municipal.

Las características de índole Jurídico son:

a. Pertenencia al Municipio.

De esta característica, se desprende su carácter de Entidad Pública, ya que depende de un órgano de Derecho Público - que es el Municipio.

b. Personalidad Jurídica.

El Municipio, como ente autónomo, con personalidad Jurídica mediante sus disposiciones reglamentarias le da facultades, y atribuciones a los organismos, que dependen de él, como es la Empresa Pública Municipal.

c. Patrimonio Propio.

Esta característica, es consecuencia de la anterior - ya que al tener personalidad, el órgano podrá adquirir y/o enajenar su patrimonio previa autorización de su Consejo de Administración.

d. Órgano Descentralizado.

Es una entidad subordinada, en control y supervisión por parte del Ayuntamiento .

Y con respecto, a las características, de índole socioeconómico, podemos señalar:

a. La Producción de bienes y/o servicios como finali

dad, de obtener recursos económicos para el Municipio.

b. Aprovechamiento de la mano de obra, de los recursos humanos de la Región donde se instale.

c. Impulsar el desarrollo socioeconómico de la Región.

VIII. Conclusiones.

1. Se considera que el Municipio es el ente de Derecho Público con más acercamiento con la ciudadanía.

2. Es importante señalar que las recientes reformas al 115 de la Constitución Federal, referentes al Municipio, constituyen un gran avance para la autonomía del ente, pero se considera que falta mucho que instrumentar y por lo tanto de realizar en favor del municipio.

3. Con respeto, al factor de la reglamentación del Municipio es preciso considerar que tanto el ámbito federal como local lo reglamentan, al punto se considera de que el propio municipio lo reglamente en su esfera de competencia territorial.

4. El Municipio, se concibe como una forma de descentralización, en el hecho de que el Gobierno Federal asigna a otro, la realización de determinados fines que han de beneficiar a una comunidad asentada en un determinado territorio.

5. Con respecto a la estructura y funcionamiento municipal, es importante señalar que tiene dos tipos de elementos: unos que son elegidos popularmente, como son el Presidente Municipal, regidores y síndicos, y otros que son de designación que es hecha por el Presidente Municipal, con aprobación del Ayuntamiento que es el caso del Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero Municipal principalmente. Cada Ayuntamiento tendrá su estructura orgánica de acuerdo con la población asentada en su territorio, a quien va dirigido su gobierno.

6. Es de competencia de la Entidad Federativa, el ámbito municipal, toda vez que la Constitución Federal delega al Gobierno Local, esta atribución.

7. Es de suma importancia, impulsar el desarrollo de una región geográficamente demarcada, a fin que de ese modo ha de apoyarse el desarrollo socioeconómico de los municipios asentados en ella.

8. Es importante el papel que juega, actualmente la Empresa Pública, en el desarrollo socioeconómico del país. Es importante señalar la separación conceptual que señala la doctrina y la ley, con respecto a la Empresa Pública.

9. Es de considerarse, que es a través de los Convenios Únicos de Desarrollo, como los órganos federales y locales se coordinan para apoyar al Municipio.

10. El sustante, considera que para que la autonomía financiera municipal, sea un hecho, se propone la constitución de Empresas Públicas Municipales.

11. Se conceptúa a la Empresa Pública Municipal, como una forma de Descentralización por servicio que depende de un órgano de Derecho Público, que se conceptúa como una forma de Descentralización por región, que es el Municipio.

12. Se considera que el Municipio tiene la capacidad, como sujeto del Derecho Público de constituirlo.

13. Se propone que se establezca una Institución Bancaria, que apoye técnicamente a los Municipios, en todos sus aspectos.

14. Es importante remarcar que el órgano encargado de señalar su personalidad y patrimonio de la Empresa Pública Municipal será el Ayuntamiento.

15. La Constitución de la Empresa Pública Municipal, ha de beneficiar la autonomía económica del Municipio, así como la de impulsar el desarrollo socioeconómico de la región en que se instala.

16. Y finalmente diremos que es el Municipio a través del Ayuntamiento, el órgano encargado de darle normatividad y vigencia a los actos que realice la Empresa Pública Municipal.

IX. Bibliografía.

a. Libros, Artículos.

- Acosta Romero, Miguel. "Relaciones entre el Municipio, la Federación y las Entidades Federativas" en "Los Municipios de México" por Regina Jiménez-Ottalengo y Jorge Moreno Collado. Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. 1978.
- "Teoría General del Derecho Administrativo". Universidad Nacional Autónoma de México. 2a. Edición. -- 1975.
- Almada, Carlos F. "La Administración Estatal en México". Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- Batres García, Heriberto. "El Municipio y su proyección en el desarrollo Nacional". Revista Pensamiento Político. Núm. 57. Vol. XV Enero 1974. Cultura y Ciencia Política, A.C.
- Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición. 1976.
- Calzada Padrón, Feliciano. "Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo". Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aca tlán. 1a. Edición 1983..
- Carrillo Arronte, Ricardo. "El Derecho Regional y Replanteamiento del Modelo Mexicano del Crecimiento Económico" Secotr Público y Desarrollo Regional. Sección Económica Núm. 2 Departamento de Política Económica. Facultad de Economía. Universidad Na-

- cional Autónoma de México. 1a. Edición. 1978.
- De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa, S.A. 5a. Edición 1976.
- Díaz, Luis Miguel. "Los Estados y el Plan Global de Desarrollo" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal -- Núm. 2 Abril-Junio 1981. Instituto Nacional de Administración - Pública.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.
- Faya Viesca, Jacinto. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición 1979.
- "Visión Histórica del Municipio, como Institución Política". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Núm. 4 Octubre-Diciembre 1981. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A. Décimo Séptimo Edición. 1977.
- García Díaz, María. Ver Sanchez de Carmona, Luis.
- Gamas Torruco, José. "El Marco Jurídico del Municipio Mexicano" En "Los Municipios de México" por Regina Jiménez-Ottalengo y Jorge Moreno Collado. Universidad Nacional Autónoma de México. -- 1a. Edición. 1978.
- González Avelar, Miguel. "La Suprema Corte y la Política". -- Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma

de México. 1a. Edición 1979.

- Martínez Cabañas, Gustavo. "La Coordinación Regional". Coordinación Administrativa. Seminarios núm. 6. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. 1976.

- "Naturaleza y Evolución del Municipio en México". En Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Núm. 3. Julio-Septiembre 1981 Instituto Nacional de Administración Pública.

- Montaña, Agustín. "Manual de Administración Municipal". Editorial Trillas, S.A. 1a. Reimpresión. 1981.

- Moreno Díaz, Daniel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917" Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Reimpresión. 1982.

- Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales". Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. 1978.

- Muñoz, Virgilio. y Ruiz Massieu, Mario. "Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México". Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. 1979.

- Ochoa Campos, Moises. "La Reforma Municipal". Editorial Porrúa, S.A. 2a. Edición. 1979.

- "El Municipio, su Evolución Institucional". Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. 1a. Edición. 1981.

"La Municipalización de Empresas de Servicios Públicos". Revista Semestre Municipal. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera, del Banco Nacional de -- Obras y Servicios Públicos, S.A. 1er. Semestré 1981.

- Ortega Blake, Arturo. "Diccionario de Planeación y Planificación (Un Ensayo Conceptual)". Editorial Edicol, S.A. 1982

"Federalismo y Programación Regional" en "Comercio Exterior". Vol. 32 núm. 11 Noviembre 1982. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

- Ovalle Favela, José. "El Municipio Mexicano". Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXVIII Septiembre-Octubre 1978 - núm. 111 Universidad Nacional Autónoma de México.

- Pescador Ozuna, Mario. "Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Política para el Desarrollo Regional" en "Comercio Exterior". Vol. 31 núm. 4 Abril 1981. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.

- Pesqueira Olea, Eduardo. "El Sistema Nacional de Planeación en el Ambito del Desarrollo Regional". En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Secretaría de Programación y Presupuestos. Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición 1981.

- Pichardo Pagaza, Ignacio. "El Análisis Institucional de la - Administración Regional". En "Administración Regional en América Latina". Editorial Siap. 1976.

- Ruiz Massieu, José Francisco. "Naturaleza Jurídica de los -- Convenios de Coordinación". En "Aspectos Jurídicos de la Planeación en México". Secretaría de Programación y Presupuesto Editorial Porrúa, S.A. 1a. Edición 1981.

- Ruiz Massieu, Mario. "Derecho Público Local (Una Aproximación al Esquema Jurídico del Estado de Guerrero)". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie año XIV núm. 42 Septiembre-Diciembre 1981. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

- Ver Muñoz, Virgilio.

- Saldaña, Adalberto. "Los Efectos del Centralismo Gubernamental en la Democracia y Distribución en México: Se propone hacer realidad el Federalismo". Sector Público y Desarrollo Regional. Sección económica núm. 2 Departamento de Política económica. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. 1a. Edición. 1978.

- Sanchez de Carmona, Luis. y García Díaz, María. "La Administración del Crecimiento en un Entorno Cambiante". En Revista de Administración Pública núm. 37 Enero-Marzo 1979. Instituto Nacional de Administración Pública.

- Serna Elizondo, Enrique. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Textos Universitarios, S.A. 1a. Edición -- 1979.

- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Tomo I Editorial Porrúa, S.A. 1979.

- Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A. Decimo Séptima Edición 1980.

- Witker, Jorge. "La Empresa Pública en México y España: Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo". Editorial Universidad Nacional Autónoma de México y Civitas, S.A. 1982.

b. Documentos

- "Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados" Publicado en Programa -5- Marzo-Abril 1981 Secretaría de Programación y Presupuesto.
- "Convenio Unico de Coordinación" Publicado en "Legislación y Documentos Básicos 1976-82" Dirección General de Documentación y Análisis. Secretaría de Programación y Presupuesto - 1982.
- "Convenio Unico de Desarrollo que Ratifican el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de". Documento fotocopiado Presidencia de la República. 1983.
- "El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana". Participación del Gobierno de México en el Proyecto Internacional para las Empresas Públicas de los Países en Desarrollo. Julio 1982.
- "Glosario de Términos Administrativos". Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República 1982.
- "Instrumentación de la Política Regional". Documento de Trabajo. Dirección General de Programación Regional de la Subsecretaría de Programación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Marzo 1982.
- "Manual de Administración Municipal". Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. -- 1981.

c. Legislación.

- Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el Diario Oficial del 3 de Febrero de 1983.
- "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Camara de Diputados del Congreso de la Unión 1983.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.