

198  
2ij

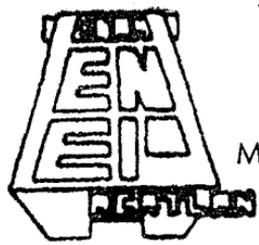


Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlan"

# EL CREDITO MUNICIPAL FRACCION II DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA

**T E S I S**  
Que para obtener el título de:  
**Licenciado en Derecho**  
p r e s e n t a :  
**Jorge Robles Acosta**



México, D. F.

1987



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.

### I N T R O D U C C I O N

1.

#### CAPITULO PRIMERO

##### EVOLUCION DEL MUNICIPIO

1.1:	EL MUNICIPIO EN ROMA.....	11.
1.2.	EL MUNICIPIO ESPAÑOL.....	17.
1.3.	EL CALPULLI.....	25.
1.4.	EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.....	32.
1.5.	EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE CÁDIZ DE... 1812.....	43.
1.6.	EL ENFOQUE EN LA CONSTITUCION DE 1824.....	51.
1.7.	EN LA CONSTITUCION DE 1836.....	54.
1.8.	EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843.....	57.
1.9.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	64.
1.10.	EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	68.
1.10.1	REFORMAS Y ADICIONES AL PRECEPTO..... CONSTITUCIONAL.....	77.
1.11	LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.....	89.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL AYUNTAMIENTO

2.1.	CONCEPTO.....	95.
2.2.	SU INTEGRACIÓN.....	97.
2.3.	FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO.....	108.
2.4.	FUNCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.....	126.
2.5.	ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.....	133.

## CAPITULO TERCERO

### LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

3.1.	CONCEPTO.....	137.
3.2.	CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.	139.
3.3.	PROGRAMACION DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL	152.
3.4.	CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA.....	155.
3.5.	EQUIPAMIENTO URBANO.....	158.
3.6.	EL PROBLEMA SOBRE LA PRESTACIÓN DE LOS..... SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.....	163.

## CAPITULO CUARTO

### EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

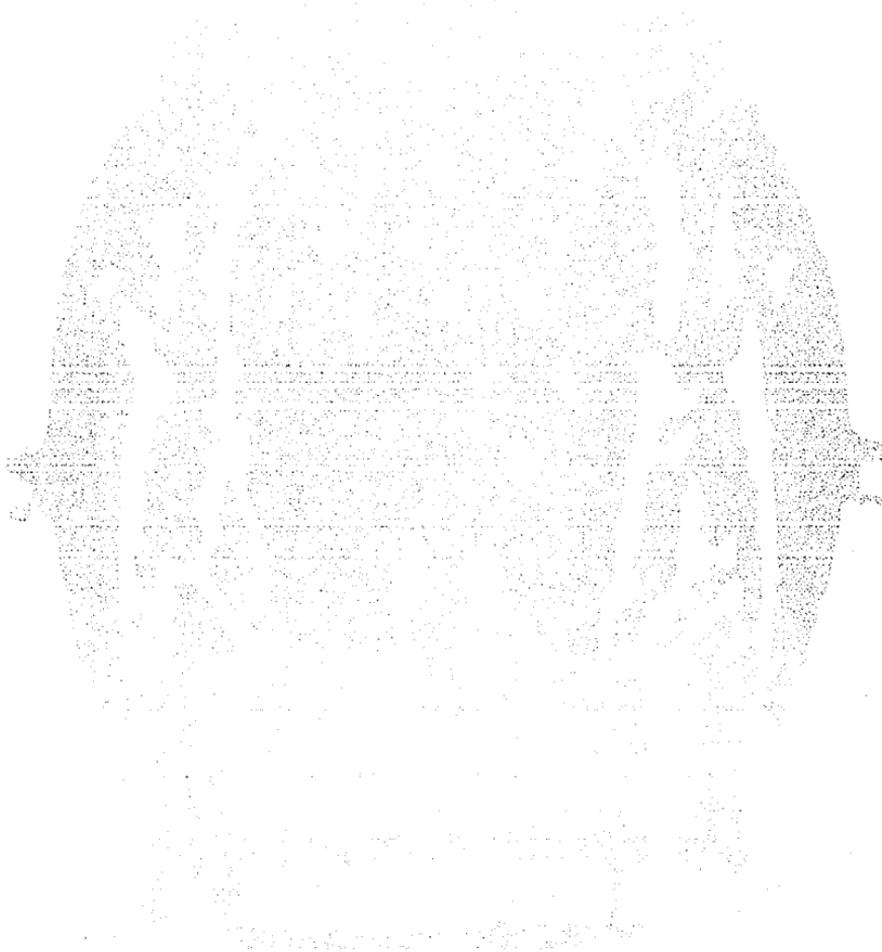
4.1.	INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS.....	
	MUNICIPALES.....	166.
4.2.	EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.....	173.
4.3.	LA LEY DE INGRESOS MUNICIPALES.....	186.
4.4.	LOS INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS..	196.

## \* CAPITULO QUINTO

### EL CREDITO MUNICIPAL

5.1.	CONCEPTO.....	198.
5.2.	REQUISITOS LEGALES.....	200.
5.3.	LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. (BANOBRAS).....	206.
5.4.	PRINCIPALES CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS A LOS MUNICIPIOS.....	213.
5.5.	FONDO DE INVERSIONES FINANCIERAS PARA AGUA. POTABLE Y ALCANTARILLADO. (FIFAPA).....	228.
5.6.	FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DEL FOMENTO ..... MUNICIPAL. (F. M. O FOMUN).....	233.
5.7.	FONDO DE HABITACIONES POPULARES.(FONHAPO)..	237.

CONCLUSIONES.....	246.
BIBLIOGRAGIA.....	249.



## INTRODUCCION.

Antes de dar inicio al presente, deseo dirigirme a todos los lectores de éste, en forma especial a Ustedes distinguidos Catedráticos de la materia, con el fin de que sea valorado mi esfuerzo por tratar de intentar alcanzar mi máximo anhelo, que es el de obtener el Título de Licenciado en Derecho, asimismo pongo a su consideración los errores u omisiones que de éste se deriven.

El hombre desde su origen, ha tratado de hacer lo que su naturaleza le designa; consistente en la socialización, es decir buscar el hombre por el hombre, para así obtener sus fines. Es así como se agrupa en diversa formas o mejor dicho en organizaciones como tales: Clanes, tribus, familias, entre otras, de ahí que nacen las primeras inquietudes por desarrollar o mejorar su sistema de vida dentro de la comunidad, y para ésto intentará regirse por ciertos lineamientos que como la historia lo demuestra indicando así que las raices del Municipio, se originaron en Roma, apróximadamente en el siglo X a.c., ya se habían formado comunas, con el Rey Servio Tulio se inician las relaciones de vecindad, a la caída de este monarca lo sustituye Tarquino el Soberbio quien da a conocer las Ordenanzas Municipales y es en éste mismo período que la Leyes Municipales que venian regulando a los municipios en forma oral, se compilarón en forma escrita por Sexto Papyrio, formando así un Cógigo al que se le dió el nombre de Código Papyriano, en honor a creador.

La ley de las doce Tablas precisa las relaciones de vecindad de las comunidades, regulando las funciones de los Ayuntamientos y en el siglo III a.c. Roma estableció diversas clases de Municipios, de esta manera Roma se constituyó en un Régimen de Municipalidades.

España fué sometida por el Imperio Romano, siendo éste el que introdujo sus costumbres e Instituciones al pueblo español, posteriormente, España es invadida por los godos y después por los árabes culminando la opresión hasta la edad media. En etapa de recuperación por los destrozos causados por los conquistadores, España, con Alfonso V en León y Sancho García en Castilla inicia su desarrollo, surgiendo los famosos fueros que sirvieron de instrumento para regular la vida municipal.

En las tierras mexicas, cuentan los historiadores que los Aztecas eran una tribu nómada con una cultura diferente a la de los españoles, ya que dichos oriundos llegaron a construir toda una gran ciudad la cual llevaba el nombre de Tenochtitlan, en los alrededores de esta ciudad antigua se encontraban otras tribus, similares a esta. La organización político-social de los Aztecas tuvo como base la federación de Calpulis que los españoles denominaron barros o callis. El calpulli toma razgos característicos que lo identifican con el Municipio, sin embargo, estimo que solo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal.

A la llegada de los españoles a las tierras mexicas, fundó Hernán Cortés en 1519, la Villa Rica

de la Vera Cruz; logra conquistar el Imperio Azteca y en Coyoacan constituyó el segundo Ayuntamiento, facultandose para gobernar el territorio conquistado, ordenandolo en cabeceras y sujetos o estancias, clasificando estas, en ciudades, villas y pueblos comprendiendo más adelante a los Municipios, fué así como persistió el Régimen Municipal a lo largo de todo el período colonial.

Los cargos municipales eran vendibles, por cédula real del 10. de Noviembre de 1591, encomendando esta función a los Corregidores. El Cabildo lo integraban Alcaldes, Regidores, Síndicos y el Escribano, el Ayuntamiento tenía como función entre otras cosas la ejecución de las obras públicas.

Con la aparición de intendencias, se acentuó más la centralización municipal, pues la intervención de los Intendentes en las funciones de Cabildo fueron mayores.

En los comienzos del siglo XIX, España se encontraba en seria situación política que repercutió en la Nueva España, Carlos IV que había arribado al trono español, abdica en favor de su hijo Fernando VII, Napoleón Bonaparte aprovechando las divergencias que existían entre padre e hijo los convoca en Bayona y es ahí donde Carlos IV entrega la corona a manos de José Bonaparte.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México se erige en asamblea elaborando en Cabildo una exposición de motivos para que México tuviera representación política y se declarara insubsistente la abdicación de Carlos IV en favor de José Bonaparte. Estos Sucesos

condujeron a una serie de movimientos políticos en la Nueva España. El primero encabezado por Miguel Hidalgo y Costilla quien declaró abolida la esclavitud. A Hidalgo le sucedió Ignacio López Rayón siguiendo la misma dirección del movimiento emancipador; Don José María Morelos y Pavón continuó la lucha, pero no a nombre y representación de Fernando VII sino por una Nación Libre e Independiente de España.

El 19 de Marzo de 1812, se juraba la Constitución Española, en las Cortes de Cádiz, con este documento político se recobra la soberanía del pueblo español y se hace mención de las atribuciones de los Ayuntamientos, dicha Constitución tuvo vigencia en la Nueva España, por otra parte, el movimiento insurgente no cesaba, pues el avance político de Don José María Morelos y Pavón quien redactó los sentimientos de la Nación y la Constitución de Apatzingán expedida el 22 de Octubre de 1814, así como el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fueron importantes documentos de la historia que coadyuvaron para la consumación de la Independencia en 1821, procediendo posteriormente a instalar la Junta Provisional Gubernativa y el 28 de Septiembre de 1821 se dá a conocer el Acta de Independencia, quedando la nación mexicana libre e independiente del gobierno español.

Con la convocatoria para el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, se llevaron a cabo una serie de proyectos de Constitución, el del 28 de Mayo de 1823, hace alusión a los Ayuntamientos, quedando olvidado lo del Crédito Municipal.

Con la reunión del Segundo Congreso Constituyente del 7 de Noviembre de 1823 y en viva formación del brote político de Centralistas y Federalistas, se presentó ante éste Congreso el Acta Constitutiva del 31 de Enero de 1824, la cuál sería antecedente de la Constitución Política de nuestro País, aprobada el 31 de Enero de 1824. Dicha Constitución deja en plena libertad a los Estados de organizar su régimen interior, omitiendo lo referente a los Créditos Municipales.

Tras la incansable lucha de los dos grupos políticos, se consigue convocar a Congreso, en Constituyente y cuyo resultado de éste fué la adopción de un nuevo sistema de Gobierno Centralista, expidiendo la Constitución de las 7 Leyes del 30 de Diciembre de 1836. En la Sexta Ley Constitucional se estipula lo referente al Régimen de ayuntamientos, pero haciendo caso omiso del Crédito para los Ayuntamientos.

Los pareceres encontrados de ambos partidos los fueron orillando hasta erigir otro Constituyente y el 10 de Junio de 1842 se llevo a cabo la apertura de la sesión del Congreso. Posteriormente se integra la Junta Nacional Legislativa el 6 de Enero de 1843 con el objeto de elaborar las Bases y el 12 de Junio de 1843 son sancionadas las Bases Orgánicas que hacen somera indicación de los municipios.

Con el movimiento en la Ciudadela, encabezado por el General Mariano Salas quien pedía la reunión de un nuevo Constituyente y ante la inquietud política el Congreso abrió sus sesiones el 6 de Diciembre de 1846, se formó la comisión redactora y se presentó

el dictamen de las mayorías acompañados del voto particular de Mariano Otero y el 16 de Abril de 1847 el Congreso rechazó el de las mayorías, aceptando el Acta de Reformas de Mariano Otero el 21 de Mayo de 1847. Dichas Actas no establecieron el Régimen Municipal, ni mucho menos el crédito que se les otorga actualmente a los ayuntamientos.

El 11 de Marzo de 1854 se firma el Plan de Ayutla por Ignacio Comonfort, este movimiento condujo a la renuncia y destierro a Santa Anna, Comonfort fué nombrado Presidente sustituto el 11 de Diciembre de 1855 y es quien expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana como anticipo de la Constitución, este documento no tuvo vigencia, se reunió el Congreso Constituyente el 18 de Febrero de 1856, con el objeto de elaborar la Constitución, jurada la Ley Fundamental presentando el 5 de Febrero de 1857, siendo promulgada el 11 de Marzo de 1857. La Constitución del 5 de Febrero de 1857 hace somera referencia al Régimen Municipal, omitiendo lo relativo al Crédito.

A la muerte de Benito Juárez, asume la Presidencia Lerdo de Tejada, siendo reelecto para el período constitucional del 1o. de Diciembre de 1857 al 1o. de Diciembre de 1876 pero debido a la Batalla de Tecuac, éste se retira del País, Porfirio Díaz el 5 de Mayo de 1877 fué declarado Presidente Constitucional. Posteriormente se inicia la revolución de 1910 y tres años después Venustiano Carranza dá a conocer el Plan de Guadalupe, firmado el 26 de Marzo de 1913, y fué quién convocó a Congreso Constituyente

el 21 de Noviembre de 1916, del resultado de dicho Congreso se crea la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 5 de febrero de 1917, este documento político vigente, contiene importantes estipulaciones, consagrando en su artículo 115 lo relativo a las atribuciones de los Municipios. El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de administrar el Municipio. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conjuntamente con la Constitución Estatal y la Ley Orgánica Municipal establecen la integración del Cabildo y se compone: de un Presidente, uno o varios Síndicos y varios Regidores. En términos generales el Ayuntamiento se integra tanto de funcionarios, autoridades y empleados municipales.

Las funciones del Ayuntamiento son las de gobernar, la de legislación que la verifican mediante la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y sus reglamentos internos, otra de sus funciones es la de inspección y auditoria que es ejercida por conducto de los Síndicos o las Comisiones nombradas al efecto. Además de las Comisiones, el Ayuntamiento cuenta con órganos administrativos suficientes para el buen desempeño de sus funciones y son: La Secretaría del Ayuntamiento, La Tesorería, La Comandancia de Policía y la Oficina de Obras y Servicios Públicos.

Los objetivos que persigue la administración municipal son la prestación de los servicios públicos, que conforme a la fracción III del artículo 115 constitucional, se desprende que dichos servicios

públicos son los mínimos que en su caso debe prestar el Ayuntamiento. la Programación del servicio Público Municipal es el objetivo de trabajo del Ayuntamiento, es un programa de trabajo anual y en él se toma en consideración la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos, las peticiones, las solicitudes y quejas de la comunidad sirven de base para que las autoridades municipales elaboren y ejecuten este programa.

La infraestructura ha sido materia indispensable para la vida de los municipios, sin esta, los municipios no tendrían desarrollo urbano. La infraestructura es el conjunto de obras y servicios con los que deben contar los centros de población para ser funcionales y ofrecer condiciones de vida adecuada para sus habitantes.

El Equipamiento Urbano tiene funciones complementarias a la habitación y el trabajo; son instalaciones para proporcionar los servicios públicos y sirven además de distracción a la comunidad y también para apoyar las actividades de trabajo y producción, vigente; plazas públicas, parques, jardines, mercados, rastros y oficinas públicas.

La prestación de los servicios públicos municipales es tarea fundamental de los Ayuntamientos en coordinación con los Estados, pero los problemas para la prestación de estos, se enfatizan por los escasos recursos económicos de los municipios, esto ha sido y es el atrazo de estas instituciones, es por ello, que para dar cumplimiento a sus fines el Ayuntamiento solicita Créditos y apoyos financieros, así como subsidios a diversas dependencias encargadas

de brindar este tipo de estímulos.

Todo Ayuntamiento elabora su presupuesto, y se define como el supuesto de previsiones inmediatas del ejercicio de gastos e ingresos para un período de tiempo determinado. El último párrafo del inciso (c) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional se prevee que " las legislaturas locales les compete aprobar las leyes de ingresos" y revisaran sus cuentas públicas y los presupuestos de egresos a los Ayuntamientos. El municipio necesariamente tiene gastos que este debe atender procurándose de los recursos pecuniarios indispensables.

De conformidad con el artículo 59 de la Constitución Política del Estado de México se faculta a los Ayuntamientos a iniciar leyes, en los asuntos que incumban a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades o en general tratándose de la administración pública municipal. El Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos Municipales a que tienen derecho de formular todo cabildo, en dicha iniciativa se precisan las fuentes, cuotas y tarifas para la captación en un ejercicio anual. Una vez elaborado este presupuesto, deberá el Ayuntamiento de preparar el de egresos, los egresos son todos los gastos que tiene un Municipio en un período anual.

La obtención de recursos es posible gracias a la Ley de Ingresos, la cual preciza y conceptualiza los diversos ingresos que percibirán los Municipios. En esta Ley, existe una clasificación de los Ingresos en: Ordinarios y Extraordinarios; los primeros, son las captaciones que en forma regular y constante

ingresan en un año fiscal al Ayuntamiento; los segundos, son las entradas que capta la tesorería por concepto de financiamiento otorgados por diversas personas físicas o morales.

Respecto al Crédito, encontramos inicialmente que el sentido etimológico de la palabra crédito, proviene del latín "credere" y que significa creer tener confianza. El Crédito Municipal corresponde a las operaciones crediticias que el Ayuntamiento realiza, la mayoría de los créditos los otorga BANOBRAS, S.N.C., esta institución bancaria prevee ciertas condiciones y requisitos a que deberán sujetarse los ayuntamientos y entidades federativas y son: la necesaria autorización de la Legislatura Local, que el crédito se destine a inversiones públicas productivas y que se afecten las participaciones que en impuestos federales tenga la entidad federativa o municipio.

BANOBRAS, S.N.C., tiene como objeto la prestación de créditos tanto a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios y para ello ha creado fondos fiduciarios con la finalidad de hacer más posible la función crediticia; el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA), Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FOMUN) y Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

# CAPITULO PRIMERO

## EVOLUCION DEL MUNICIPIO

## 1.1. EL MUNICIPIO ROMANO

Para iniciar el estudio del Municipio es importante trasladarse a las raíces del mismo, refiriéndome en este caso al Municipio Romano.

Ya en el siglo X a.c., había tres tribus: los Sabinos, los Latinos y los Etruscos; siendo los primeros que desarrollaron la tendencia a la organización patriarcal, en donde ya se habían establecido en forma de comunas en el sur de la actual península italiana, dicha organización fué la unión de los grupos étnicos, ya mencionados, la que dió origen a la formación de la comunidad propiamente dicha. Roma fué fundada el año 753 a.c.

El rey Servio Tulio, con el propósito de disminuir el poder del patriciado, reformó la antigua división de la ciudad y aumentó el número de tribus, de tres a siete, en las que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Con ello Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad.

Esta nueva organización se ajustaba a la forma y al territorio. (1)

Posteriormente cae el reino de Servio Tulio y lo substituye en el trono Tarquino el Soberbio, quien toma gran importancia para la vida municipal, ya que en su reinado se dieron a conocer las famosas Ordenanzas Municipales. En efecto, las primeras leyes que rigieron a los municipios no habían sido escritas y se conservaban, por tradición, en forma oral y fué en

(1).- Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág. 52

la época de Tarquino, cuando por Orden Real, Sexto Papyrio las coleccionó en un Código, que fué designado con el nombre de Papyriano y que se dividía en dos partes, correspondiendo la primera a las prescripciones de carácter religioso y la segunda a las de orden político y público (2). De tal forma el Derecho Municipal escrito surge en Roma en el siglo VI a.c.

En el año 300 a.c., se dió origen a la creación de un Código que regía la vida de los ciudadanos romanos, este Código es conocido como la Ley de las Doce Tablas, así el nuevo Código estableció grandes innovaciones en la organización familiar, introdujo el derecho a testar y adquirió un carácter municipal al regular las relaciones de vecindad; como la tala de árboles que limitan los terrenos, la recolección de los frutos, el curso de las aguas llevaderas (3). En este período ya teníamos conocimiento de los cargos concegiles, pues así lo regulaba dicho Código. La base de la municipalidad, la unidad de la ciudad ya estaba definitivamente establecida, tal es el caso de la organización de los patricios que tomaban cargos importantes, así mismo el de Edil de su municipio

Reynaldo Pola en su "Pequeña Guía del Regidor de Ayuntamiento", dice que los Ediles curules se les confirieron funciones más elevadas, pues eran los que se entendían con la hacienda pública y trataban asuntos más importantes con el monarca, siendo los directores de la política y administración del Municipio, con

(2).- Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág. 52

(3).- Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág. 56

lo que se esbozó la formación de los primeros Ayuntamientos. (4)

Julio D'Acosta en su obra "El fuero del Municipio", agrega que los servicios públicos eran prestados por la ciudad y comprendían los del censo, justicia, policía, baños, acueductos y caminos, así como los abastos.

Su patrimonio lo componían diversos bienes: los terrenos propiedad del Imperio y el pueblo romano-ager-romanus y ager-públicos, los necesarios para la prestación de los servicios públicos, los templos y los lugares de uso común; sus ingresos consistían en el cobro de derechos por la explotación o arrendamiento de sus bienes y servicios que prestaba. Debemos observar que en la ciudad romana ya existían ciertos problemas como surgen en la actualidad, debido a la falta de planeación tales como: el de la vivienda, el de los servicios de agua potable y otros.

Roma sirvió de ensayo y luego fué el prototipo, los medios que empleo el senado para organizar la grandeza romana en el siglo IV, corresponde al derecho de conquista, estableció categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de Municipios, los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía que se consideraban en lo político y en lo civil como una prolongación de ésta, y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino que tenían autonomía administrativa y la plenitud de los

(4).- Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág.58

derechos civiles romanos, más no los políticos. Los Municipios de pleno derecho mandaban con su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre SOCII pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia. (5)

En el siglo III a.c., todo el Mediterráneo se encontraba bajo la dominación romana, ya había logrado la igualdad más o menos real de los Municipios, en sus derechos y en su organización. La mayoría de los autores coinciden en que Roma estableció en esta época ciertas clases de Municipios:

Municipios con derecho completo.

Municipios con sólo parte de derechos.

Municipios con derecho a conservar su Legislación.

Municipios que aceptaron la Legislación de Roma.

En lo particular, a pesar de que los gobernadores romanos debían de respetar las cartas otorgadas a las ciudades, su situación en lo económico se hizo cada vez más precaria y con el objeto de recabar fácilmente impuestos, los gobernadores, dan en arrendamiento esta función a ciertos agentes llamados publicanos, quienes además, en calidad de banqueros, pretendían lucrar prestando a los Municipios con enormes réditos. (5)

De esta manera, se exigía la existencia

- (5).-Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág. 62  
 (6).-Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág. 70

de los créditos a los Municipios.

En los años 134 al 121 a.c., se destacan los proyectos de reforma de los hermanos Graco, se declaró en ese tiempo el derecho de ciudadanía a todos los habitantes de las ciudades latinas, así mismo en las ciudades no latinas, el derecho se iba transformando poco a poco, repercutiendo en las instituciones municipales, se fueron reformando en este orden sus leyes y su perfeccionamiento tuvo gran importancia en ese período.

En el año 45 a.c., Julio César, reglamentó las libertades municipales de las ciudades de la Península, restando su autonomía por la "Lex iulia municipales", en ese período se redujo el prestigio de la ciudadanía, pues ya no era tan importante ésta, ya que con la evolución que iba tomando Roma respecto del perfeccionamiento de sus Leyes, éstas obtuvieron una situación privilegiada.

En el período de Octaviano Augusto, se reforma respecto a la división territorial que existía con anterioridad, estableciendo veinticinco provincias siendo las imperiales las que gobernaban los legados del Emperador y otras las senatoriales; a cargo de los Procónsules designados por el Senado. En cada provincia existía un cúmulo de Municipios, éstos dependían de ella perdiéndose por completo la autonomía de los Municipios. Estos tenían un Concilio Comunale que estaba integrado por miembros llamados Consejeros, unidos forman el Cuerpo Deliberatorio.

Otro órgano importante del Municipio lo

es la Junta Comunal, formada por el Síndico y el Alcalde. Este último, en términos generales es el Ejecutivo Municipal.

El defecto principal que adquirieron los Municipios bajo el Imperio Romano, consiste en que se acostumbraron a recibir la protección de un poder central, lo cual hubiese sido el reflejo de una potente vida local confederada.

## 1.2. EL MUNICIPIO ESPAÑOL.

En los siglos III al I a.c., España se encontraba sometida al Imperio Romano, el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de Independencia y ello fué la causa de que pudiese defenderse durante éste período. El desarrollo del espíritu municipal de la Península Ibérica obligó a los romanos a concederles los máximos privilegios ya que su organización era igual en su territorio, España conoció de las curias, pequeños senados compuestos de un determinado número de Centuriones o Curiales y de los Decumbirios, especie de Magistrados o Cónsules, Moises Ochoa Campos en su obra "El Municipio y su Evolución Institucional", menciona que existieron 21 Municipios y 4 Ciudades Confederadas.

En la época Visigoda, España fué, en cuanto a régimen municipal una etapa de transición.

El Emperador Eurico invade a España y crea la Monarquía Visigoda, que se adaptó al régimen municipal que existía, conservando la organización que establecía el Código Teodociano. "Convertidos los Visigodos al catolicismo, celebraron periódicamente concilios en que se decidían los negocios del Estado. El Concilio de Toledo se convirtió en una institución y el sexto de estos suprimió todo vestigio de Libertad Municipal. (7)

(7).-Ochoa Campos Moisés.- "El Municipio y su Evolución Institucional". Pág. 82

En esta época las ciudades españolas se rigieron por los fueros especiales.

La diversidad de fuero entre las ciudades, no fué obstáculo para que la Constitución y Gobierno Interior fuese idéntico en todas ellas, lo mismo que los títulos y consideración de sus magistrados particulares. "Todos los cargos municipales eran electivos y anuales, teniendo capacidad para nombrar y ser nombrados todos los Decuriones sin excepción". (8)

El Sistema Municipal, no era sin embargo incompatible con la Constitución de los Conquistadores ni el Gobierno de las ciudades romanas por las Curias, así mismo considerando que el régimen interior y particular del pueblo vencido, no integraba enemistad, el nuevo poder, facultaba la acción de éste. "El pueblo godo nunca se encontró subordinado al Derecho Romano, ni formó parte de la Constitución Municipal". (9)

La Monarquía Visigoda pereció de un sólo golpe en la jornada de Guadalete; y aprovechándose los Arabes extienden la conquista de la Península Ibérica. A este nuevo período se le conoce como el "Imperio de los Califas".

La invasión Arabe facilitó la reconstrucción del Municipio, imposibilitando en los Reinos de Castilla y León el establecimiento del Sistema Feudal que dominó sin rival durante la Edad Media en los

(8).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León". Pág. 88

(9).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León". Pág. 127

demás Estados de Europa. (10)

Mientras el Califato se agitaba en las convulsiones de la agonía, Alfonso V en León y Sancho García en Castilla se ocupaban en reparar los destrozos causados en sus dominios por las expediciones guerreras de Almanzor. (11)

Los numerosos fueros municipales otorgados por Sancho García que hacen memoria los reyes posteriores, no se redujeron en su tiempo a escritura.

"En el año 1020 d.c., se reunieron en León los representantes de los Municipios formulando una Ley que fué aprobada por Alfonso V y conocida con el nombre de Fuero de León, dicha Ley garantizaba la existencia de las administraciones municipales en ese Reino y sirvió de modelo a otros fueros; las Leyes Municipales del Fuero de León están basadas sobre los siguientes principios: Inviolabilidad de Domicilio y de la Propiedad, Administración Municipal Garantías para la recta aplicación de las Leyes y exención de tributos y a los fueros". (12)

En Aragón, los nobles y el pueblo se unieron desde antes de constituirse la monarquía, alianza que se manifestó en los fueros. El rey de Aragón era por lo tanto un mantenedor de las libertades municipales.

A modo de referencia en este período, el cabildo público se componía de todos los moradores

(10).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León" Pág. 145

(11).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León" Pág. 151

(12).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León" Pág. 154

de León, dentro y fuera de los muros se reunía y deliberaba con absoluta independencia del Juez y de los Alcaldes foreros, sometiendo a discusión la conducta administrativa del Ayuntamiento.

En el reinado del Alfonso XI se inicia un nuevo período en la historia de las municipalidades; sin haber llegado a una abierta ruptura y hasta unidos en muchas ocasiones por los intereses del momento, se hace más clara y ostensible cada vez la oposición entre el principio monárquico, cuyas aspiraciones sólo podían realizarse con la unidad territorial y legislativa, bajo la completa dependencia del Rey y la conservación de los privilegios forales, derechos del Municipio.

Con Alfonso XI nacieron los Consejos Castellanos, que en las ciudades funcionaron como cabildos abiertos, o asamblea general de vecinos y los cargos pasaron a manos de la burguesía, conservándose únicamente el consejo popular en los municipios rurales. En este reinado, respecto al régimen municipal se conoce como de los Ayuntamientos Perpetuos. "Los Ayuntamientos Perpetuos formaron desde entonces un Consejo Supremo de Gobierno, que asumió la representación civil y política del Municipio, con poder bastante para ejercer todas las atribuciones forales correspondientes ante la Asamblea General de los ciudadanos. Además de la elección popular, desaparecieron dos bases principales de la Constitución Municipal: La edad política de los aforados, alterada por la creación de un orden privilegiado y perpetuo,

y la amobilidad de los magistrados foreros". (13)

A la muerte de Alfonso XI tomó el poder su hijo Pedro I, quien reintegró el Consejo Popular pudiendo ser elegidos alcaldes, alguaciles y jurados.

Posteriormente en el reinado de Juan I, al Estado se le dió gran importancia, destacandose la creación del Consejo Real que llevó al más alto cuerpo consultivo del reino, la representación del elemento popular, así mismo estableció el Consejo de Regencia encargado para regir el reino durante la menor edad de Enrique III.

Esta poderosa influencia del elemento popular en las más elevadas funciones del Estado no podía menos de reflejarse en la situación política de las municipalidades.

En el reinado de Juan II: "Puede dividirse en dos períodos completamente distintos: comprende el primero el tiempo de su menor edad (1406-1415), ilustrado con las empresas del infante Don Fernando, tutor del Rey y elegido después para ocupar el trono de Aragón en el célebre compromiso de Caspe". (14)

"En el segundo período (1415-1454), la personalidad histórica del rey se eclipsa casi por completo ante la omnipotencia de un favorito cuyo valimiento y cualidades políticas le constituyen en

(13).-Sacristan y Mtz. Antonio.- "Municipalidades de -- Castilla y León" Pág. 357

(14).-Sacristan y Mtz. Antonio.- "Municipalidades de Cas tilla y León". Pág. 379

verdadero depositario de la autoridad real y árbitro de los destinos de la nación". (15)

Las numerosas leyes promulgadas en esta época con el objeto de regularizar la Constitución Municipal demuestran que ésta se encontraba en un período de transición y sin obedecer a principios fijos.

A inicios del siglo XV, se registró en España un notable florecimiento municipal y sus representantes fueron designados por los Consejos Municipales. Pero a partir de la segunda mitad de este siglo tomó fuerza el propósito de centralización municipal en Castilla.

En este período se produce una alianza entre la Corona y la Nobleza para aplastar la autonomía de los Municipios, así principia la referida Centralización Municipal.

Enrique III instituye los Corregidores, determinación que completan Don Fernando e Isabel. La muerte de ésta y el ascenso de Carlos V inició una nueva actitud de las comunas españolas que del terreno pacífico pasaron al de la guerra. Carlos I de España y V de Alemania redujo a los Municipios a servidumbre a pesar de que había jurado ante las cortes repetir los fueros y libertades públicas.

Los pueblos de España, cansados de los atropellos de Carlos V, realizaron manifestaciones de descontento en diversas ciudades y ante las

(15).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León". Pág. 379

represiones que sufrieron se alzaron en armas las ciudades de Valladolid, Avila, Burgos, Cuenca, Salamanca, Madrid y la Coruña. "La conclusión de las Cortes de la Coruña fué la señal de un levantamiento, inaugurado ya por Toledo para impedir la salida de la ciudad a los regidores Juan de Padilla y Hernando Dávalos, llamados ante el Rey a dar cuenta de su conducta como jefes de la causa popular". (16)

El espíritu democrático que constituye la verdadera esencia del movimiento, explica la conducta de la nobleza en la guerra de las comunidades. El dogma fundamental de las comunidades consistía en el restablecimiento del influjo popular en las cortes. La regencia pregonó en Burgos un Decreto Imperial, fechado Worms (17 Dic. 1520), en que se declaraban traidores desleales e incursos en la pena capital, a cuantos siguieran el partido de las Comunidades. (17)

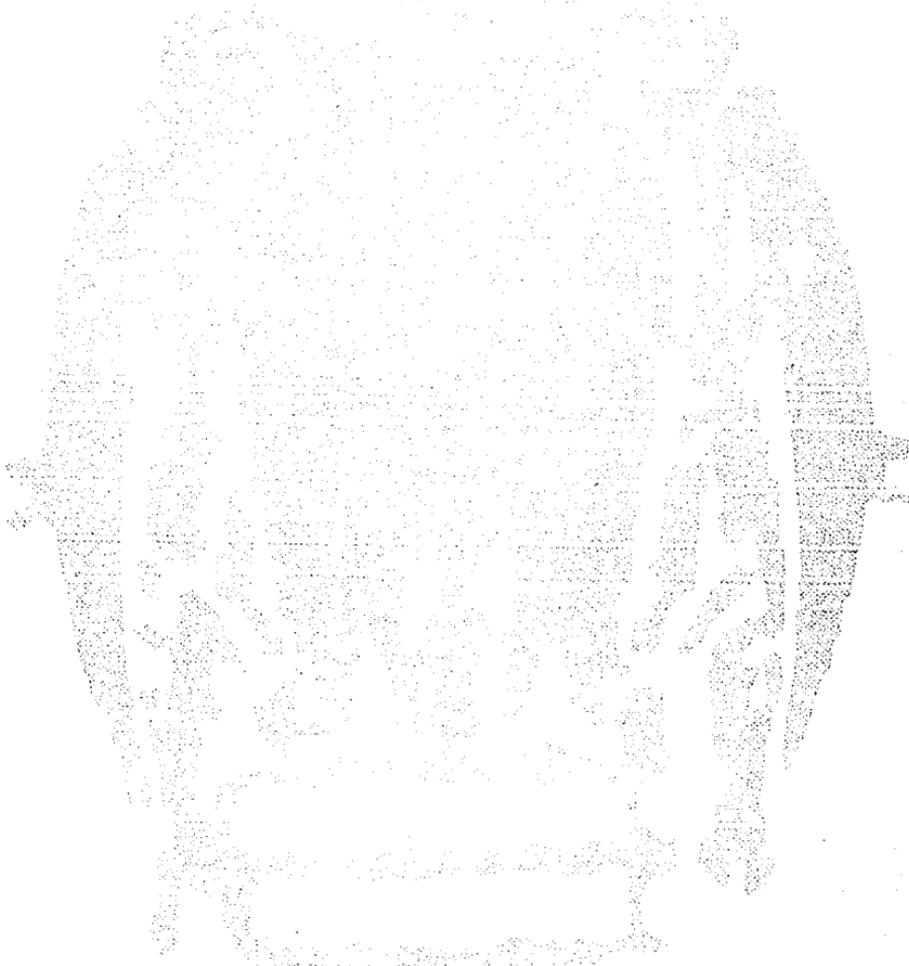
El 24 de abril de 1521 se alzaba un cadalso en la plaza de Villalar destinado a ser el calvario de las libertades castellanas, la Guerra de las Comunidades quedó concluida con la sangrienta lucha de Villalar. Los restos de la junta de Valladolid se disolvieron inmediatamente, las ciudades alzadas se rindieron, quedando a merced del vencedor.

La derrota de los comuneros en Villalar vino a florecer en la Nueva España en el año 1521,

(16). \_ Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León" Pág. 403

(17).-Sacristan y Mtz. Antonio.-"Municipalidades de Castilla y León" Págs. 413 y 414

ya que el espíritu democrático que pregonaban los comuneros era obtener plena libertad y es así que en las tierras recientemente descubiertas tomaron asiento para llevar a cabo sus postulados.



### 1.3. EL CALPULLI.

Cuentan los historiadores que los aztecas eran un grupo de nómadas con cultura tolteca provenientes de la región llamada Aztlán, quienes se dedicaban a la vida lacustre. Aún a principios del siglo XIV los nombrados mexicas no eran sino un grupo errante de filiación náhuatl que aspiraba a la obtención de un territorio en la zona lacustre del centro de México.

Los aztecas peregrinaban en busca de un lugar en donde poder asentarse, así llegaron a la región de Culhuacán, en donde les señalaran sus dioses un sitio para aposentarse (cerca de Tizapán), según datos históricos que este pasaje ocurrió aproximadamente en 1325.

Como gobierno político desde su peregrinación hasta la fundación de Tenochtitlán estuvieron regidos por sacerdotes. Los que obedecían ciegamente las órdenes de su dios Huitzilopochtli, posteriormente eligieron a un rey para que garantizara la unificación de los mismos.

"Así la fundación de Tenochtitlán es objeto de un gran recorrido encauzado por los sacerdotes. Se recuerda que antes de la fundación de ésta, la zona ya estaba rodeada por otras tribus, tales como los teponecas, acoluas, chinanpekas, chalcas y los tlatepotzcas. Al entrar en contacto con los pueblos urbanos los náhuas-chichimecas empezaron a civilizarse y con el tiempo dieron lugar a sociedades militaristas

que ocuparon todo el horizonte histórico desde el año de 1250 hasta 1521." (18)

El origen propiamente de los aztecas no se sabe con exactitud, como lo afirman algunos autores; ya que no hay elementos para probarlo.

" La tira de la peregrinación o Códice Boturini nos señala la llegada de los mexicas y sus primeros contactos con grupos más adelantados. Con el permiso de los tepanecas de Azcapotzalco se asentaron en Chapultepec sobre la orilla occidental del Lago de Texcoco." (19)

Acostumbrados a la vida lacustre comenzaron a pescar y a cazar, cambiando sus productos con los de la tierra firme, siendo los primeros señores mexicas una especie de caciques, sometidos a Tezozomoc, señor de Azcapotzalco. De esta manera se logran establecer en Tenochtitlán y pidieron al señor de Culhuacán, Acamapichtli para que los gobernara, aunque continuaban sometidos a Azcapotzalco.

Los tepanecas casaron una hija de Tezozomoc y de este matrimonio nació el tercer rey Chimalpopoca, que fué muerto por los propios tepanecas por intentar asesinar a Maxtla nuevo monarca de Azcapotzalco y sucesor de Tezozomoc.

En Tenochtitlan subió al trono Izcoatl rey azteca, que estaba sometido a los jefes tepanecas,

(18).-González, Blackaller C. y Guevara Ramírez L.-Historia de México.- Páginas 111 y 113

(19).-González, Blackaller C. y Guevara Ramírez L.-Historia de México.- Página 115

este grupo comenzó a tomar una gran fuerza, logrando aliarse con la tribu de Texcoco, Netzahualcóyotl y Tacuba que tenía por objeto el equilibrio de poderes entre estos pueblos. En este orden los aztecas logran independizarse y comienzan a urbanizar la ciudad de Tenochtitlan, construyendo "camino que los unieran con la tierra firme, comenzó a edificar templos y casas de piedra, estableció una jerarquía religiosa e incrementó los sacrificios humanos". (20)

A la muerte de Izcoatl acaecida en el año de 1440 le sucedió Moctezuma Ilhuicamina, quien continuó con la misma política de su antecesor, logró conquistar los pueblos y territorios actuales de Puebla Veracruz, Morelos y Guerrero.

De la urbanización destaca el acueducto que cruzaba la ciudad hasta llegar a Chapultepec. A la muerte del Emperador Moctezuma le sucedió Axayacatl, quien duró en el trono poco tiempo.

A la muerte de Axayacatl le sucedió Tizoc quien fué el séptimo rey azteca, durante su corto reinado (1479-1480 aproximadamente), y antes de morir reconstruyó el Templo Mayor; a la muerte de éste tomo posesión el octavo Emperador Ahuizotl, quien era hermano de Tizoc.

Este Emperador logra conquistar los territorios de los zapotecas, pero como ambos contendientes deseaban la paz el rey zapoteca casó con una hermana de Moctezuma II y de este modo los territorios

mixteco-zapotecas conservaron su independencia.

La organización política económica y social de los aztecas tuvo como base la federación de Calpullis, el Calpulli era una comunidad municipal (rural), ya que éstos vivían de sus cosechas.

El calpulieaque formaba la comunidad tribal, la agrupación de éstos constituía el Imperio Azteca, todos los pueblos y territorios y demás comunidades estaban sojuzgados al pago de tributo que les imponía el Emperador Azteca.

Señalaba con anterioridad que los historiadores coincidieron en que los mexicas provenían de la región de Aztlán en el Noroeste de México, habiéndose establecido alrededor del año 1300 en Tenochtitlán, a donde llegaron después de una larga peregrinación, cuatro parcialidades que formaban cuatro barrios principales en los que se dividió la ciudad azteca.

Seguramente estas cuatro parcialidades eran más que clanes y su unión formaba la tribu. Es casi seguro que cada una de estas parcialidades se dividían a su vez en un número mayor o menor de clanes. Al principio se numeran 7 y más tarde 15 ó 20.

Estos clanes también persistieron después del establecimiento de Tenochtitlan y forman los llamados Calpullis, que los españoles tradujeron por barrio. (21)

(21).-Muñoz Virgilio y Ruiz Masseur Mario.-"Elementos Jurídicos Históricos de México".- Página 25

Algunos historiadores se refieren a que el Calpulli tiene una doble significación de barrio o linaje, ya que la palabra Calpulli encierra la idea de lugar, de asentamiento de área, congregación de calles, casas y clanes geográficos.

En este orden, Arturo Monzón afirma en su obra el "Calpulli en la organización social de los tenochcas", diciendo: "el Calpulli era un clan basado en las relaciones de parentesco por ascendencia de sus miembros", Zurita, coincidiendo con este autor menciona que: "eran verdaderas democracias de linaje o gen". El Calpulli, fué la forma de organización política social y económica de los aztecas, desde su origen. Basta saber que constituyó una forma de organización mexicana basados en la permanencia de un grupo ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado.

Conviene ahora plantear aquí, la problemática doctrinal acerca de si realmente existió el Municipio en el México prehispánico. Un gran número de estudiosos de esos temas, aseguran que el Municipio fué reconocido entre los aztecas con el nombre de "Calpulli" y que éste cumplía tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos.

Salvador Toscano dice que Calpulli significa barrio y linaje, congregación de callis, casas. (22)

El Calpulli es, según Muñoz y Ruíz Masiev "un sitio de asentamiento y una corporación unida (22).-Toscano Salvador.-La Organización Social de los - Aztecas" México 1977.- Página 330

por la sangre y cuyo origen está en las tierras que poseen". (23)

El Calpulli está sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros, muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlacopan según su caso.

Se señalan como rasgos característicos de los calpullis los siguientes:

a).- Conjunto de linajes o grupos de familias patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierras de cultivo aparte de la de carácter comunal.

h).- Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y el usufructo de la tierra.

c).- Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.

d).- Unidad social con sus propias ceremonias fiestas, símbolos sagrados y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.

e).- Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.

(23).-Muñoz Virgilio y Ruiz Masseur Mario.-"Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México" Pág.25

f).- Sub-área de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.

g).- Institución Política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en él.

h).- Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios. (24)

Pues bien, las características y funciones del Calpulli me lleva a concluir que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, considero que en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, en el estricto sentido jurídico que conocemos hoy en día.

Para mejor comprensión, recordemos que es muy diferente hablar del fenómeno comunal, que se ha dado en casi todos los pueblos de la tierra, que referirse a una institución jurídica, particular y diferenciada.

En consecuencia es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, así mismo percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles.

(24).-Castillo Fabreras Victor Manuel.-"Estructura Económica de la Sociedad Mexica" UNAM, México 1972. Página 21.

#### 1.4. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

En el siglo XV comenzó la era de los grandes descubrimientos en el área de la navegación, y fue España una nación con una mentalidad aventurera y emprendedora, cuyos gobernantes eran Fernando de Aragón e Isabel de Castilla.

Más adelante en el año de 1519 Hernán Cortés desembarcó en las Costas indígenas de Chalchicuecan, cerca de la actual Veracruz, fundando ahí la Villa Rica de la Vera Cruz reuniendo en estas tierras una asamblea compuesta por miembros de su tripulación y erigiendo el primer ayuntamiento.

En esta época los pueblos y comunidades del imperio azteca estaban sojuzgados al pago de grandes tributos exigidos por su Emperador Moctezuma II, y por tal motivo existía un descontento de éstos, el cual fue aprovechado por Cortés para lograr sus fines en la conquista de la Nueva Tierra, logrando así una gran relación con los pueblos de Zempoala y Tlaxcala, de esta forma logra establecer una alianza entre españoles e indígenas del nuevo continente descubierto, llegando al dominio mexicana y es en Coyoacán, donde después de vencerles, se faculta para gobernar el territorio conquistado, constituyendo así el segundo ayuntamiento, interpretando con esto las órdenes de la Real España. Siendo el 13 de Agosto de 1521 cuando cae por completo el imperio formado por los aztecas, nombrándose como el nuevo gobernante subordinado a la Corte Española.

Consumada la conquista los españoles trataron

de ordenar el territorio descubierto, en cabeceras y sujetos o estancias. La clasificación Ciudad-Villa-Pueblo- venía de Castilla donde todavía existía en el siglo XVI. "En la colonia, la variante cabecera se refirió al término castellano cabeza y se adoptó al término sujeto con preferencia a los de aldea o lugar. Las subdivisiones de los pueblos indígenas se llamaron barrios que resultaban ser partes relacionadas con las cabeceras y estancias". (25)

La palabra estancia parece haber sido introducida en México a través de las Antillas en donde se aplicaba a cualquier aglomerado de viviendas indígenas. En esta colonia mexicana, la palabra estancia era un término apropiado para las porciones separadas en oposición a las conectadas de los pueblos nativos.

" Los españoles encontraron una base para la clasificación de cabeceras y de sujetos, en donde las principales comunidades estaban tradicionalmente gobernadas por jefes indígenas llamados tlatoque (singular de tlatoani) y subdividían según el sistema indígena, siendo la unidad el Calpulli o Tlaxilacalli, que era un grupo de familias que vivían en una sola localidad. En general el calpulli indígena se convirtió en sujeto español, ya fuera barrio o estancia subordinándose a la cabecera donde residía el tlatoani, una cabecera por lo tanto se identificaba como la capital donde había un gobernante indígena local que llevaba el título de tlatoani." (26)

(25).-Gibson Charles.-"Los aztecas bajo el dominio Español 1519-1810".Pág.36

(26).-Ochoa Campos Moisés.-"La Reforma Municipal".  
Pág. 141.

Las primeras modificaciones coloniales al sistema indígena de tlatoani-cabecera son explicables en términos de las más fundamentales instituciones españolas del primer período.

A fines del siglo XVIII, la colonia novohispana comprendió una nueva clasificación, desechando la de cabecera y sujetos por lo que optó en dividir el territorio en ciudades, municipios, villas, pueblos y rancherías. Las disposiciones sobre fundación de poblaciones y Ayuntamientos subsistieron a lo largo de la dominación española, formando parte de la recopilación de las Leyes de Indias. En estas Leyes se establecían los nombramientos de los alcaldes y regidores así como los demás funcionarios de los ayuntamientos.

El período colonial se caracterizaba por el control de ayuntamientos debido particularmente, a la venta de cargos consegiles, ya que en el período de Felipe II se hizo abiertamente dicha venta, por cédula real expedida el primero de noviembre de 1591. En esta etapa se adoptaron las corregidurías, en donde el Corregidor vendía el cabildo a los vecinos que estaban en posición de comprarlo, los cargos vendibles eran los de regidores, consegiles, de cabildo, el de escribano, el de alguacil, depositarios y fieles ejecutores, dichos cargos eran irrenunciables, pero si fallecía éste, el cargo pasaba a la corona prosiguiéndose nuevamente su venta.

" Al introducirse la regiduría perpetua se facultó a los agraciados para renunciar o vender los puestos, con lo cual aumentaba mucho el número de

regidores sobre el mercado por la Ley, especialmente en los ayuntamientos de las ciudades importantes."(27)

las ciudades debían tener un alcalde mayor o corregidor, representante del poder central o provincial. Los capitulares eran: tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces ejecutores. Sin ser miembro de cabildo fungía a su vez el procurador de la ciudad.

" Con Felipe V quedó vedada la venta de cargos para revenderlos según cédula del 28 de abril de 1705. " (28)

El número de cargos varió notablemente de acuerdo con la categoría de las poblaciones, existiendo uno o dos alcaldes y cuatro regidores aproximadamente.

En el período de Felipe II, el 20 de noviembre de 1578 "dió a los Virreyes y Presidentes de audiencia el derecho de revisar los títulos de propiedad y el 10 de enero de 1589 ordenó a dichos funcionarios que revocaran las gracias que hubiesen convenido los cabildos, de no estar confirmadas por la Ley o fueren de indios y admitieran a composición a los beneficiarios ". (29)

Así mismo el cabildo era técnicamente independiente

(27).-Ochoa Campos Moisés.-"La Reforma Municipal"  
Pág. 142.

(28).-Ochoa Campos Moisés.-"La Reforma Municipal"  
Pág.142.

(29).-Ochoa Campos Moisés.-"La Reforma Municipal"  
Pág. 142.

en todo lo que tenía que hacer respecto de su ciudad, mejoramientos de sus obras públicas, reglamentaciones de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la recaudación de los tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública.

Las atribuciones del ayuntamiento de la Ciudad de México fueron naturalmente las mismas que se otorgaron a la mayoría de los municipios españoles en la Nueva España exceptuándose los municipios indígenas que eran reglamentados por las Leyes de Indias y ordenanzas reales. El virreynato estimó lícita la intervención de los virreyes en ciertas funciones municipales, mas el Ayuntamiento de la Ciudad de México tuvo como principal función el de la ejecución de obras públicas, tales como el desagüe de la ciudad, la introducción de aguas potables, pavimento y posteriormente el alumbrado.

En términos generales los corregidores y alcaldes mayores tuvieron a su cargo funciones de inspección, regulando las relaciones entre naturales y españoles. Vigilaban los usos y costumbres e intervenían en la vida comunal como representantes del rey, virrey o de la audiencia.

Las funciones de los regidores eran las de regir, administrar la ciudad, los bienes de ésta, su policía, urbanismo, abastos, licencia de mercaderes, reconocimiento de cargos, tales como el de salud pública, admisión de médicos boticarios.

Al alguacil mayor le estaba encomendada

la función de policía y cuerpo de prisiones, el cumplimiento sobre las ordenanzas dictadas para la seguridad pública, ejecutar las órdenes de encarcelamiento dadas por las audiencias y los alcaldes y finalmente la custodia de reos presuntos o confesos.

La función del fiel ejecutor que se encargaba de vigilar las pesas y medidas que usaban los mercaderes examinando éstas.

El Procurador de cabildo era el representante o personero del municipio dicho procurador no era considerado como miembro de cabildo pero con el tiempo paso a formar parte de él, recibiendo el nombre de síndico.

La de escribano, encargado de llevar los libros de Cabildo, en donde asentaba todas las actas, acuerdos y discusiones del consejo municipal, en uno de sus libros por él autorizado, transcribían todas las cédulas, provisiones, ordenanzas e instrucciones particulares y generales recibidas por el Cabildo. Gracias a estas escribanías los ayuntamientos formaron con el tiempo sus archivos municipales, que sirvieron para resolver muchos casos de interés público y privado.

Como obligación fundamental del Consejo de Ayuntamiento era la de rendir cuentas anuales de ingresos y egresos en el fondo de propios. La audiencia respectiva glosaba y observaba o aprovechaba esas cuentas y lo remitía al consejo de indias. La hacienda municipal no sólo dispuso del producto de los propios, sino que se completaba con los arbitrios, a los que acudía para cubrir los servicios públicos.

No encuentro un dato respecto del crédito municipal que actualmente se conoce como figura jurídica, unicamente tenemos el conocimiento de los fondos que constituía la propia comunidad para gastos civiles, de obras y servicios y aquéllos destinados al sostenimiento del clero.

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de un Contaduría General para controlar las finanzas municipales, en el aumento de responsabilidades a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la "ordenanza de intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey y los Intendentes. Se acentuó con ésto, la intervención de las autoridades superiores del virreynato en las funciones del Cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vió menguada por completo.

La crisis política que se sufría en España, en los comienzos del siglo XIX, tuvieron repercusión en la Nueva España. Carlos IV, quien al estallar la revolución francesa ascendió al trono, entregando

el gobierno a Manuel Godoy, y es quien propicia la invasión napoleónica, bajo el mando de Murat.

En el mes de junio de 1808, llegó a la Nueva España la noticia de la abdicación de Carlos IV en favor de su hijo Fernando VII, cayendo el Gobierno de Manuel Godoy.

Napoleón Bonaparte, aprovechándose de las divergencias que existían, entre padre e hijo, los convoca en Bayona, en donde Fernando VII devuelve la corona a su padre y es ahí, donde Napoleón lo obliga a entregar la corona a favor de su hermano José Bonaparte, por medio de los tratados de Bayona.

Estos sucesos del año de 1808 se reflejaron en la Nueva España, pues, el Ayuntamiento de la Ciudad de México, tomó un gran papel, en la historia, se erige en Asamblea, presidiada por José Juan de Fragoaga, alcalde ordinario, el regidor Juan Francisco de Azcárate, y el síndico Francisco Primo de Verdad, y otros, haciendo entrega de la exposición que se había elaborado, al Virrey José de Iturrigaray, basados en la idea de que al haberse usurpado el trono español, por José Bonaparte, la soberanía automáticamente se había desplazado en favor del pueblo, propugnando la reunión de las Cortes Españolas, para que así se tuviera representación política de las colonias americanas.

Dicha representación política, fue transmitida por el Virrey a la audiencia, oponiéndose esta a las pretensiones de los criollos, a pesar de que en ella se declaró insubsistente la abdicación de Carlos IV y Fernando VII, así como la efectuada

en Bayona, a favor de José Bonaparte.

El Virrey José de Iturrigaray comenzaba a tomar medidas pretendiendo convocar un congreso de ayuntamientos pero el 15 de Septiembre de 1808 fué aprehendido por el grupo que encabezaba Gabriel de Yermo y al día siguiente la audiencia reconoció por Virrey a Don Pedro Garibay, esto trajo como resultado controversias entre el alto clero y el gobierno que tomaba las directrices políticas. "La conjuración de Morelia es muy conocida y las actuaciones de los precursores: Santa María, Michelena y otros, nos referimos más a la conspiración de Querétaro, encabezada por el ilustrado Cura Don Miguel Hidalgo y por el Capitán Miguel Allende, sabido es, ahí se encuentra el origen de la Insurgencia y de la lucha por la Independencia." (30)

El Cura de Dolores Don Miguel Hidalgo y Costilla; bajo el lema, libertad, independencia y muerte del mal gobierno fundamenta la legitimación de como eran los representantes de la atribulada nación, para defender sus derechos al mismo tiempo que el gobierno independiente.

En Septiembre de 1810, la conspiración fue descubierta, cuando algunos de sus insurgentes temerosos del sesgo que había tomado el movimiento, delataron en distintas partes del bajío, las decisiones tomadas en el Ayuntamiento de Querétaro, en Guanajuato y en Valladolid (Hoy Morelia). En Octubre de este mismo año las cortes extraordinarias y generales (30).-Moreno Daniel.-"Derecho Constitucional Mexicano"

expidieron un decreto en el que se declaraba a los naturales de los dominios españoles en igualdad de derechos que los de la Península Ibérica y un mes después se reconoció por las Cortes la Libertad de Imprenta en materia Política, pese a esos sucesos el movimiento prosiguió.

En Indarapeo, Hidalgo fue entrevistado por su antiguo discípulo Don José María Morelos y Pavón, quien se ofreció como voluntario en el movimiento.

Pero el 11 de Marzo de 1811, en Acatitla de Bajan, Elizondo traicionó a los caudillos; Hidalgo, Allende, Aldama, Jiménez y Abasolo quienes fueron trasladados a diversas prisiones y más tarde fusilados.

"A Hidalgo le sucedió, en la dirección del movimiento insurgente, Don Ignacio López Rayón, quien en agosto de 1811, instaló en Zitacuáro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España en nombre y ausencia de Fernando VII, a imitación de las juntas que se habían formado en la Península." (31)

En dicha junta presidida por Rayón, Sixto Verduusco, José María Liceaga, dieron a conocer los elementos constitucionales, enviándole una carta a Morelos en donde le explican el contenido de éstos.

Las diferencias que tenía la Junta de Zitacuáro sirvieron a Morelos para robustecer el aspecto democrático del movimiento de Independencia y así lo hizo saber en una carta dirigida a Ignacio

López Rayón "Me sacrificaré en hacer obedecer a la Junta Suprema, y jamás admitiré al tirano gobierno, esto es el monárquico, aunque se me eligiera a mí mismo por primero". (32)

Don José María Morelos y Pavón, no solo continuó con la lucha de emancipación que dejó trunca el Cura de Dolores, sino que pretendió hacerla cumplir.

(32).-González Blackaller C. y Guevara Ramírez L.  
"Historia de México".- Pág. 265

## 1.5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

El pueblo español, influido por las ideas liberales de Francia, con representantes de las distintas provincias españolas integraron en Cadiz su Cámara de Representación, llamadas Cortes. "La Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 30 de Septiembre del mismo año. Suspendida por el Virrey Venegas poco después, fue restablecida por Calleja al año. Elecciones de Ayuntamiento, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales, encargados de sustituir a las audiencias ". (33)

La citada constitución estaba de acuerdo con las tendencias del liberalismo español de la época, consagrándose en la misma. Lo concerniente a la soberanía, ciudadanía, así como la instalación de la no reelección inmediata, el establecimiento de los ingresos, los servicios públicos y el reconocimiento de la Deuda Pública, cito artículos en referencia:

Art. 3.- La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.

Art. 5.- Son Españoles:

Primero: Todos los hombres libres nacidos y avelinados en los dominios de las Españas y los (33).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México".- Pág. 59

hijos de estos.

Art. 18.- Son Ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecinados en cualquier pueblo de los mismos dominios.

Art. 23.- Solo los que sean ciudadanos podrán tener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la Ley.

Art. 309.- Para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Art. 310.- Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca llequen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Art. 311.- Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

Art. 312.- Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

Art. 318.- No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de

nombramiento del Rey, que está en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

Art. 321.-Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero:La policía de salubridad y comodidad.

Segundo:Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero:La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las Leyes y Reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto:Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

Quinto:Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto:Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo:Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo:Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y de presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañara con su informe.

Noveno:Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias

de los pueblos, y cuando sea útil y beneficioso.

Art. 322.-Si se ofrecieran obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

Art. 323.-Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quién rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Art. 338.-Las Cortes establecerán o confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas o indirectas, generales, provinciales o municipales, subsistiendo las antiguas, hasta que se publique su derogación o la imposición de otras.

Art. 340.-Las contribuciones serán proporcionadas a los gastos que se decreten por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

Art. 341.-Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público, y las contribuciones que debán cubrirlos, el secretario del despacho de Hacienda las presentará, luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que

se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás secretarios del Despacho el respectivo a su ramo.

Art.355.-La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente a la dirección de este importante ramo, tanto respecto a los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la tesorería general, como respecto a las oficinas de cuenta y razón.

Esta Constitución, pues, hechaba por tierra el poder absoluto del monarca, reconociendo la soberanía en el pueblo español. Y en 1820 de acuerdo con la Constitución se reinstalaron los ayuntamientos, "Así como las seis Diputaciones Provinciales que en 1812 habían autorizado para el territorio de la Nueva España." (34)

Por otra parte, el movimiento emancipador, proseguía su curso, por lo que, el 14 de Septiembre de 1813, se instaló un congreso, en Chilpancingo, Gro., integrado por: José María Morelos y Pavón, Ignacio López Rayón, José María Liceaga, Sixto Verduzco, Bustamante, José María Cos, Andrés Quintana Roo, y otros. En dicho congreso, Morelos dió a conocer los "Sentimientos de la Nación".

(34).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México,1808-1964".-Pág.59

El 6 de Noviembre de 1813, el congreso reinició sus labores, donde se hizo la proclamación de Independencia dando a conocer el Acta solemne de la Declaración de la Independencia de la América Septentrional, declarando rota para siempre, jamás y disuelta la Independencia, del trono español, esta pronunciación deja a un lado toda simulación o ardid político en que se invocase la felicidad de Fernando VII, como motivo.

Los azares de la guerra obligaron al congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, obligo a los componentes del Congreso a trasladarse a Apatzingán, donde el 22 de Octubre de 1814, se erige en Congreso, dando a conocer el decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana, más conocida con el nombre de Constitución de Apatzingán.

Cabe la aclaración de que esta Constitución solo rigió en el territorio liberado, en su artículo 208 hace somera alusión al ayuntamiento establecido, que en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; siendo respetuoso el régimen municipalista. Más tarde Morelos traslada el Congreso a Uruápan, en este lugar acordaron ubicarse en Tehuacán. A poco más de un año, de haberse promulgado la Constitución de Apatzingán, en noviembre de 1815, Morelos fué capturado y más tarde fusilado en San

Cristobal Ecatepec, el día 22 del mes siguiente el jefe insurgente Mier y Terán disolvió en Tehuacán los restos del congreso.

Don Juan Ruíz de Apodaca tomó posesión del gobierno Agustín de Iturbide, el 19 de Septiembre de 1816, encomiendo al Coronel Realista, la captura de los caudillos Guerrero y Victoria, pero en el transcurso de sus combates este cambió de ideología, pactando con Guerrero y fue reconocido como Jefe del Ejército Trigarante, el Virrey Apodaca se dispuso a combatirlo, considerándolo traidor, pero el movimiento ya había tomado gran fuerza, por lo que fué imposible apagarlo. Iturbide y Vicente Guerrero formulan el Plan de Iguala, haciendo fiel obediencia a Fernando VII o dinastía. Jurado el Plan, se dirigen a la Ciudad de México, uniéndose Don Antonio López de Santa Anna y don Guadalupe Victoria.

A la llegada de don Juan O'Donoju a México quien había sido nombrado Jefe Político Superior y Capitán General, quien venía a sustituir al Virrey Apodaca, pero como este tenía ideas liberales, apoya la Independencia de la Nueva España, celebrando con Iturbide el 24 de Agosto de 1821 los Tratados de Córdoba, siendo Francisco Novella quién tenía el rango de Mariscal de Campo sustituyendo a Apodaca. Otorga las facilidades para que entrara, sin problema alguno El Ejército Trigarante a la Ciudad de México el 13 de Septiembre de 1821. El 27 del mismo mes y año el citado tratado confirmaba los puntos integrantes del Plan de Iguala, de acuerdo con estos se procedió a instalar la Junta Provisional Gubernativa encargada a su vez de designar a los integrantes de la Regencia,

el 28 de Septiembre del año de 1821, se expide el Acta de Independencia, elige como Presidente de ésta a Iturbide.

Nombrada la Regencia, la junta se atribuyó la función legislativa. Convocado el Congreso Constituyente se instaló el 24 de Febrero de 1822.

En materia de Organización de Ayuntamientos y Crédito Municipal, no se establecen estipulaciones puntuales en el Plan de Iguala y tratados de Córdoba, sin embargo de conformidad con el texto de ellos, es de deducirse, que mantiene la aplicación, en lo referente a los ayuntamientos, a que se refiere el título VI de la Constitución de Cádiz, jurada en la Nueva España en 1820, incluidas las previsiones en relación a arbitrios, que estimo abarcan el concepto, en ese instante, la suscripción de créditos, lo anterior obedece a los artículos transcritos en el trabajo de los referidos tratados que expresan la aplicabilidad de la Ley Gaditana hasta en tanto las Cortes del Imperio se establecen y dicten una Ley Fundamental.

## 1.6. EL ENFOQUE EN LA CONSTITUCION DE 1824.

Consumada la Independencia e integrada la Regencia se continuó a la formación jurídica, materia, y objeto del Primer Congreso Constituyente Mexicano instalado el 24 de Febrero de 1822, donde las bases constitucionales, las cuales declaraban que dicho Congreso representaba a la Nación Mexicana y que éste cuerpo residía la soberanía nacional, adoptando para su gobierno la "monarquía moderada constitucional", con la denominación de Imperio Mexicano y que se llamaría al trono Imperial a las personas que indicaba el Tratado de Córdoba.

El Congreso carecía de normas, así lo establecían los diputados integrantes, la amplitud legislativa fué tema discutido y las divergencias entre el Congreso e Iturbide orillaron a éste a integrar la Junta Nacional Instituyente, el 31 de octubre de 1822.

"El primero de febrero de 1823 las tropas imperiales llamadas a combatir a Santa Anna proclamaron el Plan de Casa Mata en el que sin desconocer a Iturbide, pedían la reunión de un nuevo Constituyente, que debería actuar con plena libertad". (35)

Fue aprobado el Reglamento Político Prevaliente Provisional, el 10 de enero de 1823, este ordenamiento, estatuyó importantes artículos para la vida de los Ayuntamientos, pero cabe mencionar

(35).- Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México". 1811-1964.- Página 122

de que no hizo alusión a los servicios municipales a los ingresos y créditos del mismo.

"Las provincias en general rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaba como convocante, la Asamblea, por su parte hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de éstas, y el 14 de mayo a propuesta de Bocanegra aprobó formular inmediatamente las bases constitucionales y expedir después la convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución". (36)

Aprobada la convocatoria, la Asamblea se ocupó del proyecto conocido como Plande la Constitución Política de la Nación Mexicana, formulado el 16 de mayo de 1823 por José del Valle y sostenida por otros.

Dicho proyecto fué presentado al Congreso el 28 de mayo de 1823, pero este no alcanzó hacer discutido sin embargo se afirma que influyo para la elaboración de la Ley Fundamental. Este proyecto, hace somera alusión a los Ayuntamientos indicando que habrá un alcalde, dos regidores, y un síndico en los pueblos de menos de mil almas, dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos para los poblados de más de tres almas, dos alcaldes, 8 regidores y dos síndicos en los de más de siete mil almas y en la base quinta del mismo ordenamiento declara que compete al Congreso aprobar o reformar los arbitrios que deban proponer los Ayuntamientos para las necesidades de los pueblos.

(36).-Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México". 1808-1964. Página 146

"El nuevo Congreso, que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823 y dos días después celebró su instalación solemne". (37)

Surgieron los nuevos legisladores, formándose dos grupos diferentes: el Partido Federal encabezado por Miguel Ramos Arizpe y el de los Centralistas que lo componían Becerra, Jiménez, Cabrera, Espinoza, Mier, Ibarra y Paz; los Federalistas integraron una comisión y adelantándose a los Centralistas presentaron el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

Posteriormente el 10. de abril de 1824, El Congreso Constituyente Mexicano comenzó a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos y el 4 de octubre del mismo año, fué aprobada y publicada dicha Constitución, que establece el sistema Político, Republicano y Federal.

En lo que respecta, al Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la propia Constitución, no hace referencia a los Ayuntamientos mucho menos a su integración y organización de los mismos, y deja en plena libertad a los estados para organizar en su gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución. El Acta Constitutiva en su artículo 161 Fracción I no fué omisa del régimen municipal sino que fué totalmente respetuosa de la Organización Política de los Estados.

(37).- Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México". 1808-1964 Página 153

## 1.7. EN LA CONSTITUCION DE 1836.

A la abdicación de Agustín de Iturbide se forman corrientes políticas: la Liberal, que luchaba por introducir el sistema de Gobierno Republicano, Democrático y Federal; la Conservadora, que procuraba la adopción del centralismo y defendía los fueros y privilegios tradicionales.

El primer episodio importante de la lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años 1832 a 1834, y en la administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente, Santa Anna, ésta se propuso emprender reformas eclesiásticas, educativas y militares suprimiendo fueros y privilegios en consecuencia se produce la coalición de conservadores y moderados, que paralizó la reforma.

Al regreso del presidente Antonio López de Santa Anna despide de la vicepresidencia a Valentín Gómez Farías y suspende la legislación reformatoria, en mayo de 1834.

El Congreso Federal, en su Sexta Legislatura Ordinaria se reunió el 4 de enero de 1835 negándose a reformar la Constitución de 1824, "se propuso entonces en vista de la renuncia a variar el sistema federal, que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, confiando los centralistas en contar con un nuevo constituyente; más la Junta del 7 de junio a que convocó con ese fin, el ministro de la guerra Tornel, reveló la inconformidad de los diputados

y senadores". (38)

Finalmente dicho Congreso se declaró Constituyente, resultando así, ser el Tercer Constituyente Mexicano. Se establecieron dos secciones: la primera, encargada de calificar la calidad del Congreso Constituyente, lo cual fué aceptado por las dos Cámaras, y la segunda se le confió el proyecto de reformas, siendo ésta quien presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales que discutido y aprobado el Proyecto se convirtió en Ley Constitucional.

Se promulgó el 23 de octubre de 1835 y éstas dieron fin al sistema federal. Prosiguiendo su labor constituyente, se promulgó la Constitución de las Siete Leyes el 30 de diciembre de 1835 y publicado el 2 de enero de 1836 y que en su sexta ley artículo 1o., establece: que la República se dividirá en Departamentos, los cuales se dividirán en Distritos y éstos en Partidos, el artículo 16 de la citada Ley indica que en cada cabecera de Distrito habrá un prefecto, el artículo 19 de la propia Ley consagra; en cada partido habrá un sub-prefecto, así mismo el artículo 22 señala que habrá Ayuntamientos en las Capitales de Departamento y en los Puertos cuya población lleguen a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil, en el artículo 26 de la misma Ley hace mención a las funciones de los alcaldes.

(38).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México". 1808-1964 Página 202

Cabe mencionar la observación, que dicha Constitución no estableció atribuciones referente a los servicios públicos y mucho menos a lo que se refiere a los créditos municipales, que en la actualidad tienen derecho a solicitar.

## 1.8. EN LAS BASES ORGANICAS DE 1843.

La situación de Texas y la Guerra con Francia, ayudaron a acrecentar la inquietud, iniciándose además las divisiones internas, atribuyendo la causa, que los agobiaba a la Constitución de 1836.

También son antecedentes; que a principios del mes de abril de 1837, Gómez Pedraza y Rodríguez Puebla, quienes pertenecientes al grupo de los federalistas moderados, propusieron a las cámaras, que el Congreso se declarara en convocante y se llamará a elecciones de diputados constituyentes, y a más tardar en 6 meses se dictará una nueva Constitución. La propuesta fue objetada y los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a su llamado.

Se produce una división entre los partidarios del Centralismo; Carlos María de Bustamante, sostenía la Constitución vigente y la otra parte del grupo de los centralistas sin variar la forma política pedían Reformas a la Constitución. Por otra parte, el grupo de los federalistas moderados seguía coadyuvando por la restauración del anterior sistema.

"En presencia de tal situación, el Presidente Bustamante pedía en Diciembre de 1838 la fusión de los partidos haciendo que todos transijan, sin triunfar, sus respectivas pretenciones y dejando para después de la guerra con Francia cualquier arreglo o reforma que conviniese a las Instituciones". (39)

Don Antonio López de Santa Anna fué designado (39).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964". Pág.250

Presidente sustituto en enero de 1839, ya que Bustamante salía de campaña. Al tomar posesión de su cargo, Santa Anna se reunió con los políticos por lo que acordó que el Congreso que estaba en funciones reformara la Constitución.

El Gabinete formado por Santa Anna, presentó el 15 de junio de 1839, un proyecto de reformas, ante el Consejo de Gobierno para que excitase al Supremo Poder Conservador discutido el 9 de Noviembre del mismo año aprobando el dictamen y el 11 de noviembre del mismo año invistiendo al Congreso de la Función Constituyente.

Los disturbios políticos acaecidos en ese año, produjeron un movimiento federalista, encabezado por Valentín Gómez Farías, apoderandose del Presidente Anastacio Bustamante. Estos hechos apresuraron a las cámaras para ocuparse de las Refomas de la Constitución de 1836.

El 30 de junio de 1840, la comisión formada por los diputados; José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, presentando al congreso el proyecto de Reformas y por primera vez se propuso el control de la consitucionalidad de las leyes en la Suprema Corte de Justicia.

" El 8 de agosto de 1841 el General Don Mariano Paredes y Arrillaga proclamó en Guadalajara un plan cuyo principal objeto consistía en convocar un congreso Nacional Extraordinario, que sobre las bases más amplias tuviera por atribución exclusiva reformar la Constitución. Otro plan semejante al anterior fue

proclamado por el General Valencia en la Ciudadela el 4 de Septiembre. Santa Anna a su vez se sumó al plan de Valencia, mediante el que suscribió en Perote el 9 de Septiembre. Los tres jefes desconocían al Presidente Bustamante, quién por su parte produjo un cuarto plan, acogiendo la idea de convocar a un congreso constituyente extraordinario." (40)

El 28 de Septiembre de 1841, Santa Anna, Valencia y Paredes se reunieron para formar las Bases de Tacubaya, en las que se desconocían los Poderes del Ejecutivo y Legislativo.

Además en dichas Bases no se incluía el desconocimiento del Poder Judicial, la integración de la Junta de Notables para designar al nuevo Presidente y la convocatoria del Congreso. Santa Anna es elegido Presidente y Bustamante se ausentó del país.

Las propias Bases no otorgaban una solución concreta, sino que aplazaban el Congreso Constituyente, por lo que el 10 de junio de 1842 se llevó a cabo la apertura de sesión declarándose Santa Anna, inconforme del sistema federal.

Integrada la Comisión de Constitución, se procedió a resolver, ya que se presentaron dos Proyectos de Constitución ante el Citado Congreso, ambos aceptaban como forma de Gobierno la de República Popular Representativa, quedando en discusión la palabra federal. El 26 de Octubre de 1842, arriba

(40).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".- Pág. 251.

a la Presidencia Nicolás Bravo y el 3 de Noviembre del mismo año, la comisión formuló un nuevo Proyecto de Constitución, ya que los pareceres encontrados no daban solución, pero dicho proyecto tuvo como resultado la inconformidad del gobierno y pueblo, como consecuencia el desconocimiento de este Constituyente.

"El 23 de Diciembre de 1842 el Presidente de la República Don Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante." (41)

Instalada la Junta el 6 de Enero de 1843, acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

El 8 de Abril se inicia la discusión del proyecto y el 12 de Junio fueron sancionadas por el Presidente Santa Anna, y el 14 del mismo mes y año fueron publicadas.

Las Bases Orgánicas de la Republica Mexicana, hacen somera alusión al régimen municipal, ya que en su artículo 4, establece que el territorio de la República se dividirá en departamentos, y estos en distritos, partidos y municipalidades, así mismo el artículo 134 señala como facultades de las asambleas (41).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".- Pág. 403."

departamentales, en su fracción X, la de hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural.

Es de observarse que los municipios no tenían autonomía, ya que se reservaba a los departamentos la facultad de nombrar los alcaldes, regidores, síndicos, así como expedir sus reglamentos y ordenanzas, esto ahogaba la vida municipal, no dejándola crecer.

Nicolás Bravo solicitó al Congreso extraordinario el día 3 de agosto de 1846, que declarara su propio receso y que las Bases Orgánicas seguían siendo la Constitución de la República. Al día siguiente surgió el movimiento, encabezado por el General Mariano Salas, en la Ciudadela, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente y pedía el regreso de Santa Anna.

Al triunfo del movimiento de la Ciudadela, Santa Anna regreso de Cuba, para dar cumplimiento al llamado que le había hecho el General Salas. Por esta vez, Santa Anna, tuvo que manifestarse federalista y enemigo del centralismo, y el 14 de Septiembre de 1846, llegó a la Capital por lo que se negó a asumir la Presidencia, rodeandose de radicales.

Ante las vicisitudes políticas, el Congreso abrió sus sesiones el 6 de Diciembre de 1846. En el dominaba el grupo de los moderados, prosiguiendole los puros, y casi habían desaparecido el grupo conservador.

El grupo de los moderados lo formaban: Lafragua, Muñoz Ledo, Espinoza de los Monteros, Lacunza, Riva Palacio, Ceballos, Comomfort, Herrera, Zubieta y Mariano Otero, entre los puros figuraban: Valentín Gómez Farías, Rejón, Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carbajal, Vicente, y Eligio Romero, por el grupo conservador: Ignacio Aguilar y Marocho.

"En sus funciones de Constituyente, el Congreso designó para integrar la comisión de Constitución a Espinoza de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta". (42)

Ya se había formado otro grupo, que proponía que la Constitución de 1824, rigiera lisa y llanamente mientras no se reformara con arreglo a los artículos que en ella misma instituía el procedimiento de revisión. Por otra parte, la comisión formada por Rejón, Cardoso, y Zubieta observaban que les quedaba muy poco tiempo para discutir tal cuestión, por lo que se acompañó con el dictamen de la mayoría, el voto particular de Mariano Otero, quien proponía se observara lo que él mismo llamó Acta de Reformas.

"En la sesión del 16 de Abril, el Congreso rechazó el dictamen de la mayoría y en la del día 22 comenzó la discusión del voto particular de Otero. Con algunas modificaciones y adiciones, aceptadas la mayor parte por su autor, el Acta de Reformas terminó de discutirse. El 17 de Mayo, fué jurada el (42).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964.- Pág. 440

21 y publicada el 22, del mismo mes del año de 1847 ". (43)

Por lo que hace, al Acta de Reformas, es de reconocerse el mérito a Don Mariano Otero, ya que en estas mantiene el sistema de Gobierno Federal y en su artículo 6 erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero dando origen a la Constitución de una nueva Municipalidad de Coyucan, que pertenecía al Estado de Michoacan y que con estas reformas paso a formar parte del Estado de Guerrero.

### 1.9. EN LA CONSTITUCION DE 1857.

El partido de los moderados, llegó a la Presidencia de la República con los interinos Manuel de la Peña y Peña y el General Anaya, pero el 30 de Mayo de 1848, fué designado Presidente Constitucional a Don José Joaquín Herrera, miembro de este.

"En Diciembre de 1849, el Ayuntamiento de la Capital presidido por Alamán y llamado "Ayuntamiento Monárquico", hubo de renunciar bajo la presente presión del ministro de la guerra General Arista. El 10. de Enero de 1950 se abrieron las Camaras Federales".(44)

A pesar del desorden político que existía, el Presidente Herrera terminó su período constitucional y en enero de 1851 entregó el poder a Mariano Arista, miembro del Partido Moderado.

Arista, integró el Congreso en enero de 1852, para hacer frente a la situación política, pero el 21 de mayo de ese mismo año, el Congreso le negó las facultades extraordinarias, por otra parte surgían movimientos políticos en los Estados de Jalisco y Michoacán, pidiendo; la destitución de Arista y el llamado de Antonio López de Santa Anna, para que mantuviera el sistema de gobierno federal, debido a tal situación orillaron al presidente a renunciar el 5 de Enero de 1853, cubriendo el cargo, por ministerio de ley, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan B. Ceballos, quien disolvía el Congreso, pero al mes renunció de su cargo y se nombra

(44).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes fundamentales de México. 1808-1964".-Pág. 479.

a Lombardini, el 7 de Febrero de 1853. Posteriormente fué llamado Antonio López de Santa Anna para que gobernara al País, invistiéndolo de poder suficiente por lo que el 17 de Marzo del año de 1853 se dá comienzo a elecciones, confiriendo la presidencia interina a Santa Anna.

Santa Anna, adoptó la dictadura y esta era remplazada por el centralismo." En las bases del 22 de abril del año de 1853 se declararon en receso las legislaturas de los Estados; el 11 de Mayo se expidió un decreto que reglamentaba las funciones de los gobernadores, convirtiéndolos en simples agentes del órgano central, ya que las órdenes de éste, así como las demás quedaban sujetas a la resolución del gobierno supremo; el 14 de Mayo se centralizaron las rentas públicas; por último el 29 de julio se ordenó que se suprimiera la denominación de Estados, que se usaba cuando regía la Constitución de 1824". (45)

El primero de marzo de 1854 se proclamó el Plan de Ayutla en el cual intervinieron para su creación el General Don Juan Alvarez, Ignacio Comomfort, Don Elio Romero, el General Don Tomás Moreno así como el Coronel Florencio Villarreal.

El 11 de Marzo del propio año, el suscrito Plan de Ayutla fué firmado por el Coronel Ignacio Comomfort, siendo aceptado por la Guarnición de Acapulco.

En junio de 1855, Santa Anna preguntó al Consejo de Gobierno si era el momento de expedir una (45).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".- Pág. 481.

nueva Constitución, proyectándose partidario del centralismo, pero la revolución de Ayutla ya había avanzado, por lo que el 9 de Agosto de 1855 Santa Anna abandona el poder en forma definitiva.

Melchor Ocampo y Ponciano Arriaga, quienes habían sido desterrados, por el poder de Santa Anna, regresaron a la Capital para sumarse al Plan de Ayutla, Ocampo llegó en Septiembre y Arriaga el 29 de Noviembre de 1855, por otra parte, se integraba una Junta para designar Presidente Interino, la cual se formó por el grupo de moderados y puros, pero Alvarez, quien pertenecía al partido de los puros, adelantó una lista, en la que figuraban: "Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo, Benito Juárez, Francisco de P. Cendejas, Diego Alvarez y Joaquín Moreno. Por trece votos contra siete resultó electo Presidente Don Juan Alvarez. Ignacio Comonfort en una distribución de moderados y puros, formó parte del Gabinete de Gobierno." (46)

La oposición de los moderados y los disturbios políticos iniciaban, la inclinación de Juan Alvarez a renunciar a el interinato, Comonfort fué nombrado Presidente sustituto el 11 de Diciembre de 1855, dando frente a la situación que prevalecía en ese tiempo. El Presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, anticipo, de la Constitución que su autor había ofrecido, juntamente con una Ley de Garantías Individuales en el Programa Administrativo (46).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".-Pág. 490.

del 22 de diciembre de 1855. "Dicho estatuto, fue motivo de controversias, varios estados se negaron a publicarlo. se encargo a la Comisión del Congreso que lo revisara, pero ésta no llegó a emitir dictámen por lo que el estatuto no tuvo vigencia". (47)

Posteriormente, se procedió a dar información del nuevo Congreso Constituyente "este se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente llevó a cabo la abertura solemne de sus sesiones". (48)

Con el objeto de llevar a cabo la comisión de Constitución confiándole la Presidencia de ésta a Ponciano Arriaga. Después de arduas discusiones, el proyecto fue aprobado en su totalidad el 5 de febrero de 1857.

Esta Constitución hace somera referencia al régimen municipal; en sus artículos 31 Fracción II, 36 Fracción I y 72 que establece como facultad del Congreso la de encargarse del arreglo interior del Distrito Federal y Territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las Autoridades Políticas, Municipales y Judiciales, designándoles rentas para cubrir sus necesidades.

Es de mencionar que no se consagran las referencias a los servicios públicos, mucho menos los créditos municipales, para solventar la prestación de dichos servicios públicos municipales.

(47).-Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".- Pág. 491

(48).-Tena Ramírez, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".- Pág. 595

## 1.10. EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La viva presencia de los puros y de los moderados, asimismo de los conservadores, propiciaron así lo que se conoce como "La Guerra de los Tres Años". Surge la lucha sangrienta entre ambos bandos, el grupo de los conservadores designa a Félix Zuloaga como Presidente Provisional. Los disturbios políticos orillaron a Comonfort a salir del País por lo que Benito Juárez, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió la Presidencia de la República en sustitución de Ignacio Comonfort.

Benito Juárez se propuso recorrer la República, formando su gabinete en el recorrido y el 7 de julio de 1859 junto con Melchor Ucampo, Manuel Ruíz y Miguel Lerdo de Tejada, expidieron el "Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación", que contenía el Programa de Reforma.

También en esta época el Gobierno Juarista o de la República, dicta leyes en materia de justicia, y pasa a la competencia del gobierno en los servicios públicos de registro con patrones y otros.

"Entre la abundante legislación que expidió en Veracruz el Presidente Juárez en cumplimiento del manifiesto, figuran los ordenamientos relativos a la Iglesia, que se conocen con el nombre de Leyes de Reforma". (49)

Pese a los disturbios políticos, Juárez dictó Leyes Reformistas y el 11 de Enero de 1861,

(49).-Tena Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".- Pág. 633.

logra entrar a la Capital triunfante, terminando así la guerra de los tres años.

El 9 de Mayo de 1861 se instala el congreso y el 11 de junio fué declarado Presidente Constitucional a Don Benito Juárez.

Ya como Presidente, declara la suspensión de la deuda pública externa e interna, hoy conocida como moratoria a fin de poder organizar al País, esta medida trae como consecuencia el descontento internacional de los países europeos cuyos gobiernos son el de España, Francia e Inglaterra, iniciándose una intervención triple, reclamando el pago de empréstitos.

El Gobierno Fránces, influenciado por Juan N. Almonte antiguo conservador mexicano, se decide invadir a México. Llegando ésta a la Ciudad de Puebla donde las fuerzas mexicanas capitaneadas por el General Don Ignacio Zaragoza triunfan en la Batalla del 5 de Mayo de 1862.

Reorganizados los invasores concluye, que derrotan a las tropas mexicanas, de esta manera, procedieron a integrar la Junta de Gobierno, invitando al Archiduque Maximiliano de Habsburgo, para que ocupara el trono instaurado, comprometiéndose a pagar éste la deuda externa.

Maximiliano comenzó a organizar su Gobierno, por lo que el 10 de Abril de 1865 expide el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, en el que enuncia el régimen de municipalidades, dividiendo al territorio por departamentos y éstos a su vez en Distritos y

subdividiéndose cada uno en municipalidades. Cabe observar que, rompe con el principio de autonomía municipal, ya que en su artículo 40 establece que el emperador decretará las contribuciones municipales.

Napoleón III retiró a su ejército en el año de 1866, con motivo de la guerra Franco-Rusia, esto condujo a la caída del Imperio de Maximiliano.

El Licenciado Benito Juárez en su calidad de Presidente se dirige a la Capital para la reorganización del Gobierno, por lo que el 14 de Agosto de 1867, lanzó la convocatoria para nuevas elecciones, siendo reelegido éste.

Juárez continuó su período constitucional, hasta las nuevas elecciones siendo reelecto nuevamente, el 12 de Octubre de 1871. Para este tiempo las relaciones políticas entre Juárez, Lerdo y Díaz no eran del todo favorables, siendo Porfirio Díaz el que en la Hacienda de la Noria desconoce al Presidente Juárez, convocando a un nuevo congreso y a formar otra Constitución Política, en la cual debía figurar el principio de no reelección. Dicho plan no prosperó; el 18 de Julio de 1872, se da a conocer la muerte de Juárez. Sebastián Lerdo de Tejada asume la Presidencia como interino, después convoca a elecciones en las cuales es declarado Presidente Constitucional el 16 de Noviembre del mismo año.

Con motivo de la batalla de Tecoac, Lerdo de Tejada, salió del País, y Porfirio Díaz asume la presidencia con carácter provisional y el 2 de Mayo de 1877 después de llevar a cabo las elecciones para

Presidente de la República, es declarado Presidente Constitucional de México, el 5 de Mayo del mismo año.

Tras una serie de maniobras electorales y tras el amparo de la Constitución de 1857 Porfirio Díaz se perpetua en el poder casi 30 años con una sola interrupción en la Presidencia efectuada por Manuel González. El ejercicio del poder político de Díaz lleva aparejado represión en diferentes zonas del país, establece controles electorales en las entidades federativas y mantiene por largos periodos a los gobernadores dando por resultado el cierre de todas las válvulas sociales de expresión política. Todo ésto trae como consecuencia, la organización política en la clandestinidad, aunándose a estas la edad que germina el movimiento de oposición de diferentes puntos del país tales como; Rio Blanco, Cananea, San Luis entre otros y su último eslabón fue la organización de resistencia electoral en 1910 que desembocó en la ruptura estructural, con la Revolución Mexicana, que estalla el 20 de Noviembre del mismo año.

Asesinado el Presidente Madero y rota la legalidad, surgen los grupos que buscan reestablecer el orden constitucional y con ese motivo el 26 de Marzo de 1913 se firma el Plan de Guadalupe, que encabeza Venustiano Carranza y Francisco J. Múgica entre otros.

Triunfante Carranza, se procede a establecer el orden en 1916, convocando al congreso Constituyente el 15 de Septiembre de 1916, iniciando las juntas preparatorias el 21 de Noviembre de 1916, abrió sus

sesiones, el 10. de Diciembre de 1916 con el objeto de llevar a cabo las reformas a la Constitución del 57.

Dos tendencias políticas empezaron a disputarse la hegemonía congresional. El primer grupo lo integraban los moderados, en el segundo grupo llamado de radicales figuraban J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara y el abogado Rafael Martínez de Escobar, también se hacían sentir Hilario Medina, Paulino Machorro Narváes, Enrique R. Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo entre otros. "El 30 de Noviembre el Congreso eligió su mesa directiva; el 10. del siguiente mes entregó el primer jefe su proyecto de Constitución reformada". (50)

Pero el constituyente fué más allá, modificando algunos artículos de dicho proyecto, originando la vigente Ley Fundamental.

La obra original y propia de la asamblea de Querétaro, consistió en las trascendentales novedades que introdujo en los campos; obrero, agrario y municipal.

Principalmente una de las singularidades propuestas a la asamblea en el proyecto presentado fué; la Libertad Municipal, artículo 115 de lo cual se desprende el siguiente párrafo.

"Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento (50).-Teña Ramírez Felipe.-"Leyes Fundamentales de México. 1808-1964".-Pág. 812.

de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

Debido a la propuesta, se produjo una larga discusión considerando Heriberto Jara, que la libertad municipal estaba basada principalmente en la cuestión hacendaria, puesto que decía: "No se concibe libertad política cuando la libertad económica no está asegurada". (51)

. Apresurados por el tiempo en los últimos días de enero de 1917, la Asamblea Constituyente terminó de aprobar la Constitución el 31 de enero de 1917, siendo promulgada el 5 de febrero del año que corría.

## TEXTO ORIGINAL

Artículo 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I.-Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para

(51).-Revista Semestral, publicada por BANOSRAS, Segundo Semestre de 1982.- Pág. 64.

el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

II.-Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III.-Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitualmente o transitoriamente.

Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen

sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar este cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho. Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).-El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b).-El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes de las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de

propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

### 1.10.1.REFORMAS Y ADICIONES AL PRECEPTO CONSTITUCIONAL.

Las reformas y adiciones que se han efectuado al artículo 115 constitucional han sido; importantes, variadas y muy propositivas, ésta última en materia de servicios públicos municipales y créditos a favor del municipio.

"El Licenciado Mario Moya Palencia en su obra "Temas Constitucionales", indica, que el artículo 115 constitucional ha sufrido distintas reformas y adiciones, algunas de las cuales se refieren a la organización de los Estados y en otras a los Municipios, siendo estas las siguientes:

Primera.-Reforma de 1928 en la cual se disminuyó el número de diputados de las legislaturas locales.

Segunda.-Adición en el año de 1933, se agregó un segundo párrafo a la fracción I, fijandose normas para la elección de Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos.

Tercera.-Adición de 1943 en la cual se amplía el período gubernamental a seis años para el Ejecutivo Local.

Cuarta.-En el año de 1947 se adiciona a la fracción I un párrafo que otorgó a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en los comisos municipales.

Quinta.-Reforma que se efectuó en el año de 1953 en la que se suprimió la anterior adición, ya que se les reconoció a las mujeres la ciudadanía

plena.

Sexta.-En el año de 1976 se adiciona el precepto constitucional en sus fracciones IV y V, disposiciones relativas a los asentamientos humanos.

Séptima.-En 1977 se adiciona a la fracción III la obligación para las legislaturas locales de introducir en su composición el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional, en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

Octava.-El tres de febrero de 1983 se efectuaron reformas y adiciones mismas que conforman y rigen actualmente al artículo en relación siendo éstas las más relevantes, para su hacienda municipal, personalidad jurídica, servicios públicos y créditos municipales, quedando dicho precepto constitucional de la siguiente forma:

Artículo 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidentes Municipales, Regidores y

Síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevengan, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procedieren que entraren en función los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de

desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

II.-Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

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.

III.-Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).-Agua potable y alcantarillado.
- B).-Alumbrado público.
- c).-Limpia.
- d).-Mercados y Centrales de Abasto.
- e).-Panteones.
- f).-Rastro.
- g).-Calles, parques y jardines.
- h).-Seguridad pública y tránsito, e
- i).-Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios. Así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz

prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV.-Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).-Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b).-Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c).-Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas

físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.-Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI.-Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta

y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

VII.-El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.-Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).-El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b).-El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento

y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados sera proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

IX.-Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X.-La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior." (52)

De todo lo anterior lo desglosó y analizó de la siguiente manera:

En cuanto a la fracción I del dispositivo enunciado con antelación se consagró como innovación las causas de revocación suspensión y desaparición de Ayuntamientos o integrantes de éstos estableciéndose un requisito para su aplicación; el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

Se reitera la personalidad jurídica y patrimonio del Municipio elevándose a carácter constitucional la facultad de los Ayuntamientos para expedir; los bandos de policía y buen gobierno,

(52).-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Edit. Porrúa Septuagésimotercera Edición. 1983 México.

asimismo los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, todo esto en la fracción II.

En la fracción III se prevé declarativa, no limitativamente los mínimos servicios públicos que quedan a cargo del Ayuntamiento.

Se fortalece la hacienda municipal, asignándole el rendimiento de impuestos y las tasas que establezca la legislatura en relación con la propiedad inmobiliaria asimismo le da la oportunidad al Municipio se así fuere necesario solicitar créditos para promover el bienestar social y político.

Regula el entero de las participaciones federales, que forman parte de sus ingresos con arreglo a las bases, montos y plazos que se legislen para efectos de un ejercicio fiscal, inciso b) fracción IV.

Asimismo los ingresos que se obtengan por la prestación de los servicios públicos pasarán a formar parte de su hacienda municipal inciso c) de la fracción IV. En el párrafo tercero de dicho inciso se delega a las Legislaturas locales la aprobación de la Ley de Ingresos Municipales y la revisión de la cuenta pública, el presupuesto de egresos, será aprobado por el Ayuntamiento conforme a sus ingresos disponibles.

En su fracción V del artículo 115 constitucional determina la responsabilidad de los municipios en materia de planeación y administración

del desarrollo urbano municipal, señalando lo siguiente:

"Los Municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y regular la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica".

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 el mismo ordenamiento federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Asimismo la Constitución en el artículo 115 fracción VI determina que: "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

A su vez, el párrafo III del artículo 27 constitucional determina la responsabilidad de la nación para: "Dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer

adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas, de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

## 1.11. LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.

Las Constituciones de acuerdo a su reformabilidad se clasifican en rígidas y flexibles; las primeras para su modificación se tiene que dar cumplimiento a un grado de dificultad u obstáculo previsto. Estos generalmente están representados por la exigencia del conocimiento de proceso de revisión de dos legislaturas sucesivas también se puede indicar como una Constitución que es escrita y que requiere para su reforma una tramitación especial, distinta del procedimiento legislativo ordinario.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es teóricamente rígida, pero prácticamente flexible, habiendo permitido hasta ahora una progresiva adaptación del texto original a las necesidades políticas, sociales y económicas del país, sin mengua de sus ideas directrices. Y las segundas se caracterizan por ser una Constitución escrita cuya reforma puede llevarse a efecto por el procedimiento legislativo ordinario.

Al respecto del tema son varios los autores o tratadistas propiamente dicho que realizaron obras de considerable prestigio, tales como: Pablo Lucas Verdú, que en su obra "Tratado de Derecho Político" que representa las características de ser una garantía y un límite en consideración a que se presenten y preservan un orden los obstáculos que exigen para su reforma.

Por su parte el Maestro Carlo Loweinsten señala que para realizar o que se lleven a cabo las

reformas constitucionales dependerá del grado de dificultad que exista en dicho ordenamiento, en su caso establece que "La norma casi general en nuestro tiempo sobre el procedimiento de reforma constitucional es que en él participen preponderantemente los órganos legislativos, y de que se efectue por vía legislativa." (53)

Y se reafirma indicando que "La Técnica para dificultar la reforma constitucional, que introducida preferentemente desde el principio de las constituciones escritas, ha dejado probada ampliamente su eficacia, ha sido la de exigir mayorías parlamentarias cualificadas para la adopción de la Ley enmendando la Constitución". (54)

La anterior técnica con su debida dificultad o de ciertos requerimientos para lograr la Reforma Constitucional propicia y marca la diferencia en forma acertada entre lo que serían las constituciones rígidas y flexibles.

Así mismo es de indicarse que el exceso de requisitos o mejor dicho el exceso de rigidez puede provocar la caída de una Constitución en forma violenta, tal es el caso de los Padres de la Constitución, como así le nombra Carl Loweistein, y fueron éstas en 1791, 1793 y 1795. Por su parte en lo referente a la reforma constitucional; en el Estado Federal establece que es necesario que dicha Constitución sea escrita ya que solamente a través de ella es posible tanto la unión de los Estados (53).-Loweistein Carl.-"Teoría de la Const."-Pág.176 (54).-Loweinstein Carl.-"Teoría de la Const."-Pág.177

anteriormente soberanos en una Estado Global, como la delimitación de competencias entre el Estado Central y los Estados miembros. La lógica de una estructura estatal exige la participación de los Estados miembros, en la reforma constitucional.

Por otra parte afirma que existen dos tipos de lagunas constitucionales mismas que pueden ser, descubiertas u ocultas, consistentes las primeras en que el poder constituyente fue consciente de las necesidades de una regulación jurídico constitucional, pero por determinadas razones omitió hacerlo, por su parte en lo referente a las lagunas ocultas nacen cuando no se previó o no existió la necesidad de regular normativamente una situación determinada.

Con todo lo antes expreso es de indicarse que las lagunas ya fueran éstas descubiertas u ocultas son las originarias para que de este defecto jurídico, nazca la reformabilidad constitucional. En algunas inquietudes se externa que si el tiempo de existencia de una constitución podría ser la clave de esas reformas, algunos aseveran que entre más antigua sea más necesidad de reformas, en oposición y como prueba se demuestra lo contrario y en su caso en lo particular lo demuestra la Constitución Norteamericana de 1789. En mi entendimiento afirmaré que no es tan necesario que una constitución esté siendo reformada, si es que ésta en el momento que el Congreso Constituyente va o ve más allá de su época en todos los aspectos, especialmente en los jurídicos.

Por mi parte afirmar que la rigidez constitucional no es consolidación o inamovilidad

de la norma sino exigencia de requisitos para su adecuación o enmienda en este orden coincido con la afirmación del Profesor Lucas Verdú en el sentido de que éstos representan una garantía y un límite que conforme a nuestro discernimiento lo son de los principios e instituciones que integran una Ley fundamental en razón de que los requisitos para la revisión constitucional se prevea circunstancias que las distingue del carácter de flexibilidad que adopta otro cuadro de leyes constituyentes las cuales podrán ser reformadas por conducto de procedimientos ordinarios que no implican mayor dificultad en la finalidad de adecuación de la regla y salvo el valor histórico o de tradiciones que implique, puede ser objeto de fácil reforma, el ejemplo más elocuente lo presenta la Constitución Inglesa, conjunto de leyes sujetas a conocimientos de poderes constituidos. Cabe decir que Inglaterra siendo pionero del constitucionalismo moderno, carece de una constitución codificada y rígida.

Expuesto el antecedente doctrinario, en nuestro caso nacional, nos encontramos que las distintas Leyes Fundamentales que han estado en vigencia en el país presentan la nota de distinción de rigidez que en el caso del objetivo de la presente elaboración adquiere singular importancia, la nota de rigidez preserva y consolida en su reforma de 1983 la constitucionalización del Municipio y sus facultades a lo largo de diez fracciones que enriquecen su contenido, frágil sería la determinación constituyente sin la característica en exámen. el Municipio en México queda adscrito a la Constitución Política conforme

a sus actuales modalidades y sujeta a la seguridad de éstos a través del procedimiento extraordinario que exigiría para el cambio. Confirma lo aseverado el texto del artículo 135 Constitucional que indica:

Artículo 135.-La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el congreso de la Unión por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

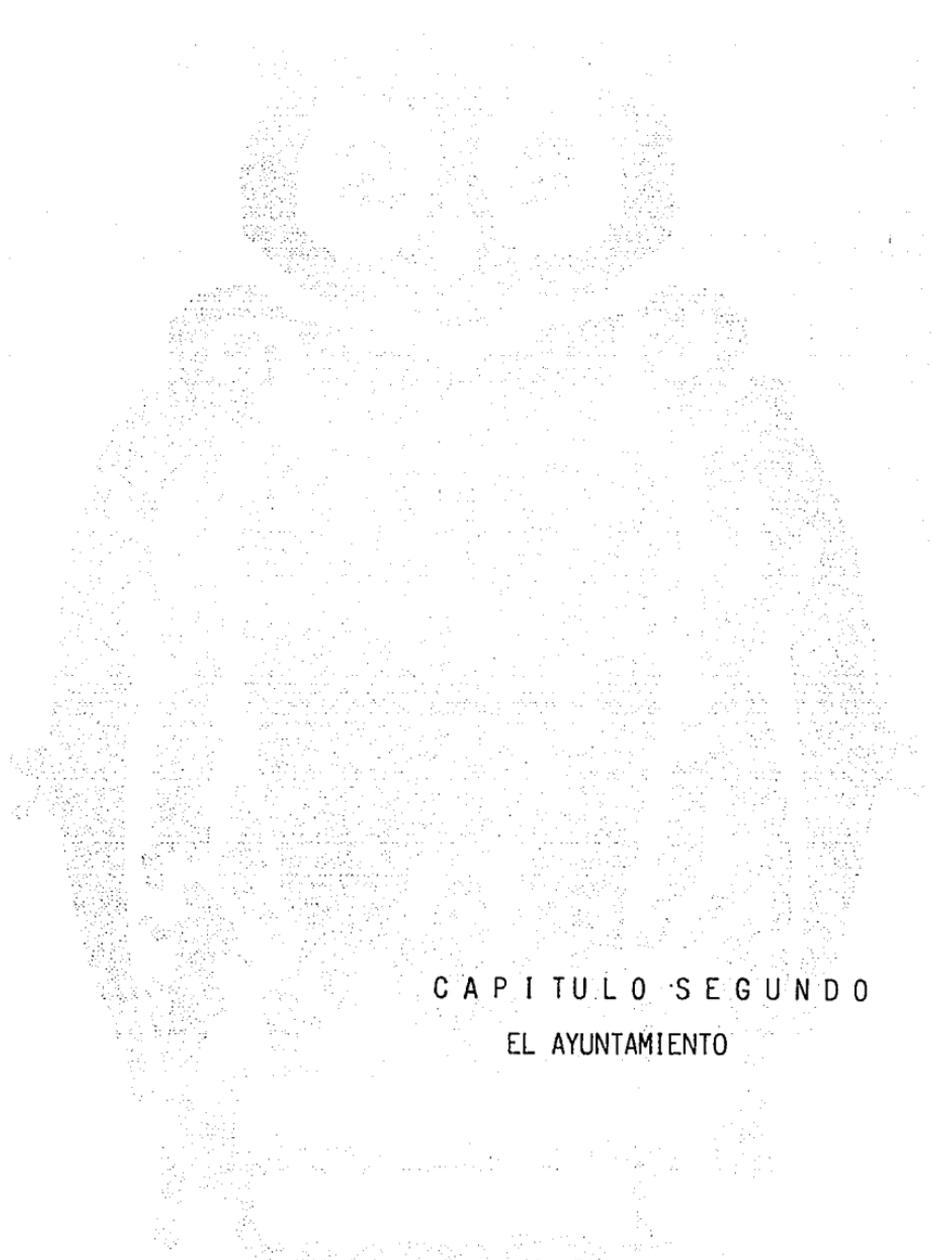
En hermenéutica del precepto transcrito se desprende que el grado de dificultad de satisfacción de porcentajes o intervención de los Estados miembros del Sistema Federal Mexicano y que la exigencia no provoca incorrección de la regla pero sí asegura permanencia de la Institución estando el Constituyente Permanente no decida modificación y en su caso no integre la satisfacción de la normatividad prevista. Afirmo en resumen que la rigidez constitucional es garantía y límite del rango constitucional del Municipio.

El citado artículo establece dos lineamientos de seguridad jurídica que son:

a) El voto de las dos terceras partes de los individuos integrantes y presentes del Congreso de la Unión, y

h) La aceptación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

La normatividad que se creó en el artículo ya descrito le da la Rigidez que con sus debidas exigencias legales, el Constituyente del 17 previó la evolución: social, económica y política del pueblo mexicano, por lo que el artículo en cita resulta ser el único medio constitucional para que las reformas y adiciones que se deseen hacer a nuestra Carta Magna, se puedan llevar a cabo, en pro de todos los ciudadanos y habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, preservando así su soberanía.



CAPITULO SEGUNDO  
EL AYUNTAMIENTO

## 2.1. CONCEPTO .

El Ayuntamiento en México ha sido producto de un desarrollo histórico que se inicia con el Calpulli, que es una forma primitiva pero organizada, ésta se ve relegada al arribo de la conquista española y que establece en el año 1519 el primer ayuntamiento en la Villa Rica de Vera Cruz, asimismo con la fundación de un segundo ayuntamiento, éste en Coyoacán en el año de 1521.

Y es hasta el año de 1812 cuando se consolida su existencia al quedar regulados en el título VI de la Constitución de Cádiz, ésta estipula que serán presididos por uno o varios alcaldes, regidores, síndicos, con sujeción al Jefe Político.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se define la forma política como una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación asimismo se prevee que tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

Con las reformas y adiciones al artículo 115 promulgadas en el año de 1983, abre el campo a los Municipios dándoles autonomía enmarcados por sus principios de libertad.

Es así que para la elaboración de este punto transcribo algunos artículos de la Constitución Política del Estado de México, los cuales reglamentan

lo concerniente a los Ayuntamientos como tal: El Artículo 135 que a la letra dice:

Artículo 135.- Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante, y como Cuerpos Colegiados, tendrán autoridad y competencias propias en los asuntos que se sometan a su decisión; pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales, serán integrados por elección popular directa, debiendo durar en funciones tres años y no pudiendo ser electos para el período inmediato siguiente ninguno de sus miembros propietarios suplentes que hayan funcionado.

Como Ayuntamiento Agustín Montaña en su obra "Manual de Administración Municipal" lo define así: El Ayuntamiento, llamado también Cabildo o Consejo es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, encargado de la administración del municipio. Sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

Para mí, el Ayuntamiento lo defino como el órgano de representación popular encargado del gobierno y la buena administración del municipio, conteniendo éste su demarcación territorial. El Ayuntamiento es un cuerpo colegiado, que se elige cada tres años por votación directa y sus miembros propietarios y suplentes que asuman funciones no podrán ser electos para el período inmediato, en los términos de su Constitución Política Estatal, la Ley Electoral, y otras relativas, sus funciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

## 2.2. SU INTEGRACION.

La integración de todo Municipio mexicano obedece a lo que se establece en su propia Constitución y Ley Orgánica Municipal, es bien sabido que todos los Ayuntamientos se integran por:

- a) Presidente Municipal.
- b) Uno o varios Síndicos.
- c) Uno o varios Regidores.

Todos estos elementos son elegidos por votación popular, los mismos que cuentan con una cantidad igual de suplentes, los cuales fungirán funciones cuando así lo determine la Ley respectiva.

Para el estudio de este punto me fundamento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no por ser éstas las más justas o mejor legisladas sino por así convenirme.

La Constitución del Estado de México establece la integración del Ayuntamiento de todos sus Municipios integrantes de dicho Estado en sus artículos del 136 al 141, los cuales transcribo:

Artículo 136.- Los Ayuntamientos se integrarán con un Jefe de Asamblea que se denominará Presidente Municipal y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número total se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, en la forma en que lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los Ayuntamientos de todos los Municipios tendrán Regidores electos, según el principio de

representación proporcional. La Ley respectiva determinará los requisitos y reglas de asignación.

En los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes, los Ayuntamientos tendrán adicionalmente hasta 2 regidores electos, según el principio de representación proporcional.

De acuerdo con el párrafo anterior, tendrá derecho a que le sea atribuido un Regidor, al Partido Político que alcance el mayor porcentaje de votación minoritaria siempre y cuando satisfaga los siguientes requisitos:

a).-Que hubieren registrado fórmula de candidato en las elecciones municipales respectivas.

b).-No haya alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la misma elección.

c).-Alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en el Municipio correspondiente.

Un segundo Regidor, podrá ser atribuido, al partido que habiendo obtenido el segundo porcentaje en la votación minoritaria, tenga por lo menos más de la mitad de los sufragios que el Partido triunfador minoritario haya alcanzado, de no darse este mínimo de proporción se le atribuirá éste segundo Regidor al partido triunfador minoritario.

La Ley Reglamentaria determinará los procedimientos que se observarán en dicha asignación.

Artículo 137.- Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento sea menor de nueve, formara parte de él un síndico Procurador; y cuando conste de nueve o más, serán dos los Síndicos que se elijan.

Artículo 138.- Los miembros de un Ayuntamiento serán designados en una sola elección, distinguiéndose los Regidores lo mismo que los Síndicos cuando éstos sean dos, por el orden numérico en que fueron electos.

La Ley Electoral respectiva determinará el Organismo que debe conocer y resolver en última instancia de la elección a que se refiere este artículo.

Artículo 139.- Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 140.- Para ser miembro de un Ayuntamiento será indispensable ser ciudadano mexicano, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y con vecindad efectiva en el Municipio para el que fuere electo no menor de dos años antes de la fecha de la elección.

Artículo 141.- No podrán ser miembros de los Ayuntamientos:

I.- Los militares en ejercicio, los Empleados Públicos del Estado, los individuos que formen parte de la policía o de las Fuerzas de Seguridad Pública del Estado, los Tesoreros y Secretarios de los Ayuntamientos, que no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección.

II.- Los Funcionarios y Empleados Públicos dependientes de la Federación.

III.- Los Ministros de cualquier culto.

Asimismo la Ley supletoria, como tal, la Ley Orgánica Municipal los artículos del número 25 al 38:

Artículo 25.- Los Municipios son independientes entre sí y ejercen sus atribuciones dentro de los límites de su territorio. Se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa, con representación proporcional y en su caso por quienes los substituyan en términos de Ley y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 26.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por:

I.-Un Presidente, un Síndico y cinco Regidores de mayoría relativa y hasta uno de representación; cuando tengan una población hasta de ciento cincuenta mil habitantes.

II.-Un Presidente, un síndico y siete Regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil hasta quinientos mil habitantes.

III.-Un Presidente, dos Síndicos y nueve Regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional, cuando tengan más de quinientos mil habitantes.

Artículo 27.- Para ser miembro del Ayuntamiento, se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política local.

Artículo 28.- Los cargos de elección popular

son irrenunciables. Las personas que sean designadas para servir a los cargos municipales que no tengan el anterior carácter, podrán excusarse o renunciar a los mismos por causas justificadas que calificará el propio Ayuntamiento.

Artículo 29.- El día quince de diciembre del último año en su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en cabildo público, a efecto de que el Presidente del mismo informe acerca de los trabajos realizados durante la actuación del propio Cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día 30 del propio mes de Diciembre el Presidente saliente o el representante designado por el Ejecutivo, tomará la protesta consignada en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, al Presidente Municipal electo para el período siguiente, quien a su vez hará de inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento, propietarios igualmente electos y a continuación dará lectura a su plan y programa de trabajo.

El Ayuntamiento saliente invitará a los Poderes del Estado, funcionarios y empleados residentes en el Municipio, así como a los vecinos de éste, para que asistan a dicha ceremonia, así como a la toma de posesión y seguirá fungiendo hasta el momento mismo en que ésta última se realice conforme lo determinarán los artículos siguientes:

Artículo 30.- A las nueve horas del primer día del año siguiente en el que se hayan efectuado las elecciones municipales, el Ayuntamiento saliente

dará posesión de las Oficinas Municipales a los miembros del entrante, que hubieren rendido la protesta de Ley como lo establece el Artículo anterior. Inmediatamente después el nuevo Presidente hará la siguiente declaratoria:

"Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio de....que deberá funcionar durante los años de....".

A continuación el Ayuntamiento saliente entregará al entrante los Fondos Municipales mediante el corte de caja respectivo, así como inventarios, cuya verificación podrá hacerse desde luego por los miembros de ambos Ayuntamientos, o dentro de los tres días siguientes, si lo acepta el segundo.

Artículo 31.- Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante, no se presentara al acto de protesta, sin acreditar justa causa para ello, el Presidente saliente, o el representante designado por el Ejecutivo, o en ausencia de éstos el miembro de mayor categoría del Ayuntamiento entrante y que esté presente, exhortará con carácter urgente a los miembros propietarios electos para que se presenten en un término de tres días como máximo, pero si éstos no lo hicieren así, se llamará a los suplentes, los que definitivamente substituirán a los propietarios.

Artículo 32.- Si tomadas las medidas que se mencionan en el Artículo anterior, no se integrase el día de la toma de protesta al Ayuntamiento entrante con la mayoría de sus miembros, cualquiera de las personas señaladas en dicho artículo, por los medios

posibles dará cuenta inmediata al Ejecutivo del Estado para que éste, en un plazo perentorio de cinco días, instale el Ayuntamiento y de no ser posible, la Legislatura Local o la Diputación Permanente, a propuesta del Ejecutivo del Estado, designará los miembros faltantes necesarios para integrar el nuevo Ayuntamiento. Entre tanto el Gobernador del Estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el Municipio y de estimarlo necesario podrá designar una Junta Municipal para que se encargue provisionalmente de la administración del Municipio hasta en tanto se designe a los nuevos miembros y además para cubrir cualquier vacío de poder que pudiera presentarse.

Artículo 33.- Aunque no se presentare la mayoría de los miembros del Ayuntamiento saliente, a los actos de protesta y toma de posesión, el Presidente entrante realizará tales actos ante el Presidente o cualquier otro miembro del Ayuntamiento saliente, o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

Artículo 34.- Cuando por cualquier circunstancia especial, no se verifique la elección de algún Ayuntamiento o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Gobernador del Estado propondrá desde luego a la Legislatura Local o a la Diputación Permanente la designación de un Ayuntamiento Provisional.

Artículo 35.- Cuando después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea por

imposibilidad física, licencia, suspensión o revocación del mandato de los propietarios y suplentes, el Presidente Municipal o el que haga las funciones del mismo, lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que la Legislatura o la Diputación Permanente haga la designación de los miembros sustitutos a propuesta del propio Ejecutivo.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, y por ende el Municipio quedare privado de sus funciones y carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura Local de entre los vecinos la designación de un Consejo Municipal que concluirá el período respectivo.

Artículo 36.- Los Ayuntamientos provisionales y Consejos Municipales tendrán las facultades y obligaciones que la Ley impone a los Ayuntamientos designados en elección popular, así como el mismo número de miembros y denominaciones.

Artículo 37.- Los Ayuntamientos para dar solución a los problemas municipales podrán auxiliarse por:

I.-Las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal; y

II.-Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana.

Los Consejos tendrán las atribuciones que

les confiera esta Ley, sus Reglamentos y el Ayuntamiento.

Artículo 38.- El Ayuntamiento residirá en la Cabecera Municipal y solamente con aprobación del Congreso Estatal, podrá trasladarse a otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales del mismo.

Es de mencionar que en todos los Municipios del Estado Mexicano no pueden tener en su Organó Administrativo a más de un Presidente Municipal, sin embargo los demás miembros o mejor dicho autoridades serán de acuerdo a su población.

Asímismo el Ayuntamiento se integra por los servidores públicos municipales, este rubro abarca todas las personas que prestan su trabajo, sea físico o intelectual, al servicio del municipio y bajo las condiciones laborales mínimas establecidas por la Ley.

Se consideran como servidores públicos a las autoridades, funcionarios y empleados, en este caso del municipio.

Establezco una clasificación en relación de los servidores públicos, y es la siguiente:

A).-Autoridades: Son aquellas personas que ocupan cargos de representación popular y tienen la facultad de decidir sobre el funcionamiento del gobierno y la administración municipal; en este caso me refiero al presidente municipal, síndicos, regidores, comisarios, delegados y agentes municipales.

B).-Funcionarios: Son las personas designadas por las autoridades municipales para ocupar puestos de dirección o ejecutivos en los programas de gobierno.

Su principal función es la conducción práctica de la administración municipal.

Son funcionarios: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, los directores, los contralores y jefes de departamento de las unidades administrativas del municipio.

C).-Empleados: Son las personas que ocupan los puestos administrativos y técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la administración municipal. En este nivel se encuentran los profesionistas, técnicos de diversas especialidades, secretarías y demás trabajadores municipales.

Los empleados se clasifican en tres categorías: de base, de confianza y eventuales.

Por un lado, los empleados de base son aquellos que por la naturaleza de sus funciones operativas y de apoyo se consideren inamovibles o permanentes y su pago está considerado en el presupuesto de egresos.

Por otra parte, los empleados de confianza son los que cumplen funciones de apoyo a las autoridades y funcionarios municipales, manejan valores y realizan adquisiciones, entre otras. Por Ejemplo: Secretarías Particulares, Cajeros, Almacenistas.

Finalmente, los empleados eventuales que

que por los que prestan sus servicios de manera transitoria o temporal en cargos no previstos por el presupuesto de egresos; la relación de trabajo termina al vencimiento de la fecha para la cual fueron contratados.

### 2.3. FUNCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

Analizando a los integrantes del Ayuntamiento, trataré de indicar cuáles son las funciones del mismo.

El Ayuntamiento, es una Institución Constitucional y las funciones se las confiere la Constitución Política Estatal relacionada a ésta la Ley Orgánica Municipal. En sí las funciones del Ayuntamiento son las de gobernar y la buena administración, todas las acciones que estén encaminadas a fines, beneficios para la población municipal están y serán regulados en la Ley correspondiente, siendo ésta la que delimite las funciones de dicha Organización Municipal.

El Ayuntamiento es un Cuerpo Colegiado, y por este solo hecho ninguno de sus integrantes en forma individual podrá decidir y tomar resoluciones, ya que éstos están limitados y dichas decisiones sólo podrán ser hechas por el Consejo de Cabildo puesto que sus atribuciones se las confiere la ley respectiva. Para que el mecanismo jurídico funcione es necesario que cada integrante del Ayuntamiento lleve a cabo sus funciones, las cuales están estructuradas en la Constitución Estatal y Leyes Relativas.

Todo Ayuntamiento cuenta con un número específico de miembros de acuerdo a sus necesidades, es decir; ls autoridades, funcionarios y empleados, siendo todos ellos indispensables para el logro de sus fines.

Según Agustín Montaña en su obra Manual

de Administración Municipal, define como funciones del Municipio lo siguiente:

"Los Ayuntamientos tienen doble función; la de legislar y la de auditar. La legislación la verifican mediante la expedición del bando de policía y buen gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales .

La función de inspección y auditoría es ejercida por conducto de los Síndicos o comisiones nombradas al efecto. Según el propósito a que obedezcan, las funciones del Ayuntamiento pueden consistir en:

A.-En materia de servicios públicos:

1.-La determinación de las actividades que deben ser consideradas como servicios públicos en el municipio.

2.-El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos.

3.-La organización y prestación de los servicios de policía, tránsito, agua potable, alcantarillados, pavimentación, limpia, empedrados, alumbrado de las vías públicas, nomenclatura de calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones realizadas por particulares, planeación, planificación y zonificación, alineamiento, ampliación y ornato de las calles, caminos vecinales y otros considerados como servicios públicos municipales.

B.-En materia de Gobernación:

1.-Cumplir y hacer cumplir las disposiciones de las leyes municipales, estatales y federales.

2.-Castigar a los infractores en los términos

que las leyes y los reglamentos señalen.

3.-Reglamentar todos los servicios municipales y ordenar la publicación en el periódico oficial del Estado, por conducto del ejecutivo del mismo, que estará facultado para formular las observaciones que estime convenientes.

4.-Reglamentar los espectáculos públicos para proteger los intereses de la colectividad, evitando que se ofendan los derechos de la sociedad, en lo moral y en lo que se refiere a las buenas costumbres.

5.-Reglamentar el establecimiento de fábricas, comercios y el ejercicio de cualquier actividad lícita, a fin de que no causen molestias a los moradores de zonas destinadas a la habitación, o bien, con el propósito de proporcionar seguridad y protección a las personas y propiedades de ornato, estética, higiene y moralidad.

6.-Fomentar las actividades que propendan a exaltar el espíritu cívico y los sentimientos patrióticos.

7.-Estimular la difusión cultural y promover espectáculos y diversiones sanas.

8.-Hacer publicidad a las actividades municipales.

C.-En materia hacendaria:

1.-Formular el presupuesto anual de ingresos y egresos y remitirlo al congreso para su examen y aprobación, antes del quince de octubre del año anterior al que corresponda dicho presupuesto.

2.-Examinar y aprobar, en su caso, la cuenta general de gastos formulada por el Ayuntamiento

anterior correspondiente a su ejercicio y expedir el finiquito respectivo.

3.-Contraer obligaciones que se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.

4.-Previa autorización de la legislatura local, contratar empréstitos, enajenar y gravar de cualquier modo los bienes inmuebles de los municipios y contraer obligaciones que no se puedan pagar dentro del período de su ejercicio.

El Ayuntamiento saliente no puede, salvo lo dispuesto en el párrafo anterior, dejar créditos pasivos procedentes de actos de su administración a cargo del municipio, sin dejar al mismo tiempo fondos con qué cubrirlos, ya sea en caja o en saldos pendientes de cobro, siempre que el importe de éstos no exceda del dos por ciento de los ingresos anuales, los miembros del ayuntamiento serán responsables, personal, pecuniaria e ilimitadamente de la infracción a esta disposición.

5.-Recaudar y administrar los ingresos municipales.

6.-Llevar su contabilidad, sometiéndose a las inspecciones que determine el ejecutivo estatal o el congreso estatal en cualquier época.

7.-Formar los inventarios de sus bienes, conservándolos al corriente.

D.- En materia de trabajo:

1.-Cooperar con las autoridades federales y estatales, en su radio de acción, para la mejor aplicación de la Ley Federal del Trabajo.

2.-Proteger los intereses de los trabajadores eventuales que contratan sus servicios a destajo,

menores de un día de trabajo.

3.-Vigilar que no trabajen, los menores de edad, en cantinas y otros centros de vicio.

E.- En materia de agricultura.

1.- Colaborar con los gobiernos federal y estatal en cuanto a los programas agrícolas.

2.- Impartir garantías para que la producción agrícola no se interrumpa.

3.-Fomentar la producción agrícola y ganadera.

4.-Combatir el abigeato y el robo de productos agrícolas.

G.- En materia de obras públicas:

1.-Conservar en buen estado los bienes públicos municipales.

2.-Conservar y cultivar los jardines y parques públicos.

3.-Planear la construcción de nuevas obras, de acuerdo con las necesidades del municipio.

H.- En materia de educación:

1.-Cooperar con los gobiernos federal y estatal para la correcta aplicación de la Ley Federal de Educación.

2.-Vigilar que los niños, en edad escolar, concurren puntualmente a las escuelas de enseñanza primaria.

3.-Informar de los problemas educativos a las autoridades federales y estatales para su pronta resolución.

4.-Proceder por iniciativa propia a construir y reparar escuelas.

5.-Sostener, cuando fuere necesario, el funcionamiento de escuelas.

6.-Conceder becas a los alumnos distinguidos para que puedan cursar estudios superiores.

7.-Patrocinar espectáculos culturales y musicales.

I.- En materia de salubridad:

1.-Cooperar con las autoridades federales y estatales en los programas de salubridad, higiene y asistencia social.

2.-Cuidar de la salubridad pública, especialmente en mercados, agua potable, drenaje, limpia y transporte de basura.

3.-Combatir la desnutrición infantil.

4.-Crear y fomentar centros asistenciales.

5.-Perseguir el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución y toda clase de actividades que constituyen delitos contra la salud pública.

Asímismo dicho autor enumera las facultades del Ayuntamiento de la siguiente manera:

1.-Nombrar comisiones permanentes para el estudio y la vigilancia de los asuntos y servicios municipales.

2.-Asignar a cada regidor el ramo o ramos que crea convenientes para formular los programas de trabajo.

3.-Vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan con sus obligaciones y exigir que se responsabilicen de los actos en que incurran.

4.-Nombrar presidente sustituto de entre sus miembros en caso de ausencia temporal o accidental

del propietario y del suplente respectivo.

5.-Establecer nuevas secciones municipales o suprimir existentes, con la aprobación del congreso local.

6.-Conceder licencias a miembros del ayuntamiento y empleados municipales, cuando sean debidamente justificadas.

La definición del autor que antecede es congruente con el texto del artículo 142 de la Constitución Política del Estado de México, donde es de destacarse el contenido de los artículos 142 al 144 que señalan:

Artículo 142.-Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones: las de la legislación para el Régimen y Administración del Municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

Artículo 143.- Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requieran el Régimen, el Gobierno y Admnsitración del Municipio, con las limitaciones que se contengan en la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos.

Asimismo enviarán al Ejecutivo del Estado antes del diez de octubre la iniciativa de Ley de Ingresos del Municipio, que regirá el año fiscal inmediato y aprobarán su Presupuesto de Egresos correspondiente.

Artículo 144.-Los Ayuntamientos para cumplir con sus funciones de inspección cuidarán que se cumplan sus acuerdos y las disposiciones legales, nombrando

al efecto las comisiones necesarias integradas por los miembros que las constituyan.

Es de indicar que Ayuntamiento o Cabildo es el conjunto de individuos, legalmente constituidos y con responsabilidades para un ejercicio constitucional, es decir, es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica, que va a tener la responsabilidad de administrar al municipio; dicho organismo no podrá funcionar en forma individual, pero sí en forma de consejo.

Para el mejor desempeño de su trabajo el Cabildo funciona a través de sesiones y comisiones. En lo referente a las sesiones se encuentran en el artículo 151 de la citada Constitución Política Estatal la cual establece:

Artículo 151.-Para que el Ayuntamiento pueda celebrar sesiones, será indispensable la concurrencia de más de la mitad de sus miembros. Estas se celebrarán una vez por semana cuando menos y serán presididas por el Presidente Municipal. A falta del Presidente Municipal presidirá la sesión el Regidor Primero o el presente que le siga en número de orden.

Los artículos anteriores en relación con los artículos 39, 40, 41 y 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que señalan:

Artículo 39.-Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros. Puede asimismo, declararse en

sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán publicados, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas, las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Artículo 40.-Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la Ley no lo exija.

El que presida la sesión, siempre tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos si no en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el Presidente Municipal, o por el sustituto legal del mismo.

Las sesiones de los Ayuntamientos constarán en un libro de actas en el cual deberán de asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación.

Cuando se refieran a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán íntegramente en el Libro de Actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas,

los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presente.

Artículo 41.-Para lo no previsto en esta Ley sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos, se estará a las disposiciones de sus respectivos Bandos Municipales y Reglamentos del Ayuntamiento.

Artículo 42.-Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.-Formular el Bando Municipal, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y aquéllas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley.

II.-Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Sub-Delegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas, o modificar la división existente.

III.-Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población, la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley.

IV.-Contratar y concesionar obras y servicios públicos municipales, en términos de esta ley y sus Reglamentos, solicitando en su caso, la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado.

V.-Crear los Departamentos necesarios para

el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

VI.-Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.

VII.-Enviar al Ejecutivo, planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal.

VIII.-Designar a los miembros de las comisiones de la planificación y desarrollo.

IX.-Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana y Delegados Municipales.

X.-Crear y reglamentar el funcionamiento de los Consejos de Colaboración o de Participación dentro del Municipio.

XI.-Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

XII.-Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares.

XIII.-Nombrar Secretario, Tesorero y Jefes de Departamento, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por justa causa.

XIV.-Formular la iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola a la Legislatura del Estado por conducto del Ejecutivo para su aprobación, dentro del término que señala el Artículo 143 de la Constitución Política Local.

Aprobar su Presupuesto de Egresos con base en sus ingresos disponibles.

XV.-Celebrar los Convenios de asunción de funciones de colaboración, de ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social del Municipio lo haga necesario, con el Estado, con otros Municipios de la Entidad, o particulares y remitirlos en su caso a la Legislatura Local para su aprobación a través del Ejecutivo, así como las de administración de contribuciones con el Estado.

XVI.-Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del Presidente y Síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio.

XVII.-Enviar a la Legislatura Local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones municipales.

XVIII.-Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o Presidente Municipal.

XIX.-Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado.

XX.-Dotar de panteón a los centros de población que excedan de quinientos habitantes.

XX Bis.-Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal.

XXI.-Participar en la creación y

administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbada y expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

XXI Bis.-Aprobar y en su caso ejecutar los planes estatales y federales de salubridad, mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.

XXII.-En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señalen ésta u otras leyes y reglamentos.

XXIII.-Constituir o participar en Empresas Paramunicipales y fideicomisos.

Es de entenderse que las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del Gobierno Municipal, dichas sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias y públicas o privadas.

Las sesiones ordinarias se celebran semanalmente para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo.

Las sesiones extraordinarias se realizarán cuando lo solicite el Presidente Municipal o a petición de la mayoría de los regidores, para tratar algún asunto que requiera ser atendido con urgencia.

Ahora bien dichas sesiones como ya antes lo mencioné pueden ser públicas o privadas, las primeras son; las que se realizan, generalmente, en forma ordinaria y periódica; las sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar es de competencia exclusiva del Ayuntamiento.

Las sesiones se deben llevar a cabo en el salón del Cabildo. Cuando las sesiones se realicen en otros recintos tales como teatros, cines, auditorios etc., para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el Ayuntamiento deberá hacer la aclaración previa de recinto oficial. Para que dichas sesiones tengan validez se requiere que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el Presidente Municipal quien tiene voto de calidad en el caso de que exista empate.

En lo referente a las Comisiones, éstas se articulan en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus numerales del 51 al 54 indicando lo siguiente:

Artículo 51.-Para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se designarán comisiones entre sus miembros.

Los responsables de las Comisiones serán nombrados por el propio Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.

Artículo 52.-Las Comisiones propondrán al Ayuntamiento los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todos los ramos de la administración municipal.

Artículo 53.-Las Comisiones serán:

I.-De Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, cuyo responsable será el Presidente Municipal.

II.-De Planificación y Desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal.

III.-De Hacienda, que presidirá el Síndico. cuando sean de esta Comisión se distribuirá entre ambos conforme al artículo 48 y a lo que determine el Ayuntamiento.

IV.-De Agua, Drenaje y Alcantarillado.

V.-De Mercados, Centrales de Abasto y Rastros

VI.-De Limpia, Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario.

VII.-De Alumbrado Público.

VIII.-De Obras Públicas y Conservación de Poblados y Centros Urbanos.

IX.-De Fomento Agropecuario y Forestal.

X.-De parques, jardines y cementerios.

XI.-De Cultura y Educación Pública; y

XII.-Aquellas otras que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.

Artículo 54.-Las Comisiones carecerán de facultades ejecutivas y los asuntos, disposiciones y acuerdos que no estén señalados expresamente para una Comisión, quedarán al cuidado de la Comisión de Gobernación, Seguridad Pública y Tránsito.

Las Comisiones:

Las Comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen

funcionamiento de la administración municipal. Las comisiones generalmente son las siguientes:

Hacienda Pública.

Gobernación y Reglamentos.

Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.

Salud Pública y Asistencia Social.

Obras Públicas.

Instrucción Pública, Recreación.

Comercio, Mercados y Rastro.

Bienes Municipales y Panteones:

En los municipios rurales las comisiones se integrarán de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal. El Ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Los Regidores comisionados deberán informar al Presidente Municipal acerca de los problemas encontrados y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

De igual manera y a mi buen entender son para mí, funciones del Ayuntamiento las siguientes:

Formular, aprobar y expedir el bando de policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.

Designar entre sus miembros las comisiones

para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos municipales.

Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.

Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, Tesorero, al Jefe de la Oficina de Obras y Servicios Públicos, al Comandante de la policía y demás funcionarios de la administración pública.

Analizar, discutir y aprobar el proyecto e iniciativa de Ley de Ingresos así como también el presupuesto de egresos.

Vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales.

Preveer los ingresos extraordinarios o créditos municipales.

Discutir las solicitudes de créditos municipales u otros tipos de empréstitos.

Fomentar las actividades educativas, deportivas, cívicas, culturales, que si bien no producen un bienestar económico sí socialmente hablando.

Celebrar convenios, contratos, arreglos intermunicipales o mejor dicho coordinados.

En síntesis las funciones del ayuntamiento son las reguladas por la Ley Constitucional y demás supletorias con la finalidad de la administración de la Hacienda Municipal, y el Buen Gobierno, esto, para la obtención de mejoras y bienes en favor de

todos los habitantes del municipio principalmente, así como también transeúntes quienes ingresarán a la Tesorería del Ayuntamiento, por concepto de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Mismos que irán aumentando de acuerdo a los servicios públicos que preste la administración municipal.

## 2.4. FUNCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal es un Ente Jurídico electo por votación directa y popular, para un período de tres años además en él recae toda la responsabilidad de la administración del municipio, la de presidir del Consejo de Cabildo, así como ser el encargado de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el ayuntamiento y el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal.

El artículo 155 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 44, 45, 46 y 47 de la Ley Orgánica Municipal establecen las funciones del Presidente Municipal y que a la letra dicen:

Artículo 155.- Son atribuciones de los Presidentes Municipales:

I.- Presidir las sesiones de sus respectivos Ayuntamientos.

II.- Ejecutar dentro del Municipio las Leyes Federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos.

III.- Ser el órgano de comunicación de los Ayuntamientos que presiden con los demás Ayuntamientos y con el Gobierno del Estado.

IV.- Derogada.

V.- Asumir la representación Jurídica del Municipio en los casos señalados por la Ley.

Artículo 44.- El Presidente Municipal,

es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones.

I.- Promulgar y publicar el Bando Municipal.

II.- Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

III.- Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos.

IV.- Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como en su caso a los infractores de estas últimas, las sanciones correspondientes.

V.- Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.

VI.- Proponer al Ayuntamiento, los nombramientos de Secretario, Tesorero, y Jefes de Departamentos Municipales.

VII.- Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales, se integren y funcionen en forma legal.

VIII.- Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales.

IX.- Vigilar la recaudación en todos los ramos de la Hacienda Municipal.

X.- Vigilar que la inversión de los fondos

Municipales se aplique con estricto apego al presupuesto.

XI.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

XII.- Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales, para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal.

XIII.- Visitar los poblados del municipio en compañía de las personas que presiden las comisiones y consejos municipales, para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento para que sean tomadas las medidas tendientes a su resolución.

XIV.- Autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del Secretario.

XV.- Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.

XVI.- Informar el 15 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la Administración Municipal y de las labores realizadas durante el año.

XVII.- Nombrar al personal administrativo cuando se requiera.

XVIII.- Todas las demás que le concedan

las Leyes, Reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Artículo 45.-No pueden los Presidentes Municipales:

I.-Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados.

II.-Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales.

III.-Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en las de carácter penal.

IV.-Utilizar su autoridad o influencia para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas.

V.-Ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada.

VI.-Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta de la Tesorería Municipal, conserve o tenga fondos municipales.

VII.-Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares.

VIII.-Residir, durante su gestión fuera del territorio municipal.

Artículo 46.-Para el cumplimiento de sus actividades el Presidente Municipal, podrá en cualquier tiempo auxiliarse de los demás integrantes del Ayuntamiento formando comisiones permanentes o transitorias.

Artículo 47.- El Presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en las siguientes cosas:

A).-Cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello; y

B).-Cuando se niegue a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del Ayuntamiento.

El Presidente Municipal es una autoridad que se encarga de llevar a la práctica las decisiones tomadas por el cuerpo colegiado al cual se le conoce como Cabildo, así como también es el responsable del funcionamiento del mismo, integrando igualmente la Asamblea.

Agustín Montañón en su obra "Manual de Administración Municipal", lo define de la siguiente manera:

"El Presidente Municipal, que a la vez será el Presidente del Ayuntamiento, es el único medio de comunicación entre el Ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público".

El mismo Presidente Municipal cuenta con facultades que le confiere la propia Constitución y la Ley Orgánica Municipal, así como también sus prohibiciones. Algunas de sus principales funciones son:

Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del

ayuntamiento.

Realizar a nombre del ayuntamiento, todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

Informe anual detallando las actividades municipales.

Nombrar y remover empleados y funcionarios.

Llevar un control sobre la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales así como del presupuesto de Egresos.

Vigilar y autorizar la prestación de servicios públicos.

Presidir las sesiones del ayuntamiento con voz y voto.

De todo lo anterior resumo que algunas de las funciones del presidente municipal son:

A).-Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, y demás leyes supletorias, reglamentos municipales y las resoluciones del ayuntamiento.

B).-Informar anualmente a la población a la cual representa la situación que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.

C).-Realizar a nombre del ayuntamiento todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

D).-Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.

E).-Analizar y discutir el proyecto de iniciativa de Ley de Egresos y Presupuesto de Ingresos y remitirlos al Congreso Local.

F).-Vigilar la Administración y prestación de los Servicios Públicos.

## 2.5. ORGANIZACION DEL AYUNTAMIENTO.

En esta forma de organización tenemos la adopción administrativa, además de las comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo del municipio.

Por lo general el municipio rural cuenta con:

La Secretaría del Ayuntamiento.

La Tesorería Municipal.

La Comandancia de Policía.

La Oficina de Obras y Servicios Públicos.

Todos ellos dependientes del Presidente Municipal.

Las funciones de la Secretaría Municipal son:

Atender las actividades que le encomiende el Presidente Municipal.

Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de Cabildo.

Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz afirmativa.

Levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.

Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el Ayuntamiento.

Formular los proyectos de reglamentos municipales, y someterlos a la consideración del ayuntamiento. Recopilar las disposiciones jurídicas

del municipio y vigilar que sean aplicadas.

Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.

Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro civil, como son; nacimientos, matrimonios, divorcios, adopciones y tutelas.

La Tesorería Municipal es el órgano administrativo así como también hacendario y fiscal puesto que es el encargado de la recepción de todos los bienes económicos del municipio, algunas de sus funciones serían:

La recaudación de los ingresos que corresponden al Municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.

El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.

Elaborar el proyecto de ingresos generando con esto la Ley de Ingresos Municipales.

Presentar el proyecto de Egresos.

Programar la forma de recaudación, su contabilidad y las erogaciones municipales.

Elaborar y presentar informes anuales de los estados financieros del ayuntamiento.

Tener elaborado y actualizado el padrón de causantes.

"El Tesorero Municipal es una autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto. El Tesorero debe hacer,

previamente a la toma de posesión de su cargo, el corte de caja con intervención del presidente y el síndico, así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo". (55)

Otro organismo es el de la Comandancia de Policía encargado de vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública; servir y auxiliar a la comunidad. El titular de esa corporación debe ser una persona preparada con capacidad de entendimiento y que tenga el cargo de comandante de policía y tendrá entre sus principales funciones las de:

Rendir un informe al Presidente Municipal relacionando los acontecimientos de cualquier carácter que ocurran en el municipio.

Llevar un registro o archivo más bien dicho de aquellas personas físicas o morales que hayan incurrido en alguna o algunas faltas; administrativas o hechos delictuosos.

La oficina de Obras y Servicios Públicos es muy importante que se considere dentro del presupuesto en forma general para que sea la que se encargue exclusivamente de la construcción de obras y servicios públicos tales como:

Agua Potable.

Mercados.

Rastros

Parques y Jardines.

Alumbrado Público.

Panteones.

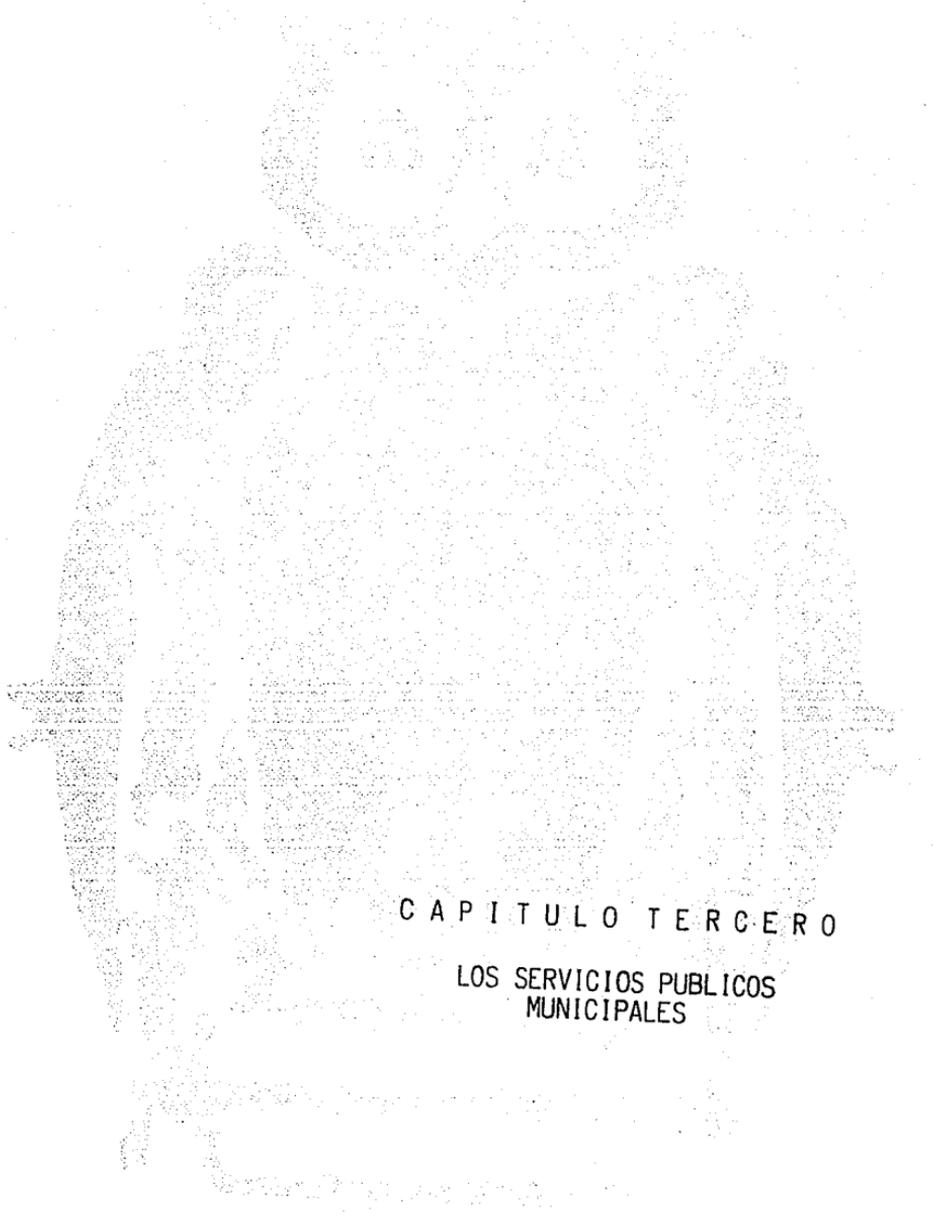
Calles.

Y demás que sean necesarios reformar, modificar, crear para la mejor prestación de mencionado servicio. Su titular deberá realizar, planear la construcción de obras de beneficio colectivo, obras de infraestructura y equipamiento urbano.

Vigilar el mantenimiento de los servicios públicos prestados por el municipio.

Organizar la prestación de los diversos servicios públicos.

Supervisar la prestación de éstos.



CAPITULO TERCERO

LOS SERVICIOS PUBLICOS  
MUNICIPALES

### 3.1. CONCEPTO.

Para poder indicar la concepción de servicio público municipal, es necesario hablar del servicio público en general.

Teresita Rendón Huerta, en su obra Derecho Municipal, nos dice que "Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad" agrega dicho autor que el servicio público, "como función del Estado, tiene estas acepciones: Primera; como material de la actividad del Estado. Segunda; como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo.

Cabe hacer mención que existen otras acepciones y son algunas las que enuncio:

"Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad. En los pueblos salvajes no existía ninguna prestación de esa índole, salvo entender en forma muy amplia el servicio militar que el caudillo o reyezuelo puede imponer y las contribuciones eran frutos o ganado que pueda exigir. En naciones de rudimentaria estructura, las necesidades públicas se satisfacen por entidades privadas, que tienden a procurarse el reconocimiento de un monopolio, apenas demuestran su utilidad y afirman su influjo. Pero en los Estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva o de acción como un servicio público y tanto reviste este carácter la justicia o las aduanas como ferrocarriles

o mataderos de ganado". (56)

"El servicio público constituye una actividad técnica regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural". (57)

Estimo que el servicio público es una prestación de carácter social hacia sus habitantes y transeúntes, ya sean o no contribuyentes, constituye cumplimiento de fines ya que todo servicio público presenta características económicas de igualdad y permanente. Los objetivos que persigue la administración municipal son: la prestación de los servicios públicos y los servicios de regulación de la economía mediante los gastos de transferencia, vrg: la asistencia y los subsidios, en la medida de sus posibilidades.

Cabe mencionar de que la calidad y cantidad de los servicios públicos dependerá de acuerdo a los ingresos ordinarios y extraordinarios recaudados por la Tesorería Municipal, no así por los coordinados con el Gobierno Local o las Autoridades Federales

En nuestra Legislación Suprema los servicios públicos se encuentran establecidos en el artículo 115 Fracción III, siendo éstos los mínimos o más indispenables que puede o debe prestar un municipio a su comunidad.

(56).- Rendón, Teresita.- "Derecho Municipal".-Pág.229

(57).- Montaña, Agustín.-"Manual de Administración Municipal".- Pág. 37

o mataderos de ganado". (56)

"El servicio público constituye una actividad técnica regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural". (57)

Estimo que el servicio público es una prestación de carácter social hacia sus habitantes y transeuntes, ya sean o no contribuyentes, constituye cumplimiento de fines ya que todo servicio público presenta características económicas de igualdad y permanente. Los objetivos que persigue la administración municipal son: la prestación de los servicios públicos y los servicios de regulación de la economía mediante los gastos de transferencia, vrg: la asistencia y los subsidios, en la medida de sus posibilidades.

Cabe mencionar de que la calidad y cantidad de los servicios públicos dependerá de acuerdo a los ingresos ordinarios y extraordinarios recaudados por la Tesorería Municipal, no así por los coordinados con el Gobierno Local o las Autoridades Federales

En nuestra Legislación Suprema los servicios públicos se encuentran establecidos en el artículo 115 Fracción III, siendo éstos los mínimos o más indispenables que puede o debe prestar un municipio a su comunidad.

(56).- Rendón, Teresita.- "Derecho Municipal".-Pág.229

(57).- Montaña, Agustín.-"Manual de Administración Municipal".- Pág. 37

### 3.2. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

La clasificación constitucional de los servicios públicos municipales, es regla general conforme su enunciado, para los municipios del Estado Mexicano, y ésta tendrá su variante de acuerdo con las necesidades y aportaciones de sus habitantes.

La base fundamental de su existencia jurídica se encuentra en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuya fracción III determina:

III.-Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua Potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia.
- d) mercados y Centrales de Abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

De tal precepto se entiende que éstos servicios públicos municipales son los mínimos que en su caso debe prestar el ayuntamiento a su comunidad, en el inciso residual de la disposición citada con antelación, es muy amplio, en el sentido de que le da la oportunidad a los municipios para el mejor desarrollo o creación de servicios públicos y es en éste mismo inciso en donde me apoyo para reafirmar que la regla general en la prestación de servicios públicos municipales la regula la capacidad financiera y condiciones socioeconómicas.

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 70, establece que corresponde a la legislatura legislar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios, esto establecido en su fracción V de donde se desprende la constitucionalidad de la vigente Ley Orgánica Municipal, que en materia de servicios públicos sus artículos 83, 84, 85 y 86 prevén:

Artículo 83.- Los Municipios con el Concurso del Estado, organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativa y no limitativamente como tales, los siguientes:

- I. Agua potable y Alcantarillado.
- II. Alumbrado público.
- III. Limpia.
- IV. Mercados y Centrales de abastos.

- V. Panteones.
- VI. Rastro.
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.
- VIII. Seguridad pública y Tránsito.
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.

Artículo 84.- La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia de su prestación.

Podrán concesionarse servicios a personas físicas o morales prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio, exepcto los de Seguridad Pública, Tránsito y de Alumbrado y aquéllos que afectan la estructura y organización municipal.

Artículo 85.- Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del Presidente o por lo órganos municipales respectivos, en la forma que determine ésta Ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Quando los Ayuntamientos decidan un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y

dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos. A la declaratoria respectiva deberá adherirse el concurrente.

Artículo 86.- Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

Reproducido todo lo anterior, sin perjuicio de mi crítica y comentario a la presente sección agrego lo que Agustín Montaña en su obra "Manual de Administración Municipal" establece respecto a la clasificación de los servicios públicos municipales, enfatizando que éstos son según las siguientes necesidades:

a).- Necesidades básicas (estas necesidades deben ser cubiertas en coordinación con el Estado y la Federación).

1.- Agua potable.

2.- Vivienda.

3.- Educación.

b).- Necesidades habitacionales:

1.- Planificación y zonificación.

2.- Reglamentación de construcciones particu-

lares.

3.- Alcantarillado.

4.- Banquetas y pavimentos.

- 5.- Alineamiento.
- 6.- Nomenclatura de calles.
- 7.- Reglamentación de ruidos molestos.
- c).- Necesidades educativas:
  - 1.- Construcción y sostenimiento de escuelas.
  - 2.- Censos escolares.
  - 3.- Vigilancia de asistencia escolar.
- d).- Necesidades sanitarias:
  - 1.- Limpia.
  - 2.- Reglamentación de la contaminación ambiental.
    - 3.- Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios, y guarderías infantiles.
    - 4.- Centros de higiene.
    - 5.- Hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares.
    - 6.- Rastros.
    - 7.- Mercados.
    - 8.- Panteones.
    - 9.- Molinos de nixtamal y expendios de masa.
    - 10.- Lavaderos públicos.
    - 11.- Expendios de comestibles y bebidas.
    - 12.- Control y vigilancia de bebidas embriagantes.

## e).- Necesidades de seguridad:

- 1.- Vigilancia policiaca.
- 2.- Centros de reclusión.
- 3.- Explosivos, materias inflamables y calderas.
- 4.- Elevadores.
- 5.- Bomberos.

## f).- Necesidades económicas:

- 1.- Licencias de funcionamiento comercial.
- 2.- Control de vendedores y artesanos ambulantes.

- 3.- Bolsas de trabajo.
- 4.- Horario comercial.
- 5.- Rótulos y anuncios.

## g).- Necesidades Sociales:

- 1.- Edificios públicos.
- 2.- Obras Públicas.
- 3.- Campos deportivos.
- 4.- Parques, jardines y paseos.
- 5.- Ampliación y ornato de vías públicas.
- 6.- Reglamentación de espectáculos.
- 7.- Juntas patrióticas y de acción cívica.

La anterior clasificación se transcribe por constituir un criterio doctrinario que resulta importante. Por su parte Teresita Rendón en su obra

"Derecho Municipal" en relación al tema afirma:

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existentes, asumiendo la de Jean Dabin por ser para dicha autora la mayor precisión y rigor técnico. Haciendo una clasificación de los servicios públicos de la siguiente manera:

a).- Servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos.

b).- Servicios de ayuda y suplencia a la Iniciativa Privada.

c).- Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

En una clasificación muy personal dichos servicios públicos los establecería de la siguiente manera:

1.- Servicios primordiales y de sanidad:

1.1.- Agua potable y alcantarillado.

1.2.- Limpia.

1.3.- Hospitales y Centros de Salud.

1.4.- Panteones.

2.- Servicios Comerciales:

2.1.- Centrales de Abastos.

2.2.- Mercados.

2.3.- Rastros.

2.4.- Tiendas municipales, con preferencia de venta de los artículos o productos producidos por el propio municipio o dentro de su jurisdicción.

3.- Servicios de seguridad y acondicionamiento:

3.1.- Seguridad pública.

3.2.- Tránsito, calles y nomenclatura.

3.3.- Alumbrado.

3.4.- Parques, jardines y todas las áreas que se comprendan en el municipio para el esparcimiento y la recreación .

4.- Servicios educativos y culturales:

4.1.- Escuelas

4.2.- Bibliotecas.

4.3.- Museos.

4.4.- Fomento a los organismos o asociaciones que se encarguen de crear ciclos conferenciales, mesas redondas y todo lo relacionado al incremento cultural.

En interpretación de todo lo anterior desprendo :

Agua potable y alcantarillado.- La prestación del servicio de agua potable se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee de ella a la población, para satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial, comercial, e higiene y en general, de todas las actividades que pueden ser desarrolladas en el entorno urbano. El

sistema de distribución de agua incluye; tuberías medidores o contadores, estaciones de bombeo y los demás equipos necesarios para el suministro, por lo cual, una cosa es la instalación de la red de agua potable, que es una obra pública de infraestructura y a veces también de equipamiento urbano y otra distinta aunque relacionada, es el servicio de alcantarillado que se proporciona, la adecuada conservación de esta obra pública reparando, tratando, controlando el flujo de las aguas pluviales, aguas negras.

El Derecho Municipal no abarca de modo directo lo que se refiere al régimen de las aguas vertientes, ni de las aguas marítimas ni minerales, así como también las aguas pluviales, pero lo que si es de su incumbencia es lo referido al agua potable, que como ya lo asenté, constituye un servicio público. Este servicio va relacionado siempre con el alcantarillado por eso se le da el nombre de servicio de agua potable y alcantarillado. Los usuarios de este servicio deben entender que no basta con su aportación, ya que es indispensable su colaboración en el racionamiento y buen uso del agua.

Alumbrado Público.- Consistente en establecer un sistema de iluminación através de la energía eléctrica en los sitios públicos tales como calles, avenidas, parques, jardines y plazas, lo cual permitira a los habitantes, mayor visibilidad nocturna y mejor seguridad pública.

Este tipo de servicio se otorga, mediante

la coordinación del organismo descentralizado llamado Comisión Federal de Electricidad y todo lo referente a la instalación de redes de alumbrado público, corresponderá al municipio observar el sistema, reparándolo, cambiándolo, y mantenimiento en general, así como también sugerir la adopción de métodos más modernos y adecuados a las necesidades del lugar a iluminar.

Limpia.- Es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias, con el fin de evitar la proliferación de focos de infecciones y su mal aspecto, ya que sin este servicio el riesgo de epidemias sería mayor es por eso y otras razones que la recolección de basura es tan importante e indispensable en los municipios.

Mercados y Centrales de Abasto.- Ambos son de obra de equipamiento urbano destinados a la actividad comercial, el servicio público municipal de mercados y centrales de abasto lo presta el municipio, a través del cuidado en la conservación, el mantenimiento y control de higiene y el aseo de las instalaciones, haciendo que se limpie, se fumigue y se cumplan las disposiciones vinculadas con las cuestiones sanitarias.

Panteones.- Es otra obra de equipamiento urbano; es el lugar propio para llevar a cabo los servicios funerarios tales como; exhumación, inhumación y cremación de cadáveres. El servicio público de panteones se proporciona a través de la regulación y vigilancia que debe tener el gobierno municipal,

tanto en los panteones que maneja éste en forma directa, como en los concesionados. También debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los mismos. Este servicio es regulado por el reglamento de panteones.

Rastro.- Es una edificación de equipamiento urbano que se destina al sacrificio de ganado y aves, así como su distribución para el consumo humano en condiciones salubres. El servicio prestado por la institución municipal es el de la inspección de los animales ya mencionados para evitar la introducción de estos propiamente dicho, en condiciones insalubres, ya sea esta por alguna enfermedad o en algún grado de descomposición.

Calles, Parques y Jardines.- Son los tres servicios en un solo inciso por lo que hay que establecer tres prestaciones; la primera sería las calles, que son las vías de circulación clasificadas por su orientación, teniendo en cuenta que éstas tienen su control por nombre o números con cierta preferencia en su circulación. Es ésta la que ocupa el mayor porcentaje de los servicios prestados por el municipio tales como; alcantarillado, alumbrado, seguridad pública, limpia y otros servicios que se pueden agregar. Parques son espacios libres para la recreación y esparcimiento dentro de esta palabra podremos encontrar una gran variación de éstos es decir hay parques deportivos, parques de descanso, parques culturales. Jardines son las áreas verdes que junto con los parques forman los pulmones de una ciudad por lo que le es una responsabilidad amplia para el

Municipio, ya que éste tiene que dar el mantenimiento adecuado para la reforestación y buen servicio.

Seguridad Pública y Tránsito.- Son las corporaciones de seguridad con las que cuenta el municipio para el buen entendimiento y circulación de los reglamentos y calles respectivamente. Este servicio proporcionado por el Ayuntamiento, mantiene la seguridad y la paz, conservando la moral pública.

Lo establecido en la cláusula residual, son los servicios que consideren necesarios, las legislaturas locales y éstos se proporcionan en coordinación Ayuntamiento-Estado.

Con relación al contenido de los distintos conceptos legales citados con antelación aprecio que las reformas constitucionales aprobadas el 3 de febrero de 1983, prevén un régimen de administración y gobierno, de los municipios en forma más amplia, ya que de su lectura se desprende en relación a la Ley Constitucional del Estado de México que se agrega la posibilidad de incremento en las responsabilidades municipales en la materia, con lo que se diseña un sistema de desarrollo muy importante. Es decir efectivamente resulta enunciativa y no limitativa la clasificación aprobada, respondiendo la ampliación a concretas necesidades emergentes, desarrollando una mayor conciencia municipal y fortalecimiento del mismo, ya que la expansión demográfica será seguramente un factor determinante, asimismo el perfeccionamiento que se adquiere en las prestaciones.

Es un sistema que enuncia la transmisión de facultades estatales a los municipios, en evidente

deseo de mejorar la prestación de los servicios públicos municipales.

### 3.3. PROGRAMACION DEL SERVICIO PUBLICO-MUNICIPAL.

La programación de los servicios públicos municipales es el objetivo de trabajo de los ayuntamientos, para la elaboración de este programa anual, es necesario precisar la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos. Este programa, es importante e indispensable para el gobierno de un municipio, ya que, permite a éstos dar las bases para la elaboración de los presupuestos de egresos e ingresos.

Agustín Montaña en su obra Manual de Administración Municipal nos habla que para preparar el programa anual del servicio público municipal se requiere partir de la información que proporcionan los análisis de las peticiones de los derechohabientes, grupos de presión y habitantes del municipio en general, así como de los análisis que se hagan de las quejas provenientes de dichos habitantes, de los funcionarios y de los empleados de gobierno.

En segundo lugar se realizará un diagnóstico anual de la administración pública para conocer la situación del gobierno, localizar fallas, determinar causas limitantes y medir la influencia que provoca las deficiencias, así mismo el tercer paso consiste en realizar un pronóstico que nos dé a conocer la tendencia de las necesidades sociales, la evolución de los servicios públicos y el aspecto que tendrá el municipio al terminar los tres años del ejercicio administrativo, en caso necesario, conocer la situación del mismo al cabo de cinco, diez o veinte años, y empezar a tomar las providencias necesarias para

proporcionar los servicios públicos a la cantidad de habitantes que se haya pronosticado.

Como cuarta etapa se elabora el plan de trabajo de tres años que contiene objetivos, metas y procedimientos de ejecución y control.

La quinta parte consiste en elaborar el programa de trabajo anual de gobierno municipal en el cual se cuantifican los recursos e insumos en general, que serán utilizados para cumplir las metas señaladas en el plan general.

Las peticiones, solicitudes y quejas que los habitantes de la comunidad proporcionan a las autoridades municipales por conducto del candidato a la presidencia municipal, que en su recorrido que efectúa durante su campaña política, son importantes, ya que permiten a éste, conocer un mínimo de los múltiples problemas que aquejan a sus conciudadanos.

Sin embargo dichas peticiones, en muchas ocasiones son atendidas cuando la exigencia de la comunidad se realiza a través de asociaciones de colonos u otra clase de grupos sociales, es entonces cuando se les procura proporcionar los servicios solicitados.

Es de señalar que las peticiones y quejas son importantes para la elaboración del programa anual pero para que éste sea canalizado y orientado a satisfacer las necesidades mínimas de la comunidad, respecto a los servicios públicos municipales, es necesario que se haga un recorrido en todas las colonias o poblaciones que se encuentren en la

jurisdicción del ayuntamiento, para que así se tenga una visión más completa y precisa de los problemas existentes, siendo esto la base para la elaboración del programa de los servicios públicos.

Una vez elaborado el programa anual de trabajo, será base para la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos.

Cabe advertir que la programación contempla épocas de mayor recaudación, frente a la relación de gasto corriente y objetivos, teniendo en primer lugar a procurar la armonía de estos factores, asimismo racionalizar el gasto público, conociendo los objetivos por dependencia que permita al residente municipal jerarquizar las necesidades, y decidir conforme la relación recursos-imperativos, igualmente desprenderá la necesidad de la tramitación de créditos y su estimación de capacidad de amortización.

La programación es un propósito saludable, permite orientar acciones sin abandono de lo primordial y sin riesgo de incapacidad económica para saldar los empréstitos adquiridos.

La buena programación para la prestación de los servicios públicos municipales trae como consecuencia su exitosa culminación.

### 3.4. CONCEPTO DE INFRAESTRUCTURA.

Sergio Francisco de la Garza en su obra Derecho Financiero Mexicano nos establece una clasificación de infraestructura; "Infraestructura Económica" tales como las de la electrificación, carreteras, aeropuertos, y obras portuarias; las de infraestructura básica urbana, consistentes en agua potable y alcantarillado, pavimentación, alumbrado público y otros de naturaleza similar; de equipamiento urbano, tales como rastros, mercados, centrales de abasto, camioneras, hospitales y escuelas.

La infraestructura urbana es el conjunto de elementos básicos que necesitan las ciudades para proporcionar bienestar a la población. Esta formado por las redes de distribución de agua potable, de drenaje y alcantarillado, de energía eléctrica para uso público y distribución domiciliaria de gas, teléfono y la pavimentación de calles, banquetas y guarniciones que permiten la vialidad y el transporte más cómodo y seguro; las instalaciones, por su parte, permiten la dotación de fluidos básicos indispensables para una vida mejor, como es la facilidad de disponer de agua potable o desechar las aguas negras o las aguas de lluvia.

Hay cuatro sistemas básicos de infraestructura urbana:

Red de distribución de agua potable.

Red de drenaje y alcantarillado.

Red de distribución de energía eléctrica.

Sistema de pavimentación de calles, banquetas y guarniciones.

En nuestro sistema existen dos problemas de primera importancia para poder establecer la infraestructura necesaria en todo el país, y son:

La dispersión de población.

La excesiva concentración.

La dispersión de población en el campo, es decir los poblados con pocos habitantes, que se encuentran distantes entre sí o lejos de centros de población de cierta importancia, motivos por los cuales resulta muy costoso instalarles infraestructura, con relación a la escasa cantidad de habitantes que se beneficiarían, y la excesiva concentración de algunas regiones, que imponen una demanda de infraestructura mayor de la que se puede financiar.

Como dato estadístico proporcionado por SEDUE: sólo un poco más de las tres quintas partes de la población en toda la República tienen agua potable; de 96 mil localidades que tiene México, sólo mil tienen alcantarillado; en cuanto a electricidad, en las poblaciones medianas y pequeñas falta en un promedio del 15 por ciento.

En síntesis la infraestructura urbana es: El conjunto de obras y servicios con los que deben contar los centros de población para ser funcionales y ofrecer condiciones de vida adecuada para sus habitantes.

De la clasificación en un principio referida podemos agregar algunas obras más siendo éstas:

Servicios de Correo.

Redes Telefónicas.

Redes Telegráficas.

Todos los elementos ya descritos configuran el soporte sobre el cual se puede dar el crecimiento de los centros de población de manera ordenada.

Considero importante destacar, que solamente el sector Paraestatal ha sido capaz de desarrollar soluciones a estos problemas, a pesar de que no ha alcanzado la total resolución, pero su carácter de sector de utilidad social frente a otras estructuras de fines netamente lucrativos lo hacen destacar en sus objetivos.

La infraestructura municipal se desprende de los razonamientos expuestos, concurren todos los niveles de gobierno vrg. la electricidad que es materia federal, depósitos de agua estatal y otras de filiación municipal, es compromiso de todos con respecto de atribuciones, juega en todos los casos la presencia del crédito y determina su utilidad, conceptos de capacidad o de rendimiento de la obra realizada.

### 3.5. EQUIPAMIENTO URBANO.

El equipamiento urbano tiene funciones complementarias a la habitación y el trabajo. Son instalaciones para proporcionar los servicios públicos encomendados principalmente al municipio y sirven para proporcionar bienestar y distracción a la comunidad y también para apoyar las actividades de trabajo y producción, tanto en el campo como en las ciudades. Es expresión de equipamiento urbano entre otras: las plazas públicas, los parques, jardines, escuelas, centros de cultura, deporte, descanso y de juego, también los mercados, tianguis, rastros, centros de salud, hospitales y oficinas públicas.

En estos edificios e instalaciones, se propicia la convivencia y las relaciones de la población, se da atención a la comunidad para que realice gestiones y pagos, o bien para que haga uso de los servicios de comunicación, transporte y otros.

Sin herramientas o equipo un cirujano o un mecánico no podría operar o reparar un automóvil respectivamente; de la misma forma sin equipamiento urbano, las autoridades municipales no podrían proporcionar a la población buenos servicios. Es por esto que el equipamiento urbano es importante y tiene que existir en el municipio, en la cantidad suficiente para atender las necesidades de la población, pero también con la mejor calidad posible para que el gobierno del municipio pueda brindar los servicios que le corresponden.

Con orden se gasta menos y se aprovechan mejor los recursos que se tienen; así, es mejor antes

de pensar en hacer nuevos edificios o gastar en nuevas instalaciones, saber con qué recursos contamos y qué ingresos se deben propiciar.

Las obras deben dar respuesta a necesidades reales. Con frecuencia las escuelas, hospitales, mercados y parques se construyen sin consultar a los habitantes del municipio y luego se observa que las obras no se localizaron en el terreno más conveniente, que resultaron demasiado pequeñas o demasiado grandes o se utilizaron para su construcción materiales muy costosos o inadecuados.

Por otra parte el presidente municipal se enfrenta al hecho de que frente a las construcciones del equipamiento urbano, obras que son o pueden ser realizadas por el Municipio, Estado o la Federación, existe el egoísmo e incomprensión de la comunidad donde se localiza la obra, manifestado esto en oposición o acciones materiales para impedir su realización, es decir ésta, la comunidad solicita la obra o más bien el servicio, pero desea no tener molestia alguna por su localización lo cual no es posible. Ante estos casos se dificulta la tarea de conjugar las obras con los intereses reales del municipio.

Entonces el Presidente Municipal debe hacer que las obras de equipamiento urbano se construyan de acuerdo a las necesidades de la población, así como conseguir que la Federación y el Estado realicen las obras cuando se necesitan en los lugares adecuados y con los materiales más convenientes, sin perjuicio de lo anterior.

Los planes de desarrollo urbano estatal y municipal pueden ayudar, son principio de orden y nos hablan de como invertir mejor, enumero dos formas, siendo éstas:

Primero tener un plan de desarrollo urbano.

Segundo que la zonificación responda a la realidad o al censo poblacional.

Lo anterior es precisamente para dar respuesta a los problemas y evitar que las obras se proyecten y construyan caprichosamente, sin haber analizado las distintas posibilidades que pueden resolver el problema. Los Planes de desarrollo urbano seguramente han captado y compilado las necesidades y urgencias de las distintas poblaciones del municipio que conforme al artículo 19 de la Ley Orgánica Municipal para los Municipios del Estado de México corresponde a Ciudades, Villas, Pueblos y Rancherías. vgr. los planes de desarrollo urbano señalan las instalaciones, terrenos y edificaciones que son necesarias para integrar el equipamiento urbano del municipio; contiene indicaciones y programas como; a quien corresponde y en que centro de población o ciudad deben instalarse parques urbanos, plazas cívicas, centros sociales, canchas deportivas, cementerios, depósitos de basura, comandancias de policía, agencias de correo y telégrafos, y todas las demás instalaciones que integran el equipamiento urbano del municipio.

El Plan de Desarrollo Urbano Municipal permitirá al ayuntamiento preveer cuáles son las acciones de mejoramiento municipal a seguir, y cómo

se va a ordenar y regular el crecimiento en el municipio, es decir:

Sabr  que obras de equipamiento existen y cuáles hacen falta en las distintas localidades (diagnóstico y pronóstico).

En qué localidades y en qué terrenos se debe hacer cada construcción.

Cuáles deben construirse primero y cuáles después (programa de orden y prioridades).

Qué organismo será el responsable o si será coordinada la misma (corresponsabilidad sectorial).

Qué población o poblaciones se beneficiarán (subsistema urbano).

Con el plan en su poder el presidente municipal y la regulación aprobada ordenará sus acciones para vigilar que las obras se construyan dónde se debe y cómo se debe.

La Federación, el Estado y el propio Municipio tendrán que atender entonces, tanto las recomendaciones del plan, como los acuerdos que adopte el ayuntamiento.

Ciertamente, el Plan de Desarrollo Urbano Municipal es un principio de orden pero no es el único que debe hacerse. Es importante que el Presidente Municipal se preocupe por realizar lo que se planea y que consiga que las obras se realicen de tal manera que beneficien a la mayor cantidad de población posible.

Es bueno saber con claridad para qué sirven

las instalaciones y edificios públicos que se tienen en el municipio, con qué finalidad se construye una obra qué uso, destino deben tener éstas. Tanto el equipamiento urbano, como las obras de infraestructura y los servicios públicos, se agrupan según su función o finalidad y de acuerdo con la utilidad que tendrá para la población.

El equipamiento urbano se agrupa en siete grandes grupos o áreas:

Salud

Asistencia Pública

Educación y Cultura

Recreación y Deporte

Comercio y Abasto

Administración y Servicios Públicos

Transporte

En sí, resumiendo el equipamiento urbano; son todas aquellas instalaciones en edificios o terrenos donde acostumbra reunirse la población para obtener servicios de salud, de educación, realizar trámites y gestiones administrativas, desarrollar actividades comerciales, deportivas, culturales, de recreación y muchas otras más. Si consideramos al municipio, como si fuera una persona el equipamiento urbano representa las herramientas, los instrumentos que necesita para caminar, estudiar, trabajar, producir en fin alcanzar mejores condiciones de vida y bienestar.

### 3.6. EL PROBLEMA SOBRE LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

La prestación de los servicios públicos municipales es tarea fundamental de los ayuntamientos, pero este cometido incluye a las Legislaturas Locales.

Los problemas y dificultades de los municipios se han enfatizado en los de escasos recursos económicos. Vrg; el municipio de Naucalpan de Juárez y el de Tlalnepantla ambos del Estado de México, cuentan con ingresos altos debido esto al número de giros industriales, comerciales y de servicios, así mismo los contribuyentes del impuesto predial y traslación de dominio principalmente, comparando estos con otros municipios tal es el caso de los municipios de Timilpan y Chiautla también del Estado de México, resulta que estos últimos carecen de ingresos, a mi juicio suficientes y carentes de muchas necesidades primordiales.

Pero aún con todos sus ingresos y recursos los municipios citados en primer término le resulta difícil proporcionar todos los servicios públicos municipales ya que en la actualidad existen en estas colonias en situaciones totalmente deprimentes; la insalubridad en los mercados, la escasez de redes de agua potable, alcantarillado, pavimentación guarnición y banquetas, y deficiencia en los servicios de alumbrado público, redes telefónicas, escuelas, etc.. Todos estos servicios no na sido satisfechos en sus fases primarias o elementales, seguramente por insuficiencia económica ya que el crecimiento

demográfico fué más rápido que la captación de ingresos ya que no todos los habitantes del municipio estan inscritos en el padrón de contribuyentes.

Los problemas enunciados, han sido y son el atraso de un municipio, ya que si el ayuntamiento no brinda los servicios públicos municipales mínimos, enunciados éstos en nuestra Carta Magna y en su Ley Orgánica Municipal y en su Constitución Estatal. El municipio se convierte en un organismo encaminado a fines políticos y no sociales por esto es importante las vías de crédito y apoyos financieros así como otros estímulos económicos en auxilio del municipio, ya que dichos conductos económicos serán las válvulas de emergencia, seguridad y estabilidad para la administración de un municipio.

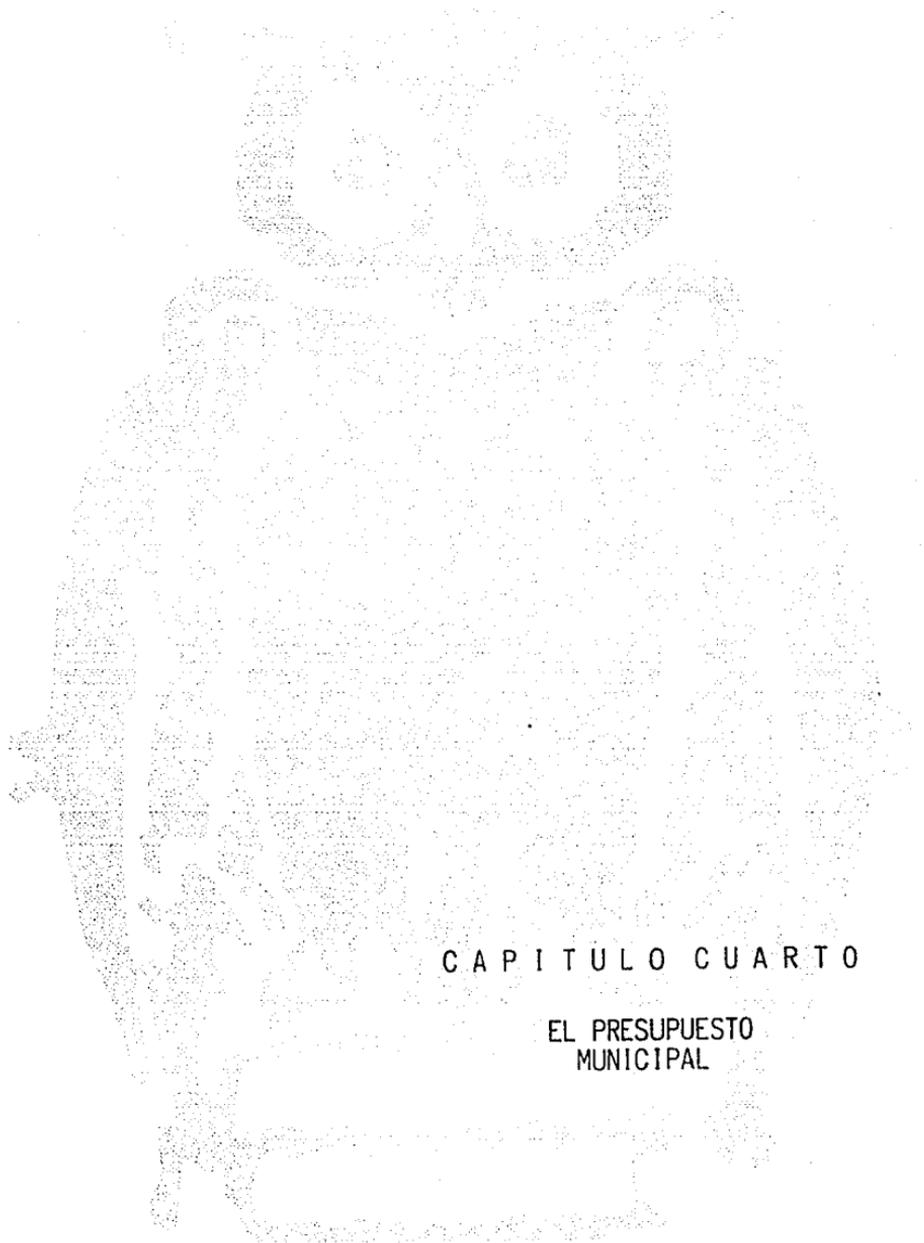
León Duguit, señala que el servicio público, "es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglamentado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable a la realización y al desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizado completamente sino por la intervención de la fuerza gobernante", ya que como repito es tarea fundamental de los ayuntamientos proporcionar todos y cada uno de los servicios públicos municipales.

Sin embargo la comunidad es quien regularmente solicita estos servicios, a través de la junta de colonos o de los consejos municipales de colaboración y cuando no son escuchados, tienden a formar presión a las autoridades correspondientes

para que estas, subsanen los problemas que los aquejan

Considero que otro factor determinante para la solución de problemas sobre la prestación de servicios públicos municipales es la circulación lenta y burocrática, en relación a los trámites que exige las Legislaturas Local o Federal.

En relación que para dicha solicitud de un ingreso extraordinario o empréstito, el cual fué provocado por la falta de captación de ingresos ordinarios. Si el municipio pudiese obtener créditos o apoyos financieros sin necesidad de la intervención del estado, sin perjuicio de excederse del monto de sus participaciones federales correspondientes al año fiscal que corre, esto, incrementaría la eficacia y mejor desempeño de la administración municipal.



## CAPITULO CUARTO

EL PRESUPUESTO  
MUNICIPAL

#### 4.1. INICIATIVA DE LEY DE INGRESOS MUNICIPALES.

Para iniciar este capítulo considero conveniente en primer lugar indicar en forma expresa cuál es el significado de la palabra "presupuesto", siendo varias las acepciones tales como:

Según Finney " El presupuesto es un programa financiero para las operaciones de un período futuro basados en los resultados obtenidos en períodos anteriores y en datos conseguidos por medio de la investigación y el análisis."(58)

En sentido lato, presupuesto, es el supuesto de previsiones inmediatas del ejercicio, de gastos e ingresos para un período de tiempo determinado. En sentido estricto, es el programa de trabajo de un ente público basado en los cálculos y análisis en ejercicios anteriores.

Agustín Montaña indica, en su obra "Manual de Administración Municipal" que " el presupuesto municipal consiste en el cálculo de la cantidad de dinero que se necesita para adquirir los recursos necesarios para llevar a cabo los programas de bienestar y mejoramiento del municipio", de tal forma, el presupuesto municipal parte de un programa de ingresos que las autoridades municipales ajustan a sus gastos.

Ya indicados algunos conceptos de presupuesto haré mención de lo que es una iniciativa de Ley:

En el ámbito federal se establece en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que compete, a iniciar leyes o decretos a:

I.- Al Presidente de la República.

II.- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión .

III.- A las Legislaturas de los Estados.

En relación a créditos, impuestos, contribuciones, el artículo 72 Constitucional en el subinciso H establece:

La formación de las leyes o decretos pueden comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Todo proyecto de iniciativa de ley o decreto será expuesto en ambas cámaras su discusión y votación. Después de que fué presentado por la Cámara de Origen ( ésta puede ser la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores), puede tener diferencia en su proceso legislativo, si la cámara de origen rechazara el proyecto, no podrá éste ser presentado en el mismo período de sesiones.

Si esta misma cámara lo aprobare, pero fuese

rechazado por la cámara revisora, éste regresaría a la de origen para rediscutirlo. Si ambas cámaras consideren en aprobar el proyecto, y éste por conducto del Ejecutivo fuere rechazado, utilizando para tal decisión el derecho de veto consistente en desechar parcial o totalmente un proyecto de ley, es devuelto a la cámara de origen, de ésta a la revisora y reafirmandose por ambas cámaras por la mayoría de las dos terceras partes del número total de votos el Ejecutivo deberá girar instrucciones para su publicación de la Ley, y si el caso fuese de que las dos cámaras la de origen y la revisora, así como el Ejecutivo aprobaran el proyecto, éste se elevaría a la categoría de Ley, ya publicada por Diario Oficial de la Federación es de observancia general. Así mismo el artículo 115 Constitucional en su Fracción IV tercer párrafo establece que las legislaturas locales les compete aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos en su jurisdicción así como la de revisar sus cuentas públicas, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

A nivel estatal en forma particular, refiriéndome en su caso y como base la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, misma que establece en su artículo 59 a quienes corresponde iniciar Leyes y Decretos apareciendo en el siguiente orden:

I.- Los Diputados .

II.- Al Gobernador del Estado.

III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de la administración de justicia.

IV.- A los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios por lo que se refieren a sus respectivas localidades y en general, tratándose de la Administración Pública Municipal.

V.- A los ciudadanos del Estado en todos los ramos de la administración.

En una comparación puedo señalar, que casi en forma similar opera el procedimiento de aprobación de una iniciativa a diferencia de que lo tipificado en la constitución Estatal ya antes referida, el Poder Legislativo se deposita en una sola cámara denominada Legislatura del Estado, el proceso legislativo sin perjuicio de la capacidad de iniciar Leyes ya descritas se desarrolla ante esta asamblea de conformidad a lo establecido en sus artículos 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, y demás relativos.

Ya formadas las concepciones de lo que es un presupuesto e iniciativa de ley y lo que es un ingreso así como su fundamento legal, desarrollaré el tema citado con antelación al rubro.

El sostenimiento de la organización y funcionamiento del municipio, implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos pecunarios indispensables. Diciendo con esto cuáles tendrían que ser las consideraciones que se deben tener para la creación del Proyecto de Iniciativa de Ley de Ingresos Municipales que para su elaboración

atenderá en mi opinión las siguientes medidas:

1.- Precisar las fuentes y las cuotas, tarifas que en su caso integren los ingresos del municipio tales como:

- a).- Impuestos.
- b).- Derechos.
- c).- Productos.
- d).- Aprovechamientos.
- e).- Participaciones.
- f).- Contribuciones y demás ingresos extraordinarios.

2.- Observar los ordenamientos que para tal efecto expida el Congreso del Estado, particularmente la Ley de Hacienda Municipal, según sea el caso.

3.- Considerar la fecha de su presentación al congreso local.

Para realizar el Proyecto de Ley de Ingresos Municipales, es necesario realizar un anteproyecto el cual apreciaría, estar en concurso.

a).- Se establecen de manera ordenada todos y cada uno de los conceptos de ingresos del municipio.

b).- Se especifiquen cada uno de los impuestos con sus respectivas tasas, tarifas o cuotas

c).- Se señalen todos los derechos con sus respectivas tasa, tarifas y cuotas.

d).- Se especifiquen todos los productos incluyendo su cuota, tasa o tarifas.

e).- Referirse a los aprovechamientos con

sus respectivas cuotas, tarifas o tasas según sea el caso.

f).- Apreciar las participaciones federales y estatales que recibirá el municipio.

g).- Considerar los ingresos extraordinarios definiendo sus cantidades y montos, así como las condiciones para su recaudación, vrg. los montos y plazos límites para contraer créditos.

h).- Reservar las disposiciones generales, que son aquéllos que desprende la Ley, por ejemplo; señalar a los responsables de que no se apliquen las tarifas establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

i).- La parte final del Proyecto de Ley de Ingresos Municipales se destina para los artículos transitorios, en los que se determinará su vigencia, la cual será de un año contando a partir del primero de enero al último de diciembre.

Posteriormente el Ayuntamiento remite al Ejecutivo Estatal, para que por su conducto se envíe a la Legislatura Local, la cual resolverá lo que le corresponda, aprobada la Ley, se turna al Ejecutivo para sus efectos de publicación en el Periódico o Diario Oficial del Estado. La vigencia de ésta Ley es de un día posterior al de la publicación y su prescripción es el día último del año calendario.

Ya con el curso, el siguiente paso es la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales, la cual le compete a las autoridades fiscales municipales, las cuales son las siguientes:

a).- El Ayuntamiento.

- 1.El Presidente Municipal.
2. Los Síndicos Municipales.
3. El Tesorero Municipal.

a).- El Ayuntamiento es el encargado de vigilar la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales y de señalar a la tesorería municipal los procedimientos administrativos para su exacta observancia, todo esto establecido como un cuerpo colegiado autorizando para sus efectos a:

1.- El Presidente Municipal.- Le corresponde cumplir y hacer cumplir la Ley de Ingresos Municipales, para lo cual debe vigilar la recaudación de los ingresos y que éstos se hagan con exactitud y oportunidad.

2.- Los Síndicos deben vigilar que los ingresos sean recaudados y depositados en la tesorería en forma oportuna, eficiente y honesta. ( es ésta una función de consejo de vigilancia.)

3.- El Tesorero.- Dirige la recaudación, administración, concentración, cuidado y registro de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales.

## 4.2. EL PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Una vez elaborado el Presupuesto de Ingresos deberá prepararse el Presupuesto de Egresos que determine su distribución por ramos.

El Presupuesto de Egresos es la representación ordenada y clasificada de los gastos que el Ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones.

Dicho presupuesto constituye el programa anual de gastos del municipio, ya que permite al Ayuntamiento lo siguiente:

Estimar los recursos financieros y su destino, así mismo llevar un control estricto de los gastos de la administración municipal.

Además el presupuesto de Egresos es un documento normativo, ya que obliga a la tesorería municipal a efectuar sólo aquellos gastos y pagos por ramos y partidas.

El Presupuesto de Egresos debe ser elaborado por la tesorería municipal, bajo la dirección y orientación del Presidente municipal, tomando en cuenta los siguientes aspectos:

a).- El monto disponible de los ingresos del ayuntamiento.

b).- Lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en la Ley de Hacienda Municipal.

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento debe aprobar el Presupuesto anual

de Egresos, verificando que se sujete a los recursos disponibles del municipio.

En la mayoría de los municipios del territorio nacional, básicamente se utilizan tres tipos de presupuestos de egresos:

- A).- Por Objeto de Gasto.
- B).- Institucional Administrativo.
- C).- Por Programa.

El criterio que cada municipio debe seguir para elaborar su Presupuesto de Egresos, debe estar determinado por sus necesidades específicas, no obstante es muy importante que se siga un orden elemental para elaborarlo, de tal manera que sea comprensible y asegure el manejo adecuado, eficaz y honesto de los recursos del municipio.

A).- El Presupuesto por Objeto del Gasto como su nombre lo indica, éste Presupuesto se organiza en base a los gastos que va a realizar el Ayuntamiento y tiene los siguientes elementos:

- Grupo.
- Subgrupo.
- Partida.
- Concepto.
- Importe Mensual.
- Total Anual.

Grupos bajo éste nombre se agrupan los gastos ordinarios y extraordinarios que el Ayuntamiento realiza en un año fiscal.

Los grupos del presupuesto pueden ser:

**Gastos corrientes de administración:** Son los gastos indispensables y directos con los que funciona la administración municipal; esto es el costo de salarios del personal, la utilización de equipos y materiales, su mantenimiento, etc.

**Inversiones:** Es el conjunto de gastos que se hacen para la realización de obras de beneficio colectivo o para la adquisición de equipos que contribuyan a mejorar la administración municipal.

**Cancelación del pasivo:** Son las asignaciones que el ayuntamiento destina al pago de los créditos obtenidos de instituciones bancarias y otros acreedores.

**Subgrupos,** son los gastos que por su naturaleza similar componen un grupo.

Los subgrupos que conforman el grupo de gastos corrientes de administración son:

**Servicios personales:** Son los gastos destinados a pagar al personal que labora en la administración municipal en funciones normales.

**Servicios asistenciales:** Son las erogaciones que hace el ayuntamiento para apoyar a las instituciones que prestan servicios sociales y de asistencia a la comunidad; asimismo, es el apoyo a las actividades cívicas, culturales, productivas y recreativas del municipio.

**Gasto Generales:** Son los gastos destinados a cubrir el costo de las actividades municipales

en la conservación y mantenimiento del patrimonio municipal y de los servicios públicos.

**Material de Consumo:** Son las asignaciones del presupuesto que cubre los gastos de los artículos y materiales de uso corriente en la administración municipal.

**Gastos extraordinarios:** Son aquellos gastos que de manera imprevista el ayuntamiento debe hacer, pero que por su finalidad reportan beneficios a la actividad municipal.

Los subgrupos que conforman el grupo de inversiones son:

**Activo Fijo:** Son los gastos destinados a la compra de bienes necesarios para el desarrollo de la actividad de ayuntamiento.

**Obras de Utilidad Pública por Contrato:** Son las erogaciones que se hacen como pagos a un contratista para que realice una obra municipal.

**Obras de Utilidad Pública por Administración:** Son los gastos que se emplean para obras de beneficio colectivo y que son ejecutadas por el propio ayuntamiento.

El Subgrupo que forma el grupo de Cancelación de pasivo es :

**Deuda Pública:** Representa los pagos que cubren los compromisos de créditos asumidos por el ayuntamiento.

**Partidas y Conceptos:** La partida es el número que en base a una clasificación decimal ordena los

conceptos que componen cada subgrupo. El concepto, es la descripción o nombre específico del gasto.

Subgrupo de Servicios Personales, conceptos:

- Sueldos y Salarios.
- Honorarios.
- Dietas.
- Gastos de representación.
- Gratificaciones anuales.
- Viáticos.
- Etcétera.

Subgrupos de Servicios Asistenciales, conceptos:

- Salud Pública.
- Casas de Asistencia Social.
- Guarderías y Asilos.
- Cooperación a Escuelas.
- Fomento Cívico, Cultural y Deportivo.
- Registro Nacional de Electores.
- Etcétera.

Subgrupo de Gastos Generales , conceptos:

- Teléfonos.
- Correo y Telégrafos.
- Fletes y Acarreos.
- Pasajes y Transportes.
- Combustibles y lubricantes.

- Mantenimiento de Transporté y Maquinaria.
- Refacciones.
- Mantenimiento del Edificio Municipal.
- Mantenimiento de equipos de oficina.
- Cooperación para alumbrado público.
- Servicios de Agua Potable.
- Etcétera.

Subgrupo de material de consumo, conceptos:

- Papelería y material de oficina.
- Materiales electricos.
- Materiales de aseo y limpieza.
- Etcétera.

Subgrupo de gastos extraordinarios, conceptos:

- Atención a representantes oficiales del Estado y la Federación.
- Sueldos y Salarios eventuales no previstos.
- Gastos electorales.
- Censos y empadronamientos.
- Etcétera.

En el grupo de inversiones se encuentran los siguientes subgrupos:

Subgrupos de Activo Fijo, conceptos:

- Edificios y Terrenos.
- Muebles y Equipo de Oficina.
- Equipo de transporte.

- Maquinaria y heramiento.
- Etcétera.

Subgrupo de Utilidad Pública por Contrato  
conceptos:

- Electrificación.
- Sistemas de agua potable y alcantarillado.
- Rastros.
- Mercados.
- Etcétera.

Subgrupo de Obras de Utilidad Pública por  
Administración, conceptos:

- Remodelación de calles.
- Conservación y mantenimiento de parques  
y jardines.
- Caminos vecinales.
- Sistema de agua potable y alcantarillado.
- Sistema de drenaje.
- Conservación y mantenimiento de edificios  
públicos municipales.
- Etcétera.

En el grupo de cancelación de pasivo se  
encuentra:

Subgrupo de Deuda Pública, conceptos:

- Indemnización; pago de retiros al personal.
- Proveedores; pago por concepto de compras  
a crédito.

- Acreedores diversos; pagos de adeudos contraídos con Instituciones de Crédito.
- Documentos; pagos que cubren adeudos con títulos de crédito durante el ejercicio presupuestal.
- Etcétera.

B).- El Presupuesto Institucional Administrativo, en éste presupuesto se agrupan los conceptos de gastos, conforme a las unidades administrativas que tenga el ayuntamiento y sus actividades principales, ésta forma de clasificar el presupuesto tiene los siguientes elementos:

- Partida.
- Ramo.

Partida; es el número con el que se ordenan los conjuntos de gastos del presupuesto.

Ramo; es el número con el que se ordenan o mejor dicho es el nombre que se le da al conjunto de conceptos que se van a administrar y cuya responsabilidad es de cada una de las unidades orgánicas de la administración municipal. Algunos ejemplos de ramo serian:

Sueldo, salarios y emolumentos: Son los gastos que cubren las remuneraciones de los empleados y funcionarios del ayuntamiento.

Gastos de obras públicas: Son las erogaciones que el ayuntamiento realiza para administrar las obras de beneficio para la comunidad.

Gastos de alumbrado público: Son aquellas erogaciones que se originan y se ejercen en la prestación de éste servicio.

En términos generales estos ramos incluyen los gastos necesarios que la administración requiere para sus actividades básicas.

C).- El Presupuesto por Programas, en éste presupuesto se ordenan los gastos de acuerdo a los trabajos y actividades concretas que el municipio debe realizar.

Todo trabajo o actividad implica un costo el cual debe representarse en un presupuesto para así lograr su cumplimiento.

El Presupuesto por Programas consta de cuatro elementos básicos con los que se registran todas las funciones y trabajos que realiza el municipio. Dichos elementos son:

- Programa.
- Subprograma.
- Actividad.
- Tarea.

Programa: Es la categoría en la que se establecen los objetivos de cada una de las funciones que el gobierno municipal debe llevar a cabo. Por ejemplo:

La función de desarrollo de los centros de población se traduce presupuestariamente en el Programa Ecológico, y de Desarrollo Urbano así como en lo referente a los asentamientos humanos, cuyos objetivos son:

Participar en el desarrollo armónico de los asentamientos humanos y el equilibrio ecológico.

Promover las acciones tendientes a regularizar la tenencia y uso del suelo urbano.

Construir las obras de desarrollo urbano prioritarias para dotar al municipio de infraestructura urbana básica.

En la elaboración de éste tipo de presupuesto se requiere del uso de una clave presupuestaria a fin de ordenar e identificar fácilmente un programa de otro, sin necesidad de recurrir a la lectura de nombre de éste, vrg. :

#### 07 Ecología y Desarrollo Urbano.

Subprograma, en éste apartado se hace una subdivisión de aquellos programas que por su amplitud requieren de varias etapas para poder ser realizadas, por ejemplo:

- 1.- Regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 2.- Dotación de equipamiento urbano básico para el municipio.

Actividad: Aquí se representa el conjunto de acciones concretas que la administración municipal ejecuta dentro de un programa, para cumplir con los objetivos del mismo.

El cumplimiento de los objetivos se realiza de manera gradual a través de metas. Las metas nos dan el resultado parcial que sirve de base para poder

continuar con las actividades previstas en el programa, ejemplo;

3.- Agua Potable y Alcantarillado.

Tarea: Es la Operación u Operaciones o acciones específicas que producen un determinado resultado y que forman parte de una acción, vrg.:

4.- Perforación de pozos de absorción.

Partida, dentro de éste apartado se concentra la numeración de cada uno de los elementos de éste programa más el número que le corresponde a cada partida. Retomando todos los ejemplos anteriormente dados daría el siguiente número:

071234.

Estas categorías son los elementos básicos del presupuesto por programas.

La diferencia entre presupuesto por programas y las clasificaciones presupuestarias anteriormente mencionadas es que, en éste, los gastos se presupuestan por los trabajos concretos que se realizan y no por los conceptos que se administran.

Otra observación que debe atenderse corresponde a las partidas que guardan una relación estrecha con las claves programáticas.

Elegido el tipo de presupuesto, la aprobación de éste consiste en la revisión que hace el ayuntamiento de los gastos previstos para el período de un año, conocido como ejercicio fiscal.

La revisión consiste en analizar que los

gastos estén plenamente justificados y que se sujeten al total de los ingresos que dispone el ayuntamiento para el mismo ejercicio, esto significa que los gastos no pueden ser mayores de lo que prevee en la Ley de Ingresos Municipales, aprobada por la Legislatura Local, y en su caso, procederá a ajustarlo.

El Ayuntamiento es el encargado de aprobar el Presupuesto de Egresos, de acuerdo con las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal de su Estado.

El Ayuntamiento en sesión de cabildo debe aprobar el Presupuesto de Egresos del Municipio; éste puede solicitar al presidente municipal y a la tesorería que se reajuste en caso de tener errores o gastos no justificables, como se ha dicho el Presupuesto de Egresos se aprueba entre los meses de septiembre y diciembre de cada año y entra en vigor a partir del primero de enero del año siguiente, teniendo la vigencia de un año.

El Presidente Municipal y el Síndico deben vigilar que los gastos se realicen conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos vigente.

Es de suma importancia que el ejercicio del Presupuesto de Egresos se recaben las notas y documentos que justifiquen los gastos; estos comprobantes servirán al tesorero municipal para presentar al ayuntamiento la cuenta pública municipal.

El Presidente Municipal debe vigilar que la tesorería lleve la cuenta de los gastos municipales en forma adecuada, para lo cual debe solicitar los

informes y revisar que los gastos hechos tengan la comprobación correspondiente.

Con lo anterior el presidente municipal previene desviaciones y usos indebidos del gasto público.

El Presupuesto de Egresos, es, un programa de gasto público, articulado escrupulosa y meticulosamente, que permite una asignación de recursos estrictamente coincidente con la satisfacción de las necesidades colectivas presentes y futuras, a la que asume una ejecución sana e inteligente de todos los renglones de gasto.

El artículo 115, fracción IV, inciso C, último párrafo de la Constitución Política Federal, establece que " Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

Del precepto constitucional, que se enuncia, se desprende que los ayuntamientos están facultados para aprobar sus respectivos egresos, tomando en cuenta el presupuesto de ingresos, para que ambos tomen un equilibrio financiero, sujeto el primero en su ejecución a revisión y calificación de la Contaduría Mayor de Hacienda.

### 4.3. LA LEY DE INGRESOS MUNICIPALES.

En cumplimiento de las funciones encomendadas al municipio requiere de la existencia de recursos suficientes y oportunos. La obtención de recursos es posible gracias a la Ley de Ingresos, ya que en ella se expone una relación de todos los conceptos de ingresos municipales que deberán ser cobrados por la tesorería para sufragar los gastos del municipio.

Por la importancia que reviste la Ley de Ingresos Municipales, establezco los conceptos de ingresos, las categorías para determinar las cantidades que deberán cobrar las tesorerías y mediante el procedimiento económico-coactivo.

La Ley de Ingresos municipales es una disposición o instrumento jurídico que da facultades a los ayuntamientos para cobrar los ingresos a que tienen derecho.

En la Ley de Ingresos Municipales se establece de manera clara y precisa los conceptos que representan ingresos para el municipio y las cantidades que recibirá el ayuntamiento por cada uno de esos conceptos.

De conformidad con el artículo 115 constitucional el proyecto de ésta Ley debe ser elaborado por la tesorería municipal con estricto apego en la Constitución Política del Estado, el Código Fiscal Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales vigentes.

Los ingresos municipales se estructuran

en base a todos los recursos económicos que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado, que en éste caso corresponde al de México, siendo los siguientes:

- Los Impuestos.
- Los Derechos.
- Aportaciones de mejoras.
- Productos.
- Aprovechamientos.
- Participaciones de Ingresos Federales.
- Ingresos derivados de financiamientos.

Los impuestos según lo que establece el Código Fiscal del Estado de México en su artículo 7 establece:

Artículo 7.- Son impuestos las prestaciones en dinero o especie que el Poder Público fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos sujetos cuya situación coincida con la Ley, señala como hecho generador del crédito fiscal.

Algunos de los impuestos que están establecidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado Libre y Soberano de México, son:

1. Impuestos.
  - 1.1. Predial.
  - 1.2. Sobre la traslación de dominio y otras operaciones de bienes inmuebles.
  - 1.3. Sobre fraccionamientos.

- 1.4. Sobre los anuncios en vía pública.
- 1.5. Sobre vehículos de propulsión sin motor.
- 1.6. Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.
- 1.7. Sobre uso de agua de pozos artesianos.
- 1.8. Sobre autorización de horarios extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales.
- 1.9. Los no comprendidos en los numerales precedentes causados en ejercicios fiscales anteriores, así como los impuestos de predial, traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles y sobre fraccionamientos, causados a partir del ejercicio fiscal del año anterior.

Los derechos los establece el mismo Código Fiscal Municipal, que dice:

Artículo 8.- Son derechos las contraprestaciones requeridas por el Poder Público, conforme a la Ley de Servicios:

2. Derechos.
  - 2.1. Agua potable y Drenaje.
  - 2.2. Registro Civil.
  - 2.3. Obras públicas.
  - 2.4. Certificaciones.
  - 2.5. Rastros.

- 2.6. Mercados.
- 2.7. Panteones.
- 2.8. Estacionamientos en la vía pública.
- 2.9. Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes .
- 2.10. Licencias.
- 2.11. Servicios de vigilancia a panteones particulares.
- 2.12. Servicio de vigilancia a rastros particulares.
- 2.13. Servicio de vigilancia a estacionamientos de servicio público.
- 2.14. Servicio de vigilancia prestados por las autoridades de seguridad pública.
- 2.15. Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

Las aportaciones de mejoras nos indica dicho Código, lo siguiente:

Artículo 9.- Las aportaciones de mejoras para los efectos de éste Código, son tributos que el Poder Público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios particulares derivados de Obras Públicas en los términos de las Leyes respectivas.

- 3.1. Las derivadas de la aplicación de la Ley de Cooperación para Obras Públicas.

Los productos están establecidos en el citado Código Fiscal Municipal, y a la letra dice:

Artículo 10.- Son productos los ingresos que percibe el municipio por actividades que no correspondan al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público, o por las explotaciones de sus bienes patrimoniales.

4. Productos.

4.1. Venta de bienes mostrencos.

4.2. Censos, rentas, y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento.

4.3. Bosques Municipales.

4.4. Utilidad de otras inversiones en créditos.

4.5. Ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados, Empresas de Participación Municipal.

Los aprovechamientos son tipificados en el artículo 11 del referido Código y que establece lo siguiente;

Artículo 11.- Son aprovechamientos las multas los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes patrimoniales.

5. Aprovechamientos.

5.1. Multas.

5.2. Recargos.

5.3. Reintegros.

5.4. Indemnización por daños a bienes municipales.

5.5. Gastos de administración derivados

quedará constituido por el 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones a las que se refiere el Artículo 2, Fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

II. Fondo Financiero de Nivelación, que quedará constituido por el 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones a las que se refiere el Artículo 2, Fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

III. Fondo de Fomento Municipal, constituido por las cantidades que administre el gobierno federal al Estado, por concepto de los derechos adicionales del 5% sobre hidrocarburos referentes a la exportación de gas natural, petróleo crudo y sus derivados, en términos del Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Artículo 3.- La cantidad que a cada Municipio corresponda del Fondo General, será calculada conforme a la mecánica siguiente:

I. 50% en razón directa a la recaudación efectiva de Impuestos Federales Coordinados realizada en el territorio del Municipio y correspondiente al ejercicio fiscal que se trate.

II. 25% en razón directa a la población que registre el Municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el Censo General de Población y Vivienda.

III. 25% en función de las características que cada Municipio represente dentro del Plan de Desarrollo Estatal. Para estos efectos el Ejecutivo dará a conocer al principio de cada ejercicio fiscal,

de la recaudación de gravámenes federales.

5.6. Gastos de ejecución y honorarios por notificación.

Las Participaciones son los porcentajes de la recaudación que efectúa la Federación, mismas que de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal Estatal, establece los puntos porcentuales, que le corresponden a cada uno de los Estados de la Federación, para que éstos a su vez concedan a favor de los municipios, en conformidad a lo ya establecido.

6. Participaciones Federales.

6.1. Las derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, conforme a lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

6.2. Las derivadas del cobro de multas impuestas por autoridades federales no fiscales.

Las Participaciones de Ingresos Federales se encuentran reguladas en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, mismo que lo establece en sus artículos; 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9.

Artículo 2.- Los municipios participarán en la distribución de los Fondos Federales, mismos que se integran en los siguientes términos:

I. Fondo General de Participaciones,

por conducto de la Secretaría de Finanzas, los diversos grupos que conforme al criterio apuntado se determinen y los coeficientes de ponderación aplicables a los mismos.

Artículo 4.- Los Municipios participarán en la distribución del Fondo Financiero de Nivelación, en los términos de la mecánica siguiente:

I. El 30% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre la totalidad de los Municipios.

II. El 70% restante, será distribuido entre todos los Municipios, en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones del Fondo General recibidas durante el ejercicio fiscal anterior.

Artículo 5.- Los Municipios participarán en la distribución del Fondo de Fomento Municipal, conforme a las reglas siguiente:

I. El 10% del Fondo se distribuirá por partes iguales entre la totalidad de los Municipios del Estado.

II. El 90% restante será distribuido entre los Municipios en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones del Fondo General recibidas en el ejercicio fiscal anterior.

Artículo 6.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios de los Fondos que establece esta Ley, se calcularán por cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Finanzas, una vez identificada la asignación mensual que le corresponde a la Entidad de los Fondos previstos en los Artículos

2 y 2-A de la Ley Federal de Coordinación Fiscal, afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada Municipio.

De conformidad a lo dispuesto en el último párrafo del Artículo 7 de la Ley Fiscal Federal mencionada, la liquidación definitiva se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades que se hubieran afectado provisionalmente.

Artículo 7.- Las participaciones que correspondan a los Municipios son inembargables y no están sujetas a retención.

La compensación entre el derecho del Municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con la Federación, Estado y Municipios por créditos de cualquier naturaleza operará con fundamento en las Fracciones I y II del Artículo 56 del Código Fiscal del Estado.

Artículo 8.- Los Municipios recaudarán el Impuesto para el Fomento de la Educación Pública a que se refiere la Ley de Hacienda del Estado, en la realización de pagos por concepto de impuestos y derechos que establece la Ley de Hacienda Municipal, procediendo a concentrar su importe en las Oficinas Rentísticas del Estado dentro de los cinco días siguientes al mes en que se recauden.

Artículo 9.- El Ejecutivo del Estado, por medio de la Secretaría de Finanzas, la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y los Ayuntamientos de los Municipios, podrán celebrar

convenio de colaboración administrativa en las siguientes materias.

- I. Registro de contribuyentes.
- II. Recaudación, notificación y cobranza.
- III. Informática.
- IV. Asistencia al contribuyente.
- V. Consultas y autorizaciones.
- VI. Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.
- VII. Determinación de impuestos y de sus accesorios.
- VIII. Imposición y condonación de multas.
- IX. Recursos administrativos.
- X. Intervención en juicio.

El ejercicio de las facultades que se convengan será respecto de los Impuestos Federales Coordinados, gravámenes Estatales y Municipales, así como de los ingresos por concepto de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.

#### 4.4. LOS INGRESOS ORDINARIOS Y EXTRAORDINARIOS.

El ingreso, es la entrada o captación en dinero o especie, que en este caso recibe el Municipio, a través de la tesorería, que es la oficina recaudadora misma que opera en diferentes formas y distintos mecanismos jurídicos para lograr su fin en materia fiscal.

Los ingresos son las recaudaciones previstas en la Ley y se estructuran con base en todos los recursos económicos que recibe el municipio a través de la tesorería por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos Municipales, en conformidad con el Código Fiscal Municipal del Estado de México.

En una clasificación no muy personal, pero sí en forma clara, los establezco en dos fuentes de ingresos, siendo éstas:

a). Ingresos Ordinarios.

b). Ingresos Extraordinarios.

Los Ingresos Ordinarios son las captaciones que en forma regular, constante y prevista, ingresan en un año fiscal municipal al ayuntamiento por conducto de su Oficina Receptora como tal la tesorería, siendo estos:

- Impuestos.
- Derechos.
- Aportaciones de mejoras.
- Productos.
- Aprovechamientos.

Los Ingresos extraordinarios, son las captaciones que efectúa la tesorería por concepto de financiamientos otorgados por diversas personas, ya sean estas físicas o morales, las cuales pueden ser:

- Instituciones de Crédito.
- La Federación.
- El Estado.
- Instituciones privadas.
- Cualquier otra, que así lo establezca la Ley correspondiente.

Cuando el financiamiento proviene de una Institución de Crédito, el Estado o la Federación, el monto de dicho empréstito, tendrá que ser de acuerdo al porcentaje de sus participaciones federales, según lo establece la Ley de Coordinación Fiscal Federal, La Ley de Coordinación Fiscal Estatal, y las demás relativas según sea el caso.

Los Ingresos Extraordinarios también se les puede considerar como aquellas entradas irregulares pero previstas en la Ley correspondiente, para el ejercicio fiscal y en algunas ocasiones con afectaciones para ejercicios fiscales posteriores, hasta el saldo de la deuda contraída.

Cuando las participaciones se ven afectadas por concepto de créditos contraídos en el período o los períodos anteriores, el tesorero deberá considerarlos para el ejercicio próximo, dentro del margen del presupuesto de ingresos y de egresos.

## CAPITULO QUINTO

### EL CREDITO MUNICIPAL

## 5.1. CONCEPTO.

Existen numerosas definiciones de la palabra crédito, para J. Stuart Mill el crédito es el permiso de utilizar el capital de otras personas en provecho propio, según H. D. Macleod, el crédito es un derecho a actuar; para Roscoe Tuner, el crédito es, simplemente una promesa de pagar en dinero; para Federico Von Klein Wether, el crédito es la confianza en la posibilidad, voluntad y solvencia de un individuo que se refiere al cumplimiento de una obligación contraída; el tratadista Octavio A. Hernández, en su obra " Institución Económica Jurídica ", lo establece como la virtud de que una persona entrega a otra un bien presente, a cambio de la promesa se le entregará al vencimiento de la obligación, otro bien o su equivalente.

Por otra parte el Doctor Raymond P. Kent en su obra " Money and Banking ", y que es profesor de la Universidad de Notre Dame, indica que el crédito puede ser definido como " el derecho a recibir pago o la obligación de hacer pago al ser requerido o en algún tiempo futuro sobre la transferencia inmediata de bienes ". Indica que, como la etimología del término lo implica (credere), el crédito se basa en la fé y confianza que el acreedor tiene en la habilidad y voluntad del deudor de cumplir su promesa de pago. En una transacción crediticia, el "derecho de recibir pago" y la "obligación de hacer pago al obtener los mismos bienes ".

Joaquín Rodríguez en su obra " Curso de Derecho Mercantil " tomo II lo establece como " la

nota típica de la operación de crédito que se encuentra en todas y cada una de las que considera como tales la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Garringues en su obra " Contratos Bancarios " dice que ciertas definiciones atienden a la etimología de la palabra crédito, de credere, que significa creer, tener confianza y es equivalente a fines o fiducia.

En mi opinión la palabra crédito significa: La prestación de dinero o especie confiado a un ente jurídico, quien a un tiempo convenido, tendrá que devolver el bien al prestador con un incremento pactado

Aplicado lo anterior al crédito municipal, corresponderá a las operaciones crediticias que el ayuntamiento, previa autorización de la Legislatura Local, realiza para en primer término incrementar sus ingresos, y así poder disponer de ellos para lograr el objetivo por lo cual se suscito dicha operación, ésto en favor de la comunidad de un municipio, ya sean estas para terminar obras, iniciar nuevas, problemas de equipamiento urbano, infraestructura, educación, servicios públicos, etcétera.

La mayor parte de las operaciones crediticias con cargo a un municipio se efectuan con la banca misma que está destinada por Ley para estos fines, la cual actuará con el carácter de beneficencia social otorgándole este nombre por su bajo interes, ya que dichas instituciones bancarias no actuarian con el afán lucrativo ya que dicho interés será siempre más bajo al que corre en operaciones regulares.

## 5.2. REQUISITOS LEGALES.

Establecido lo que significa municipio, ayuntamiento, servicios públicos municipales y crédito, es de enunciarse los preceptos legales cuya satisfacción exige el Crédito Municipal.

La fracción II, primer párrafo, del artículo 115 constitucional, señala que " Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley ". Con éste fundamento y lo establecido en la fracción IV del mismo precepto constitucional prevee: " Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, división, consolidación y traslación de la propiedad.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b). Las Participaciones Federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determine por conducto de la Legislatura Estatal.

c). Los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Así como lo establece el párrafo segundo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional, que dice: " Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas, productivas conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una Ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública ".

Resulta que el marco legal para solicitar créditos, de acuerdo a sus necesidades requiere la debida autorización legislativa asimismo ser productiva

Los créditos en su mayoría, si no es que en su totalidad los otorga BANOBRAS, S.N.C., y es ésta la que capta más solicitudes, por ser la Institución Oficial creada con ese objetivo, además que es la que autoriza con propósitos de desarrollo regional.

Asimismo BANOBRAS, S.N.C., en su Ley Orgánica establece: Los derechos, obligaciones y requisitos legales para que establezca el crédito. En su artículo 17 que indica que si el crédito se otorga a una entidad federativa, a un municipio o a sus respectivas instituciones paraestatales, sin perjuicio de las reglas que sean aplicables conforme al artículo anterior se sujetarán a las siguientes:

1. Deberá contar con la autorización de

la legislatura o del órgano competente de la entidad acreditada.

II. Deberá realizarse un estudio de la situación financiera del sujeto a crédito que defina la existencia de su capacidad económica suficiente para cubrir las obligaciones derivadas del crédito, sin que se afecten las erogaciones que demanden los demás servicios a cargo de la entidad deudora.

III. Se destinará a inversiones públicas productivas.

IV. Si se hubieren afectado las participaciones que en impuestos federales tenga la entidad federativa o el municipio correspondiente para el pago del crédito y éste se encuentre registrado para estos efectos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previo acuerdo de ésta última, el Banco podrá prescindir de la afectación de dichas participaciones en su caso de que el crédito haya sido amortizada en un 30% y que el promedio de los ingresos percibidos por las obras o servicios financiados, en los últimos doce meses, determine que dichos ingresos serán suficientes para cubrir la amortización del capital, los intereses y los gastos de la administración, operación y mantenimiento de las obras y servicios de que se trate.

V. El Banco no será administrador de las obras y servicios que financia con los recursos de la Institución.

El reglamento de BANOBRAS, S.N.C., en su artículo 3, fracción IV, dispone que de conformidad

con la fracción IV del artículo 2 de su propia Ley Orgánica, indicando: Que la sociedad tendrá como objeto: Actuar a solicitud de los Gobiernos de la Federación, del Distrito Federal y de los Municipios, así como de sus respectivas entidades paraestatales, como agente financiero o como consejero técnico de la planeación, financiamiento o ejecución de obras y servicios o de interés social, este servicio lo otorga también a través de sus fondos, siendo algunos los siguientes:

- Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, ( F.M. o FOMUN. )
- Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, ( FONAPO. )
- Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado, ( FIFAPA. )

Además de lo previsto por los ordenamientos citados, el Ayuntamiento en su caso deberá observar las Reglas de Operación de horas tiempo por ejemplo las reglas de operación de FOMUN son las siguiente:

En su artículo 4 inciso b, establece: Que el Comité Técnico del Fideicomiso tendrá las siguientes facultades:

- La de decidir sobre el monto de los créditos
- Tanto en la realización con el valor de las obras que se pretendan realizar.
- Como en el importe de las garantías.
- Los plazos de amortización y defirimiento

de los mismos.

- Con los intereses que devengarán dichos créditos.
- Con la periodicidad de pagos y demás condiciones.

El artículo décimo primero dispone que los créditos que se concedan en el ejercicio del fideicomiso previa aprobación del Comité Técnico, se otorgarán en atención de las siguientes características básicas:

a).-Tendrán un plazo de amortización hasta de 30 años pudiéndose diferir el inicio del pago del capital hasta dos años después de terminada la inversión en los proyectos respectivos, sin perjuicio de que se puedan establecer que los abonos a capital sean crecientes.

b).-Devengarán un interés que fluctuará entre el 10 y el 12% anual sobre saldos insolutos.

c).-Las amortizaciones tanto del capital como de los intereses, podrán ser mensuales, trimestrales o semestrales, según lo determine el estudio relativo a las fuentes de pago del proyecto a financiar.

d).-Como garantía de los créditos se afectarán fundamentalmente los ingresos que produzcan las inversiones financieras, sin perjuicio de que formen parte también de dichas garantías las participaciones que en impuestos federales tengan los gobiernos de las respectivas entidades federativas, de no ser obligados directos, actuarán como garantes.

e).-Se dará prioridad a los Municipios de escasos recursos económicos que necesiten de obras públicas cuyas inversiones requieran de un plazo largo para su recuperabilidad.

De igual forma el artículo décimo segundo de las Reglas de Operación del F.M., señala que podrán recibir crédito con cargo al patrimonio del fideicomiso de los Estados de la Federación, Municipios de la República, agrega ésta misma disposición que para el ejercicio de los créditos, el fiduciario deberá contar con los estudios que demuestren que la justificación económica, técnica y financiera de los proyectos, de los cuales dará cuenta el Comité Técnico.

### 5.3. LEY ORGANICA DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. (BANOBRAS)

El Banco Nacional de Obras y Servicios, S.A. ahora S.N.C. inició sus actividades dentro del cuadro general de las Instituciones de Crédito del país, carente en esa época de un ordenamiento especial, de una Ley propia que regulará sus actividades y funciones rectoras, acordes con las finalidades y características específicas del Banco. Los hechos generadores de sus normas principiaron a darse con antelación a la promulgación de su primera ley Orgánica, emanando de la experiencia depurada, puesto que el orden jurídico es un elemento de orden social, y tiene como fin el servir de defensa a la sociedad, que siempre necesita de preceptos, de imperativos y de prescripciones.

Sus diferentes leyes orgánicas, reglamentos, reformas y adiciones han fijado los ámbitos precisos de su competencia, reflejando en sus textos el conjunto de principios obligatorios y reguladores de cada etapa, la evolución de sus funciones; a sus 53 años de vida dicha institución amplía los campos de acción, al suministrar préstamos y asistencia técnica para la ejecución de proyectos y programas de desarrollo urbano, dirigidos a promover el mejoramiento social de nuestro país, a continuación un esquema con respecto a la evolución jurídica del Banco, comprendiendo las siguientes fases:

Ley que dió lugar a la creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., expedida por el Presidente de la República, Ing.

Pascual Ortiz Rubio, el 30 de Agosto de 1932.

Escritura Constitutiva y Estatutos del 20 de Febrero de 1933.

Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1942 publicada el 20 de Febrero de 1943.

Ley Orgánica del 30 de Diciembre de 1946, publicada el 4 de Enero de 1947.

Ley Orgánica del 8 de Febrero de 1949, publicada el 4 de Marzo del mismo año.

Ley Orgánica del año de 1981 publicada en el Diario Oficial de 1982.

Esta última promulgación deja explícito que la Institución se regirá por su Ley Orgánica.

Inicialmente de acuerdo con su escritura constitutiva, la concesión que le otorgó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le autoriza para:

Actuar como Banco Hipotecario, con facultades para hacer emisiones de bonos que podrían destinarse a operaciones de crédito inmobiliario urbano y también rural, en un principio operó generalmente como todo banco de su tipo, independientemente de sus funciones.

Operar como Institución Fiduciaria respecto a los fideicomisos en que tuviera algún interés.

Practicar préstamos hipotecarios, refaccionarios o de avió; colocar bonos en el mercado; otorgar fianzas; prestar servicio de caja y tesorería a sus deudores o a las entidades administradoras de obras o servicios de interés público; y fomentar o facilitar la construcción, conservación, mejora,

administración o explotación de obras o servicios de beneficio colectivo.

También se otorgó al Banco, la facultad exclusiva de realizar los avalúos de bienes inmuebles en las operaciones o actos en que intervinieran las instituciones de crédito, seguros y fianzas.

La segunda Ley Orgánica, de 1946, le suprime de su campo de acción al crédito, a la industria, por existir ya un organismo especializado para tal fin y le otorga las funciones de promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de escasos recursos económicos; proyectar, financiar y ejecutar obras de planeación urbana y suburbana; y fomentar el estudio, proyección y ejecución de la vivienda popular.

Asimismo, se le faculta para actuar como institución central de los bancos de ahorro y préstamo; como consejero y agente técnico y financiero tanto de la Federación como del Distrito Federal; y como asesores superiores.

Adquirir los bienes muebles e inmuebles que la Ley le permita.

Establecer las oficinas y sucursales convenientes.

Celebrar contratos, ejecutar actos y otorgar los documentos que fueren necesarios para realizar plenamente sus objetivos, y practicar cualquier otra clase de operaciones mercantiles o civiles esenciales para estos propósitos.

Su programa fué definido en la autorización

para otorgar créditos en tres renglones básicos.

Para obras de servicios públicos.

Para crear y desarrollar industrias de transformación de interés nacional.

Para construcciones urbanas que llenaran una necesidad social.

El 25 de abril de 1934 amplía su campo de acción a la de carácter fiduciario.

Su primera Ley orgánica, de 1942, le precisó su campo de acción a:

Promover y dirigir la inversión de capitales en obras y servicios públicos de interés colectivo; financiar éstos e invertir en ellos sus propios recursos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como de la Comisión Nacional Bancaria, en lo concerniente a las normas de organización y funcionamiento de los bancos de ahorro y préstamos para la vivienda familiar; y la de garantizar o avalar el cumplimiento de las obligaciones que contrajesen la Federación, los Estados, el Distrito Federal con las demás Instituciones de Crédito Privadas, siempre que aquéllas derivasen de préstamos concedidos para la construcción de habitaciones populares de obras y servicios públicos. Se le autorizó también para emitir, aparte de los títulos que ya venía expidiendo, bonos y títulos de ahorro y certificados de participaciones sobre valores, derechos o bienes muebles o inmuebles.

La tercera Ley Orgánica del Banco de 1949, introdujo la autorización para otorgar créditos

inmobiliarios a particulares para habitaciones aisladas, aunque conservó el espíritu de la Ley anterior relativo a la integración de un fondo de habitaciones populares y restringió la capacidad operacional del Banco para adecuar sus objetivos a los cambios económicos y sociales del país.

La cuarta Ley Orgánica, de 1981, otorga a la Institución la característica de banca múltiple. A partir de este hecho se fusionó la actividad de banca comercial con la tradicional de banca de desarrollo. Al entrar en vigencia, este ordenamiento demandó la adecuación administrativa de la estructura de operación de las diferentes áreas. Así se tomó la decisión de ubicar al fondo dentro del área de la banca de fomento que tiene sus funciones la de analizar las solicitudes de créditos de los Estados y Municipios y operar los financiamientos que de ella se deriven.

Con la integración del área de crédito bancario y del fondo se pretende canalizar de manera congruente los recursos de ambas ventanillas, homogeneizando los criterios en función de las características socioeconómicas del acreditado, más allá de consideraciones aleatorias o discrecionales. Además, la medida administrativa descrita permite al fondo contar con más servicios de su institución fiduciaria; señaladamente aquéllos que se han desconcentrado hacia las delegaciones regionales, con el consiguiente beneficio en eficiencia que ha llevado a una administración más eficaz.

Sus reformas y Adiciones; mediante el decreto

del 28 de Diciembre de 1953, se suprimió el financiamiento de habitaciones particulares, para otorgarlo sólo a planes de conjuntos de vivienda de interés social; se derogó el artículo 6o. de la Ley Orgánica y en cambio, se autorizó a garantizar las emisiones de bonos inmobiliarios que pusiesen en circulación los bancos dedicados a préstamos para vivienda; la reforma del 21 de Diciembre de 1956 le autoriza a constituir un fondo fiduciario hasta por \$ 50'000,000.00 destinado a la cooperación en obra de servicio público municipales; la del 30 de Diciembre de 1958 introduce el artículo 4o. bis, que faculta a la Asamblea de Accionistas del Banco para aumentar o disminuir el capital social de éste; (capital inicial suscrito y pagado de \$ 10'000,000.00, representado por dos series de acciones, la "A" suscrita por el Gobierno Federal y la "B" por las Instituciones Privadas y Particulares).

Por decreto del 29 de Diciembre de 1966, se sustituye la denominación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., a fin de hacer congruente el nombre de la Institución con las actividades que realiza y se le confieren nuevas atribuciones entre ellas las de actuar como agente financiero del Gobierno, a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para contraer directamente créditos del exterior, y la de conceder créditos a los servicios públicos del transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre. Esto coincide con la disolución del Banco Nacional de Transportes, S.A., con el fin de evitar duplicidad de operaciones

y se designa al ya BANBRAS como liquidador.

Con decreto presidencial del 10. de Septiembre de 1982 en donde se da la nacionalización de la Banca; BANBRAS, S.A., pasa de ser capital mixto y Sociedad Anónima, al de Capital Federal y Sociedad Nacional de Crédito.

#### 5.4. PRINCIPALES CREDITOS OTORGADOS POR BANOBRAS A LOS MUNICIPIOS.

Para mejor alcance de sus objetivos, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha puesto a trabajar un mecanismo administrativo, para el estudio y sugerencias de medidas para la creación, ampliación, reformas y adiciones a su Ley Orgánica, que somete a la calificación de la autoridad que compete iniciar proyectos legislativos.

En sí el Banco tiene como objeto la prestación de créditos tanto para la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, es éste último el que tendrá el enfoque de este punto.

BANOBRAS, S.N.C. es toda una organización institucional, legalmente establecida, y la cual ha creado fondos, todos ellos con la única finalidad de coadyuvar con el Ejecutivo Federal, las Gubernaturas Estatales. Los Ayuntamientos y principalmente con el pueblo mexicano, para mejorar sus condiciones de vida. Entre los principales fondos emanados de dicha institución crediticia en pro de los Municipios son:

Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado. (FIFAPA)

Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.M. O FOMUN).

Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO).

Los tres fondos mencionados son considerados para algunos municipios como indispensables para la mejor prestación de los servicios públicos municipales;

y para otros Municipios como auxiliares. Ya que no todos son utilizados dentro del período constitucional del ayuntamiento. Hay municipios que solicitan por ejemplo la autorización del crédito de FOMUN, mientras que otros ocupan a los tres fondos principales. Se estima que la mayoría de los Municipios ocupan los tres multicitados fondos.

Es por este motivo que BANOBRAS, S.N.C., ha puesto gran atención para aumentar su capital en los Fondos ya que éstos tienen una gran demanda municipal.

Los programas de la Institución hacia los Gobiernos de los Estados y Municipios es una parte de la actividad financiera del Banco y es la de mayor trascendencia social, fomenta la ejecución de las obras estatales y municipales, hace factible el desenvolvimiento regional a ritmo más acelerado y permite cumplir eficazmente con los principios del federalismo.

"El financiamiento otorgado para estos fines en el año de 1980 alcanzó un monto de 6,098 millones de pesos que, comparado con los 5,247 millones concedidos en 1979, acusa un aumento de 851 millones.

Destaca la atención prestada a las obras de agua y saneamiento, toda vez que la derrama financiera efectuada en ellas demuestra el grado de prioridad que representa el suministro de estos servicios vitales para la sociedad.

En relación a la habitación el soporte financiero que esta Institución concedió para fomentar

la edificación de viviendas de interés social, ascendió durante el ejercicio que se comenta a la cantidad de 2,275 millones de pesos, con un extraordinario incremento de 1,049 millones en relación con el monto correspondiente a 1979, equivalente al 86%.

Asimismo con objeto de mejorar los sistemas de operación y la ubicación de los fideicomisos, durante 1980 se revisó la actividad fiduciaria de la Institución. Amerita citarse un nuevo procedimiento para la tramitación de expropiaciones de tierras ejidales y comunales para fines industriales, y la reestructuración del Fondo de Habitaciones Populares. Este último se convertirá en el Fondo Financiero de la Vivienda Popular, y quedará dotado de un patrimonio de 8,161 millones de pesos.

Con respecto al Fondo de Habitaciones Populares, en 1980 se terminaron 1,916 viviendas que representan una inversión de 225.3 millones de pesos. Estos programas fueron realizados en las ciudades de Saltillo, Parras, y Torreón, Coah.; Aguascalientes, Ags.; Coacalco, Edo. de México, Area metropolitana de la Ciudad de México; y Mexicali, B.C..

Se encuentran en etapa de construcción 3,401 viviendas que representan una inversión de 316.4 millones de pesos y se localizan en La Paz, B.C.; Matamoros Tamps.; Villahermosa, Tab.; Saltillo y Torreón, Coah.; y la zona metropolitana de la Ciudad de México.

De acuerdo con el programa de Sustitución de Vecindades, el Fondo invirtió 59 millones de pesos en la terminación de 1,413 apartamentos, 4 casas y

33 locales comerciales.

En lo concerniente al Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, durante 1980 este fondo autorizó créditos con importe de 2,671 millones de pesos, para la realización de 202 obras en 26 entidades federativas del país.

La inversión realizada en 1981 alcanzó la cifra de 931 millones de pesos que representa un incremento de 524 millones (129%) con respecto a la ejercida durante 1980, y 11% superior a la inversión acumulada desde el inicio de las operaciones del fondo en 1973 hasta 1980.

Con los créditos del Fondo se ejecutaron trabajos en 284 obras en igual número de municipios ubicados en 29 entidades federativas con un beneficio directo para aproximadamente dos millones y cuarto de habitantes; el monto invertido por Estado.

Durante el ejercicio se iniciaron 197 obras (créditos pasados a inversión), y se terminaron y pusieron en operación 53 (créditos pasados a amortización).

Como se observa en los anexos las obras iniciadas representaron créditos por 2,333 millones, cifra superior en 1510 millones a la del año anterior (183%).

Si se considera que el monto total de los créditos en inversión ascendía a 2,741 millones de pesos se observa que el monto promedio por obra financiada fue de 8.3 millones, producto de una política deliberada, a fin de alcanzar la mayor

cobertura en términos de municipios beneficiados.

En efecto, para la canalización de sus financiamientos el Fondo ha seguido estrictamente los señalamientos de su Comité Técnico que de acuerdo con sus reglas de operación fija como criterios básicos distribuir los recursos entre el mayor número de entidades de la República, favorecer preferentemente a los municipios de menor desarrollo relativo y ser congruentes con los distintos ordenamientos de planeación del desarrollo urbano.

Durante el ejercicio de que se informa se invirtieron recursos en 29 Estados contra 23 que se beneficiaron en el ejercicio anterior.

Por lo que respecta al tipo de obras, en 1981 el Comité Técnico autorizó 247 créditos entre las que destacan 89 para agua potable y drenaje, 55 mercados, 43 pavimentaciones 39 rastros."(59)

"Durante 1981 se redescantaron documentos de crédito que diversos ayuntamientos habían suscrito confondos especiales de fortalecimiento municipal establecidos en algunas Tesorerías estatales.

Destacan entre las operaciones más importantes, las realizadas en el Estado de Jalisco para obras de agua potable y drenaje en seis municipios del Estado; una en el Estado de Guanajuato para la construcción de un mercado en León y otra para cubrir la pavimentación de San Juan del Río, Querétaro. (60)

(59).- Informe Anual, BANOBRAS 1981.- págs. 16,17,20

Con el propósito de iniciar con oportunidad la construcción de las obras financiadas con recursos del Fondo, se otorgaron "créditos puente" a 40 ayuntamientos del país. De un total de cerca de 200 millones de pesos canalizados mediante este mecanismo, al término del ejercicio quedaban por formalizarse como crédito definitivo sólo 7.1 millones de pesos". (60)

Los créditos del fondo, además de poner a disposición de los ayuntamientos los recursos adicionales para enfrentar demandas sociales por mejores y más servicios públicos, buscan coadyuvar con el proceso de modernización de la administración pública en este nivel de gobierno, mediante la implantación de programas de recuperación de las obras públicas es decir se procura que sean los ayuntamientos los responsables de cubrir sus obligaciones financieras con oportunidad.

En el año de 1982 fué para México un año de recesión económica ya que se vió seriamente afectado en su desarrollo por la influencia de múltiples factores, tales como la elevación de tasas de interés disminución del precio de los energéticos y materias primas, y escasez de financiamientos.

"Banobras no pudo sustraerse a los efectos causados en la economía nacional y tuvo que enfrentar dificultades financieras, entre las que pueden mencionarse como las más importantes las relativas a la devaluación de nuestro peso frente a las monedas extranjeras, la escasez de recursos internos a la imposibilidad de poder recurrir a financiamientos (60).- Informe Anual, BANOBRAS 1981.-págs. 21 y 22

del exterior, que ocasionaron falta de liquidez en algunos meses, y problemas para poder cumplir con el servicio de la deuda así como para atender cabalmente los requerimientos de sus programas propios y los del gobierno federal". (61)

Es así como Banobras para cumplir con la misión derivada de su naturaleza jurídica y de su régimen legal y administrativo, procuro canalizar sus recursos para el financiamiento de obras y servicios públicos prioritarios que son sus más importantes campos de acción, tales como: infraestructura urbana, comunicaciones, agua potable, y vivienda.

"El crédito asignado en el año ascendió a 15,076 millones de pesos, que comparado con el ejercicio anterior muestra un incremento de 981 millones, equivalente al 7%." (62)

Sobresalen por su importancia en beneficio de los municipios, los créditos destinados a la construcción de viviendas, centros comerciales, estacionamientos y electrificación.

En relación a sus principales fondos el fideicomiso Fonde de Habitaciones Populares otorgó préstamos con garantía inmobiliaria por 1,677 millones de pesos para la construcción de casas habitación de interés social, acorde con los lineamientos que en el materia señalan tanto el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como el Programa Nacional de la Vivienda.

(61).-Informe Anual, BANOBRAS 1982.- pág. 13

(62).-Informe Anual, BANOBRAS 1982.- pág. 16

"Su patrimonio fiduciario ascendió a la cantidad de 9,560 millones de pesos, sus activos alcanzaron 10,098 millones y sus pasivos fueron de 5,385 millones. Banobras en su carácter de fiduciario prestó al Fondo de Habitaciones Populares ayuda en las funciones de auditoría, obras y organización; y apoyo en recursos humanos hasta septiembre de 1982, fecha en que el fondo pudo contar con su propia fuerza de trabajo". (63)

En lo que concierne al fondo fiduciario federal de fomento municipal como apoyos financieros durante el año de 1982, éste autorizó créditos por importe de "409 millones de pesos para la realización de 46 obras en diversas entidades federativas del país". (64)

"Durante el ejercicio que se informa el Comité Técnico autorizó créditos al fondo de inversiones financieras para agua potable y alcantarillado por un total de 2,794 millones de pesos; 1,311 millones, 47% para nuevos acreditados y 1,483 millones, 53% como ampliación a créditos ya concedidos. Con las inversiones señaladas se espera beneficiar a una población estimada en 534 mil habitantes; así mismo, se formalizaron créditos para distintas poblaciones por un monto de 23,484 millones de pesos con lo que se beneficiaría 800 mil habitantes". (65)

Con el objeto de resolver la problemática del desarrollo urbano el Plan Nacional de Desarrollo se ha trazado, entre otros, los siguientes objetivos:

- (63).- Informe Anual, BANOBRAS 1982.- pág. 28  
 (64).- Informe Anual, BANOBRAS 1982.- pág. 29  
 (65).- Informe Anual, BANOBRAS 1982.- pág. 30

- Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población.

- Responder a la necesidad del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo.

- Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico culturales.

De acuerdo con los lineamientos del programa de reordenación económica y a fin de evitar aumentos adicionales en los costos de los proyectos se procedió inmediatamente a tomar medidas para agilizar la ejecución de aquellos cuyos ritmo de avance había sido lento como también para expeditar el pago de estimaciones. Así mismo, se revisaron una serie de créditos derivados de distintos convenios globales suscritos entre 1979 y 1982 por la institución con diversas entidades federativas, con el propósito de reestructurar los proyectos factibles, e iniciar su desarrollo y de cancelar operaciones no prioritarias o que carecieran de viabilidad técnica o financiera.

Todos los criterios se enmarcaron en una nueva visión de financiamiento a los gobiernos estatales y municipales, al establecerse criterios de asignación de recursos sobre la base de un Sistema Integral de Apoyo Crediticio, que contempla las acciones complementarias del Programa Bancario Institucional, el FIFAPA, el FOMUN y FONHAPO.

Por lo que hace al tipo de inversión, el apoyo crediticio se distribuyo prioritariamente para

la vivienda: " siendo la vivienda elemento clave del desarrollo social, y por tanto y derecho de todos lo mexicanos Banobras destinó a su impulso 5,292 millones a través del FONHAPO, los principales programas atendidos por dicho fondo fueron los de la vivienda progresiva con más de 66% del total y urbanización de lotes para uso habitacional con el 22%. Es de señalarse que gracias al impulso dado por los programas FONHAPO se contribuyó a la creación de más de 40 mil empleos durante 1983".(66)

Con todo lo anterior se benefició aproximadamente 55 mil familias, así mismo se fomentaron nuevas tecnologías que permitían brindar una vivienda acorde a la climatología y materiales existentes en las diversas regiones del país.

"En lo concerniente a agua potable y alcantarillado FIFAPA tuvo como objetivo el otorgamiento de créditos a organismos descentralizados estatales o municipales encargados de la prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en ciudades de tipo medio del país, en este ejercicio se autorizaron líneas de crédito por 75,700 millones de pesos; se obtuvo una aportación patrimonial en efectivo de 1,700 millones de pesos de los cuales 202 millones se destinaron al pago de obligaciones; se lograron desembolsos por 829 millones de pesos de las líneas de crédito concertadas con el Banco Mundial y se otorgaron créditos por 2,518 millones para obras en proceso".(67)

(66).- Informe Anual, BANOBRAS 1983.- pág. 20

(67).- Informe Anual, BANOBRAS 1983.- pág. 77

"Los financiamientos que otorgó FOMUN a aquellos municipios cuya población oscila entre 2,500 y 100 mil habitantes y se caracterizan por ser a largo plazo, de interés preferencial, y autorecuperables Durante el ejercicio de 1983 los apoyos crediticios del Fondo alcanzaron un total de 505 millones de pesos; el pago de sus obligaciones 906 millones de pesos y se negoció un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo por 80 millones de dólares". (68)

De acuerdo a las política señaladas en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988, en lo relativo al Programa Estratégico para propiciar la canalización eficiente y equitativa de los recursos crediticios, el Sistema Banobras buscó mejorar los criterios que aplica en la promoción y otorgamiento de crédito, así como las metodologías de selección y evaluación de proyectos de inversión ubicados en el proceso programático nacional. De esta forma se tomaron medidas específicas tendientes a otorgar un mayor volumen de crédito a estados y municipios con el fin de reducir el déficit en materia de infraestructura y equipamiento urbano vivienda y transporte, en las localidades que recienten en mayor medida los efectos de la crisis sobre su actividad económica y el bienestar social de su población "el monto de la derrama crediticia del Sistema Banobras fué de 127,131 millones, que superó los 93,249 millones de 1983, en un 36%".(69)

(68).- Informe Anual, BANOBRAS 1983.- pág. 77

(69).- Informe Anual, BANOBRAS 1984.- pág, II-6

En apego al Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales, regionales, especiales y los planes estatales y municipales, el Banco continuó en 1984 con una política de canalización de recursos tendiente a atender con equidad, a las diversas entidades federativas, y consecuentemente las localidades con mayor atraso relativo en materia de desarrollo urbano. Se buscó un mayor acercamiento con los gobiernos de estados y municipios, para adecuar de manera conjunta los esquemas de otorgamiento de crédito a los proyectos de inversión derivados de las necesidades específicas de cada localidad.

"El monto de crédito del Sistema Banobras a los gobiernos de los estados y municipios fué de 48,471 millones, 115% respecto a 1983". (70)

El desarrollo integral de las comunidades constituyó la premisa básica en las acciones comprendidas por el Sistema Banobras. Se procuró dotar de los servicios básicos indispensables a las localidades de menor desarrollo y también se apoyaron proyectos de gran escala en ciudades con alta problemática urbana.

"Objetivo de alta prelación en la política social del estado, es abatir el déficit de viviendas a nivel nacional. Congruente con ello el adición a 1,612 millones de pesos otorgados directamente a estados y municipios vía recursos bancarios para este sector, FONHAPO otorgó créditos durante el año por un total de 18,701 millones de pesos dicho monto fué 4 veces mayor que la suma destinada para la vivienda (70).- Informe Anual, BANOBRAS 1984.- pág. II-11

en 1983, de ahí su incidencia superior sobre el bienestar social. El conjunto de actividades financieras desarrolladas por el fideicomiso en 1984 permitió beneficiar a 27,243 familias y crear un total de 25,156 empleos".( 71)

Además del fideicomiso anterior destaca los siguientes: FIFAPA, que fué el fideicomiso que otorgó créditos a organismos descentralizados estatales o municipales para construir, ampliar y mejorar los sistemas siempre que las obras hayan sido aprobadas proyectadas y ejecutadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

" En el año que se informa se autorizaron líneas de crédito por 12,647 millones de pesos; se obtuvo una apotación patrimonial en efectivo de 3,392 millones; los desembolsos de las líneas de crédito concertadas con el Banco Mundial ascendieron a 4,018 millones y se otorgaron créditos por 7,503 millones de pesos para obras en proceso". (72)

En lo concerniente al Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal destinado, éste, a facilitar a incrementar la realización de obras y servicios públicos con prioridad social y económicas en las entidades federativas del país.

Corresponde a este fideicomiso, canalizar recursos crediticios a aquellos municipios cuya población oscila entre 2,500 y 100 mil habitantes. Dichos créditos se caracterizan por ser a largo plazo, (71).- Informe Anual, BANOBRAS 1984.- pág. II-11-12  
(72).- Informe Anual, BANOBRAS 1984.- pág. IV-1

con interés preferencial y autorecuperables.

"Durante el ejercicio de 1984 se autorizaron préstamos por un total de 8,856 millones de pesos; las disposiciones reales del fondo alcanzaron un total de 1,326 millones; el pago de sus obligaciones ascendió a 159 millones; las aportaciones en efectivo al patrimonio sumaron 778 millones y, finalmente, los desembolsos de la línea de crédito concertada con el Banco Interamericano de Desarrollo fueron de 568 millones".(73)

A continuación presento una gráfica de los fideicomisos anteriormente descritos.

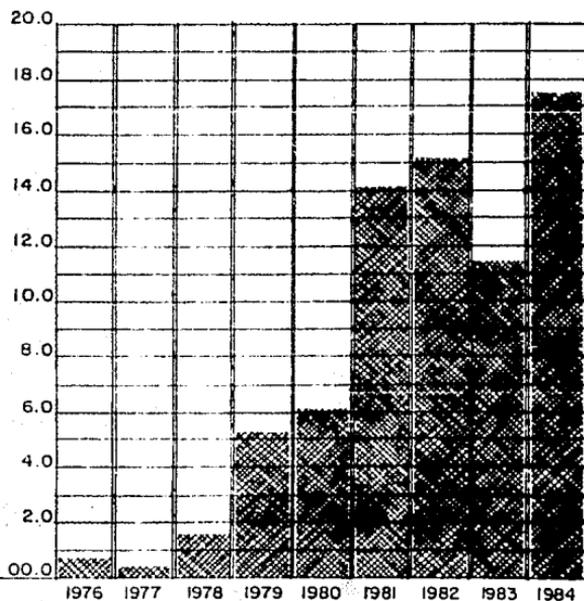
## FINANCIAMIENTO A GOBIERNOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

( millones de pesos )

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
AGUA Y SANEAMIENTO	306	94	1 567	750	905	1 362	423	1 886	6 982
PAVIMENTACION Y URBANIZACION	233	100	93	354	704	633	2 284	2 826	3 050
MERCADOS	23	54	64	191	203	147	259	257	1 926
RASTROS	12	15	19	14	25	25	155	68	56
CAMINOS ALIMENTADORES	31	54	46	108	49	1	-	-	-
VIVIENDA, CENTROS COMERCIALES CATASTRACION, ESTACIONAMIENTOS ELECTRIFICACION Y EQUIPO PARA TRATAMIENTO DE BASURA	62	62	76	3 830	4 212	11 927	11 955	6 395	5 472
<b>TOTALES</b>	<b>667</b>	<b>379</b>	<b>1 540</b>	<b>5 247</b>	<b>6 098</b>	<b>14 095</b>	<b>15 076</b>	<b>11 432</b>	<b>17 486</b>

## GRAFICA DE FINANCIAMIENTO

( miles de millones de pesos )



## 5.5. FONDO DE INVERSIONES FINANCIERAS PARA AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. (FIFAPA)

Durante las primeras cuatro décadas de vida independiente las obras de abastecimiento de agua potable y de alcantarillado fueron ejecutadas por las autoridades civiles, con fondos del erario; por instituciones o personas que deseaban hacer un beneficio u obtener utilidades, o bien por los propios habitantes de las poblaciones.

En el año de 1857 empezó a intervenir en estos trabajos aunque en forma esporádica, el Ministerio de Fomento; y desde el 13 de Mayo de 1891, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; creada en esa fecha. La nueva Ley de Secretarías y Departamento del Estado del 13 de Abril de 1917 dispuso la creación del Departamento de Salubridad Pública y, dentro de éste, de la Oficina de Ingeniería Sanitaria, primera encargada especialmente de aquellos servicios. En 1932 se le dió a esta dependencia el carácter de Dirección General, con jurisdicción en todo el país y en ella se concentraron las demás agencias oficiales que realizaban obras de agua potable y alcantarillado, sin embargo al igual que en los casos anteriores, su funcionamiento fue muy precario, debido a que el Reglamento Federal de Agua Potable, promulgado el 5 de Diciembre de 1939, permitía el otorgamiento de concesiones sin otro trámite que la solicitud, y a que los presupuestos asignados además de exiguos, se designaron principalmente a satisfacer necesidades perentorias de pequeños poblados.

El 5 de Febrero de 1943 toma el nombre de

Secretaría de Salubridad Pública y por lo tanto las de la Dirección General de Ingeniería Sanitaria.

Pueden ser sujetos de crédito del FIFAPA los Estados de la República, los Municipios y los Organismos Descentralizados Estatales y Municipales que tengan la función de prestar los servicios públicos urbanos de agua potable, de alcantarillado o de ambos. Al otorgamiento de un crédito para la ejecución de obras va siempre asociada la recomendación de crear, mediante un decreto que invoque razones de orden público, un organismo operador, de carácter descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas finalidades sean operar, administrar y conservar, y además también planear construir las obras e instalaciones que integren sistemas. El patrimonio de este organismo quedaría formado por los bienes muebles e inmuebles, usos, frutos, derechos y servidumbres destinados a su objetivo los ingresos por cuotas de cooperación; los derechos por la prestación de servicios y la instalación de tomas y conexiones; los rezagos recargos, multas, recuperación de gastos de cobranza y ejecución; y las donaciones.

Sólo son elegibles para ser financiados por el FIFAPA aquellos proyectos que haya formulado SEDUE por conducto de la Dirección General de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado en Centros Urbanos y que merezcan la aprobación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), si se trata de un empréstito; o aquéllos que siendo financiados con recursos nacionales generen ingresos suficientes para que los prestatarios del servicio puedan cubrir sus

costos de operación y mantenimiento, y sus compromisos financieros, sin riesgos de descapitalizarse. Los préstamos que otorga el Fondo con recursos procedentes de instituciones internacionales, causarán intereses por lo menos iguales a las tasas en que nos haya captado el Gobierno Federal, más la comisión por transferencia que le cobren sus agentes financieros. Los plazos de estos créditos son de 20 años como máximo, incluyendo los de gracia.

Los préstamos otorgados por FIFAPA quedan garantizados con los productos de la operación y de las cuotas de recuperación de los sistemas; y cuando el Gobierno del Estado sea deudor principal o solidario, con la afectación de sus participaciones en impuestos federales y en un fideicomiso constituido en el propio Banco Fiduciario, amén de otras condiciones accesorias para resguardar los intereses del Fondo.

La organización de FIFAPA se encuentra organizada por lo que establece un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, integrados por:

Dos representaciones de SEDUE.

Dos de la S.H.C.P.

Uno del fiduciario BANOBRAS, teniendo las siguientes atribuciones:

Aprobar las reglas de operación y el presupuesto anual de gastos del fideicomiso para ser sometidos a la autorización definitiva del fideicomitente.

Aprobar las solicitudes del crédito y el

programa anual de inversiones que proponga SEDUE.

Dictar los medios que procedan para permitir el funcionamiento ágil del Fondo.

Revisar y aprobar, en su caso, el informe trimestral sobre la administración general de cada programa, que debe presentar el agente técnico.

Las demás que le señale el fiduciario.

Es una red de conductos o tuberías, por lo general subterráneas, que sirven para coleccionar, es decir reunir y evacuar en forma rápida, higiénica y segura, todas las aguas de las viviendas, industrias, comercios y otras fuentes, así como también aguas de lluvia.

Las aguas negras, son aquellas que la población ya ha usado y que pueden estar mezcladas con aguas de lluvia. También lo son aquellas utilizadas por la industria, llamadas efluentes industriales.

Este es un servicio público que presta el municipio a sus habitantes y lo tenemos establecido, en el primer inciso de la fracción III del artículo 115 constitucional. El alcantarillado es una obra pública constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las inmundas.

El sistema de alcantarillado debe ser planeado técnicamente, ya que es frecuente observar que el curso natural de las aguas pluviales y el creciente aumento de aguas negras, provocan desperfectos en la red, entre otras razones, por la mala calidad de los materiales utilizados, por la insuficiencia para lograr el desalojo y por la falta

de educación cívica que incide en el descuido de la población, saturando tan importantes canales de desagüe, con basura y con todo tipo de desperdicios.

Estas obras representan cuantiosas inversiones para los municipios que deben prever la solución a problemas de implementación del sistema, de filtraciones, de sanidad, de inundaciones, de defecación y aireación del suelo, de canalización y aseo de canales, atarjeas y conductos de desagüadores.

El sistema de alcantarillado debe ir planeando paralelamente al crecimiento de la urbanización puesto que cuando se crea una red de alcantarillado se crea el crecimiento urbano.

## 5.6. FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DEL FOMENTO MUNICIPAL (F.M. O FOMUN).

El Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal fué constituido como fideicomiso por el Ejecutivo Federal dentro de la Institución el 26 de Julio de 1972, con la finalidad de otorgar financiamientos a largo plazo y con bajas tasas de interés, a los municipios de escaso desarrollo económico para destinarlos a obras básicas de infraestructura urbana, tales como; agua potable, alcantarillado, rastros y mercados. Su patrimonio inicial quedó integrado por una aportación del Gobierno Federal por \$ 50'000,000.00 de pesos, el cual se ha venido incrementando en años subsecuentes, de tal manera que a la fecha estas aportaciones han llegado a la suma de \$ 260'000,000.00 de pesos, de los cuales se han recibido \$ ,220'000,000.00 de pesos aproximadamente.

Para que BANOBRAS, S.N.C. por conducto de F.M. pueda aceptar una solicitud de crédito, ésta deberá estar autorizada por su Cabildo y su Legislatura Local, la documentación que requiere el Banco es la siguiente:

Presentar la solicitud.

Preparar los estudios de la Ingeniería de las Obras.

Obtener las autorizaciones del Cabildo y del Congreso Estatal para contratar el crédito.

Formalizar o firmar el contrato de préstamo por parte de las autoridades municipales

y el Gobierno del Estado, que debe garantizarlo.

Los cuatro trámites anteriores sólo pueden hacerlos los interesados, es decir los municipios, ya que ni el Banco, ni el Fondo podrán ayudar a su cumplimiento. Será condición previa al inicio de la inversión de los préstamos, que no existan atrasos en los pagos de deudas anteriores, de parte de los que reciban el préstamo o del Gobierno del Estado que lo garantiza para con el F.M. o BANOBRAS.

Es de aclararse que BANOBRAS S.N.C. o F.M. no construyen. Será por concurso y quien ofrezca las mayores ventajas. En este entendido, puede hacerlas el propio Ayuntamiento si es que tiene los medios, o las puede efectuar el contratista que señale el Ayuntamiento junto con el Gobierno del Estado, también con preferencia a contratistas locales que tengan las capacidades técnicas y económicas para hacer las obras. Además se verá que las condiciones de calidad, precios, entrega y demás, sean los mejores, o las más convenientes para el Municipio.

El Banco o el Fondo sólo intervienen para comprobar que las obras se hacen con calidad debida, así como el grado de avance de las mismas. Esto último, con el fin de agilizar la entrega del préstamo.

La dirección técnica de las obras es responsabilidad del principal interesado en el proyecto o sea el Ayuntamiento. En las obras de abastecimiento de agua o instalación de alcantarillado, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, por sus propias funciones, es la mejor solución para encargarse de

dicha dirección.

En caso de reclamación por daños o perjuicios por razones diversas del contratista, el municipio será el directamente perjudicado, así que ejercerá acción legal.

Los intereses, límites y plazos de los susceptibles a crédito; agua potable y/o alcantarillado, rastros, mercados, alumbrado, pavimentos, banquetas y guarniciones y otros, han sido modificados por varios motivos, a continuación sus porcentajes, cantidades y tiempo:

AGUA POTABLE Y/O ALCANTARILLADO.

INTERESES	LIMITE	PLAZOS
5% Semestral	\$200'000,000.00	20 años

RASIKÚS

INTERESES	LIMITE	PLAZOS
6% Semestral	\$140'000,000.00	15 años

MERCADOS

INTERESES	LIMITE	PLAZOS
6% Semestral	\$120'000,000.00	15 años

ALUMBRADO, PAVIMENTOS, BANQUETAS Y GUARNICIONES.

INTERESES	LIMITE	PLAZOS
6% Semestral	\$100'000,000.00	5 años

OTROS

INTERESES	LIMITE	PLAZOS
-----------	--------	--------

7% Semestral                      \$100'000,000.00                      10 años

El promedio de interés anual fluctuá entre el 10 y el 14 %; el límite en millones de pesos entre los 100.0 y los 200.0 millones de pesos; el plazo es de 5 a 20 años.

## 5.7. FONDO DE HABITACIONES POPULARES. (FONHAPO)

Hace ya algunas décadas que México, empezó a sufrir una transformación, de ser un país rural, pasa a ser paulatinamente un país urbano, según datos estadísticos el 60% de los mexicanos se encuentra concentrado en áreas citadinas y el 40 % restante se dispersan en la extensa superficie del territorio nacional.

Esta progresiva y rápida concentración poblacional sobre los centros urbanos causa graves desequilibrios que evidencian drásticamente las dificultades de una gran mayoría de los habitantes para acceder a los más elementales servicios de salud, educación, alimentación y vivienda, revela también que es esta última la que el Gobierno Federal se ve imposibilitado por su demanda.

Precisamente en este último punto el problema adquiere dimensiones extremas pues la vivienda, el ámbito donde se inicia la formación de los individuos y donde se desarrollan sus actividades vitales y básicas es insuficiente. La vivienda no solo se puede ver como cantidades, sino que de importancia la calidad de éstas.

El Gobierno Mexicano ante este problema creciente creó un Plan Nacional de Desarrollo Urbano; destinado a reordenar y regular el desarrollo urbano del País.

Mediante otros organismos estatales tales como; INFONAVIT Y FOVISSSTE, además de otras instituciones financieras del sector privado se logró

de alguna manera dotar de vivienda a sectores sociales de ingresos medios. Sin embargo debido a su debilidad económica quedaron al margen de este beneficio núcleos de población que ni tenía capacidad de ahorro ni podía aspirar a la obtención de un crédito.

En sí el objetivo del Fondo ya se contemplaba en la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas de 1947, ésta había dispuesto en su artículo 46 de la creación de un Fondo de Casas Baratas destinado a proyectar y construir viviendas de bajo costo.

En el año de 1949, al expedirse la nueva Ley Orgánica del banco se dispuso en su artículo 47 la creación de un Fondo de Habitaciones Populares que tendría las mismas finalidades que el Fondo de Casas Baratas pero con estructura legal de encargo fiduciario.

Así en Agosto de 1979, se creó un grupo intersecretarial de carácter permanente, coordinado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para realizar los estudios técnicos, financieros administrativos y económicos que permitieran encauzar los fines del Fondo dentro de un marco general, a fin de garantizar la ejecución de programas habitacionales populares.

Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de Abril de 1981, quedó constituido el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares que en lo sucesivo se regiría conforme al contrato de fideicomiso a celebrarse entre la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en calidad de fideicomitente único y el Banco de Obras y Servicios Públicos como fiduciario. En dicho contrato intervendría la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (hoy SEDUE) como coordinadora de Sector.

Sus principales objetivos son:

Financiar la construcción y el mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares.

Financiar los programas de vivienda popular de los organismos del sector público y de los gobiernos estatales y municipales.

Financiar la construcción o adquisición de conjuntos habitacionales, para que sean dados en arrendamiento.

Financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas y otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares; o créditos inmobiliarios para la adquisición de viviendas con esas mismas características.

Financiar programas de regeneración urbana de sus modalidades de renovación, remodelación, rehabilitación, restauración, remozamiento, mejoramiento, sustitución y saturación urbana, que tenga que ver con la vivienda popular.

Fomentar y participar en las actividades científicas y técnicas relacionadas con los programas de vivienda popular, apoyando actividades de fomento, consulta, estudio y propaganda de ese mismo servicio popular.

Financiar programas de parques de materiales que apoyen la vivienda popular.

El fideicomiso no tiene una relación directa con los beneficiarios últimos de los programas, si no que opera através de los Estados, Municipios o las cooperativas u organismos públicos.

El Fideicomiso canaliza sus créditos y financiamiento al organismo intermediario acreditado que es la Institución que lleva a cabo el programa de vivienda popular correspondiente y promueve la incorporación de los beneficiarios finales. Así pues, los solicitantes del financiamiento sólo pueden ser:

Los Gobiernos de los Estados y Municipios.  
Organismos descentralizados y empresas paraestatales, paramunicipales, cuando desarrollen programas de vivienda popular acordes con los objetivos del fideicomiso.

Los Organismos pertenecientes al Sector Desarrollo Urbano.

Las Instituciones bancarias autorizadas, que operen de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Las Sociedades Cooperativas.

Las personas de derecho público y privado que realicen programas de vivienda y tengan una experiencia mínima de dos años en construcción de vivienda social.

Los requisitos para acreditarse ante el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares como

promoventes de los créditos de acuerdo con la personalidad jurídica, son dos:

- Personas Físicas.
- Personas Morales.

Personas Físicas;

- Ser persona física preferentemente no asalariada.
- Tener un ingreso no mayor de 2.5 veces el salario mínimo mensual.
- No ser propietario de otro inmueble.
- Garantizar el destino de la vivienda para su habitación.
- Ser jefe de familia.
- Tener arraigo en la localidad.
- No tener crédito con otro organismo institucional de vivienda.

Personas Morales:

Gobiernos Estatales y Municipales: Es el decreto que expide el Congreso del Estado, en el que se autoriza al Gobernador del Estado, o al Ayuntamiento respectivo, para obtener crédito mediante la obtención de un empréstito a su favor ante el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, comprometiendo en su caso, las participaciones que en impuestos federales les correspondan, bajo las siguientes bases:

1.- Acreedor Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.

2.- Deudor. Estado o Municipio según el caso.

3.- Monto del Crédito.

4.- Plazo.

5.- Interés.

6.- Destino (Utilización del Crédito).

Además, para los municipios es necesaria el Acta de Cabildo, en que se acuerda solicitar la autorización del Congreso del Estado para contraer el crédito.

El Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, para alcanzar los fines del Gobierno Federal se agrupa en cuatro grandes prioridades:

a).- Tierra.

b).- Estudios y Proyectos.

c).- Urbanización.

d).- Edificación.

Programa de financiamiento para adquisición de tierra: el financiamiento para la adquisición de la tierra, forma parte sustancial del programa general de acción que se propone llevar adelante el fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares.

Los programas del Fideicomiso se originan principalmente hacia el interior del país, para fomentar, por una parte, el arraigo de la población en sus lugares de origen y, por otra parte la disminución de los procesos migratorios que tienden

hacia la Ciudad de México. El financiamiento para adquisición de tierras se orienta fundamentalmente a las zonas calificadas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Programa de financiamiento para estudios y proyectos.- Se entiende como proyecto el resultado de los planteamientos técnicos formulados por los organismos acreditados que deben ser cubiertos para solicitar financiamiento al Fondo.

Para la instrumentación de este programa, el Fondo ha establecido criterios a fin de que el funcionamiento se aplique en diferentes porcentajes, a acciones de vivienda, a sectores y niveles de gobierno y a zonas del territorio, de acuerdo con su política de prioridades.

Programa de financiamiento para la urbanización: Este programa de financiamiento para la urbanización de tierras destinadas a vivienda popular y para el mejoramiento del desarrollo urbano ya existente, se realiza a través de los organismos que reciben y manejan el crédito y abarca acciones de urbanización por inversión directa o por autoconstrucción, así como acciones de regeneración, restauración y ampliación de servicios urbanos existentes.

En congruencia con los criterios de localización establecidos en los planes de desarrollo urbano de los centros de población se toma en cuenta el tipo y las características de los programas habitacionales, la ubicación, las condiciones naturales

y ecológicas y los costos del suelo, de la infraestructura y de la construcción.

Programa de financiamiento para la edificación: las necesidades de vivienda que se derivan del crecimiento de la población, del hacinamiento del deterioro y de la casa incompleta, conducen a considerar tres acciones básicas; la vivienda progresiva; la vivienda terminada y el mejoramiento de la vivienda.

La vivienda progresiva esta orientada a incrementar gradualmente el espacio habitacional a través de distintos medios que pasado el tiempo, la complementen y consoliden. Esta acción tiene dos modalidades:

a).- La vivienda provisional.- Que constituye un espacio habitable transitorio, pero que permite una protección básica y servicios mínimos.

b).- La de pie de casa.- Que consiste en la construcción por etapas, la primera de las cuales deberá ser concluida definitivamente, a fin de contar con un espacio para los servicios básicos y complementarios en tanto se determina la construcción de las etapas siguientes.

La segunda, la de vivienda terminada tradicionalmente desarrollada por el sector público y privado, consistente en la realización de viviendas completas y acabadas, tanto en la modalidad unifamiliar, bifamiliar, así como multifamiliar.

La tercera, la de mejoramiento de la vivienda se refiere a su conservación, ampliación y

rehabilitación y a las acciones de emergencias destinadas a mantener el mayor número posible de viviendas integrales.

La autoconstrucción ocupa un lugar de especial importancia para las acciones del fondo, tanto por su practicidad en cuanto a resolver los problemas de vivienda popular, como por su creciente utilización en el país. Esta técnica puede aplicarse a la vivienda progresiva, a la terminada o al mejoramiento de la vivienda y por sus características constituye un programa del fondo.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El texto original del artículo 115 constitucional comprendido en la promulgación de la vigente Ley Fundamental de fecha 5 de febrero de 1917 ha sido objeto de ocho reformas y adiciones, pero concretamente sólo seis se han referido al Municipio.

SEGUNDA.- El artículo 117 constitucional de acuerdo a la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, en relación al texto actual registra importantes adiciones como la referente al crédito municipal, esto es a partir del 30 de diciembre de 1946.

TERCERA.- La importancia de las reformas constitucionales de 1983 se acreditan por la nota de rigidez constitucional en que quedan incluidas dando garantía y seguridad a la institución en estudio.

CUARTA.- En estricta aplicación del artículo 41 constitucional en su parte relativa, implica la presencia del principio político de supremacía Constitucional, al dejar establecido que las constituciones de los Estados, y en el caso en estudio respecto a los Municipios no podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

QUINTA.- Tomando en consideración el contenido de la fracción VIII del artículo 117 constitucional que constituye una precisa estipulación de cumplimiento inexcusable, considero que es necesario la reforma de éste para que quede suprimida la

exigencia de la suscripción de los empréstitos sólo cuando constituyan " inversiones productivas " requisito que formalmente impide la obtención de créditos que no reúnen esta condición y que conforme a la capacidad presupuestaria del Ayuntamiento en relación a finalidades existen necesidades que no siendo productivas son indispensables y que se cubren con presupuesto regular en forma programada ante la imposibilidad de financiamientos con carga a ejercicios fiscales posteriores máxime que existen laudos de entidades paraestatales destinados a estos objetivos.

SEXTA.- El Crédito Municipal debe contemplar diversas garantías de reembolso y no únicamente las participaciones federales, debiendo establecerse en su caso como otra forma de ingreso propio o el patrimonio de estos casos en los cuales a mi juicio se eximiría la intervención de la Legislatura Estatal abriendo de esta manera una forma expedita de obtención del crédito, lo anterior sin perjuicio de que el Congreso de estimarse necesario legislase una Ley de bases de crédito municipal conforme a las hipótesis descritas.

SEPTIMA.- El servicio público es una prestación de carácter social hacia sus habitantes y transeúntes, ya sean o no contribuyentes, constituye cumplimiento de fines ya que todo servicio público presenta características; económicas, de igualdad y permanente.

OCTAVA.- En el inciso residual de la fracción III del artículo 115 constitucional, es amplio, es decir efectivamente resulta enunciativo y no

limitativo, la clasificación aprobada, respondiendo la ampliación a concretas necesidades emergentes, desarrollando una mayor conciencia municipal y fortalecimiento del mismo, ya que la expansión demográfica será seguramente un factor determinante, asimismo el perfeccionamiento que se adquiere en las prestaciones.

Es un sistema que anuncia la trasmisión de facultades estatales a los municipios, en evidente deseo de mejorar la prestación de los servicios públicos municipales.

NOVENA.- Si el municipio pudiese obtener créditos o apoyos financieros sin necesidad de la intervención de la Legislatura Local, sin perjuicio de excederse del monto de sus participaciones federales correspondientes al año fiscal que corre, esto, incrementaría la eficacia y mejor labor por conducto de los ayuntamientos.

DECIMA.- Es de establecer que gran parte de los ingresos que llegan al Municipio ya sean estos directos o indirectos correspondiendo a los segundos enunciados los que se derivan de las participaciones federales, podrían ser mayores si es que se estableciera un padron de contribuyentes actualizado. Existiendo este no habría evasión fiscal lo cual sería en beneficio y para una mejor prestación de servicios públicos.

DECIMA PRIMERA.- Propongo se legisle a fin de que el período de la administración municipal tenga un término de seis años, ya que con ésto tendrán tiempo suficiente para concluir sus proyectos, evitando así obras pendientes, mismas que dañan al municipio.

## B I B L I O G R A F I A

BOJORQUES, Juan de Dios.- "Crónica del Constituyente"  
Talleres de Impresión de Estampillas y Valores. 2a.  
Edición. México 1967.

CALZADA PADRON, Feliciano.- "Municipio Libre".-  
Editado por la ENEP-ACATLAN, UNAM. México 1983.

CARPIZO, Jorge.- "La Constitución Mexicana de 1917".-  
Editado por la UNAM 2a. Edición. México 1973.

CASTILLO FABRERAS, Victor Manuel.- "Estructura  
Económica de la Sociedad Mexicana".- Editado por  
la UNAM. México 1972.

CASTORENA, J. Jesús.- "El Problema Municipal Mexicano"  
Editado por BANOBRAS, México 1982.

FRAGA, Gabino.- "Derecho Administrativo".- Editorial  
Porrúa, 5a. Edición, México 1952.

GARZA, Sergio Francisco, de la.- "Derecho Financiero  
Mexicano".- Editorial Porrúa, 12a. Edición, México  
1983.

GIBSON, Charles.- "Los aztecas bajo el dominio español  
1519-1810".- Editorial Siglo XX, México 1984.

GONZALEZ BLACKALLER, C. E. y GUEVARA RAMIREZ, L.-  
"La evolución de México".- Editorial Herrero, 1a.  
Edición 9a. reimpresión, México 1970.

LEON PORTILLA, Miguel.- "De Teotihuacan a los Aztecas"  
Editado por la UNAM 2a. Edición, México 1977.

LOEWENSTEIN, Karl.- "Teoría de la Constitución".-  
Editorial Ariel, 2a. Edición, Barcelona 1976.

MONTAÑO, Agustín.- "Manual de Administración Municipal" Editorial Trillas, 1a. Edición, México 1981.

MORENO, Daniel.- "Derecho Constitucional Mexicano".- Editorial Pax-México 6a. Edición, México 1981.

MUÑOZ, Virgilio- RUIZ MASSIU, Mario.- "Elementos Jurídico Históricos del Municipio en México".- Editado por La UNAM 1a. Edición México 1970.

OCHOA CAMPOS, Moisés.- "El municipio y su evolución institucional".- Editado por BANOBRAS 1981.

OCHOA CAMPOS, Moisés.- "La Reforma Municipal".- Editorial Porrúa 3a. Edición, México 1971.

RENDON HUERTA, Teresita.- "Derecho Municipal" Editorial Porrúa 1a. Edición, México 1985.

SACRISTAN Y MARTINEZ, Antonio.- "Municipalidades de Castilla y León".- Instituto de Administración Local, México.

TENA RAMIREZ, Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano".- Editorial Porrúa 3a. Edición, México 1975.

TENA RAMIREZ, Felipe.- "Leyes Fundamentales de México 1808-1964".- Editorial Porrúa, Mexico 1964.

TOSCANO, Salvador.- "La organización social de los aztecas".- Editorial Siglo XXI, México 1977.

#### LEGISLACION CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
Editorial Porrúa, 73a. Edición, México 1983.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, Prontuario de Legislación Fiscal, Estado de México 1985.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 1985.

Ley de Cooperación para Obras del Estado de México, 1985.

Ley de Deuda Pública del Estado de México, 1985.

Ley de Hacienda del Estado de México, 1985.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México, 1985.

Ley de Ingresos del Estado de México, para los ejercicios fiscales 1985-1986.

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para los ejercicios fiscales 1985-1986.

Ley de Coordinación Fiscal Federal, 1985.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, 1985.

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. (1932, 1943, 1947, 1949, 1981.)

Código Fiscal del Estado de México, 1985.

Código Fiscal Municipal del Estado de México, 1985.

#### REGLAMENTOS

Reglamento del Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO)

Reglamento del Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado, (FIFAPA).

Reglamento del Fondo Fiduciario Federal del Fomento Municipal, (F. M. o FOMUN).

#### REVISTAS

Revista Nuestro México.- Imprenta Madero, Editada por la UNAM en coordinación con el Sistema CONASUPO.

Revista de Administración Pública Municipal.- del Instituto Nacional de Administración Pública.

Revistas semestrales de BANOBRAS, publicadas por BANOBRAS.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia "La Ciudad de México", Editorial SALVAT, México.

Enciclopedia Metódica LARAUSSE. Ediciones LARAUSSE México 1982.

Gran Enciclopedia Ilustrada Círculo. Plaza & János, S. A. Editores, Barcelona 1984.

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Nuestro Tiempo, Ediciones Foto-Repro, S. A., España 1973.

Diccionario HACHETTE CASTELL, Ediciones CASTELL, España 1981.

Enciclopedia Historia Universal, Editada por Círculo de Lectores. P. A. Morstedt & Söners Stockholm, Suecia

Diccionario LARAUSE, Editorial LARAUSSE, México 1982.

Práctico LARAUSSE Diccionario Sinónimos y Antónimos.

Diccionario de Derecho, PINA, Rafael de.- Editorial Porrúa 11a. Edición México 1983.

Diccionario de Derecho Positivo Mexicano, Editorial Galve, México 1982.

#### OTROS

Colección documentos LII Legislatura.- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de: Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México 1983.

Informes Anuales del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C. 1980, 1981, 1982, 1983, 1984.

Memoria de la Labor realizada del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos 1933-1978.

Guía del Fondo de Habitaciones Populares.

Guía del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal  
Cuadernos de Cultura Municipal.- Editado por BANOBRAS.