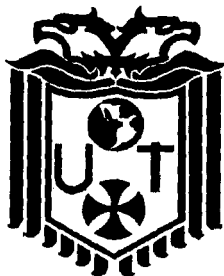


321 309

UNIVERSIDAD TEPEYACAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16·X·1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS
PUBLICOS, SOCIEDAD NACIONAL DE CREDITO EN
EL DESARROLLO MUNICIPAL**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
EDUARDO ARECHAVALA HERNANDEZ**

**ASESOR DE LA TESIS:
LIC. PEDRO HERNANDEZ OROZCO
CED. PROFESIONAL 743062**

MEXICO,D.F.

1995



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.

Gracias Dios mío, por todas las bondades que me has otorgado.

A una gran familia católica, en agradecimiento por lo que han hecho por mí y mi familia, gracias familia Pineda de la Rosa, que Dios los siga colmando de bendiciones, (Lucas 7, 1-10)

*** A mi gran esposa Laura Leticia y a mis bellos hijos Iván, María de Lourdes y María Guadalupe.**

A mis padres y a mis hermanos, deseando que ojalá logren ver la luz de Dios a través de nuestra hermosa religión.

En especial a la memoria de mi cuñada María de Lourdes y de mi tío Miguel Vital, a quienes les hubiera agradado verme dar este paso.

A la Universidad del Tepeyac, A.C., en especial a Rocío Eguren Monter.

Al Lic. Gilberto Rueda, por su fina atención.

INDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN..... | I |
| CAPÍTULO I. EL MUNICIPIO PRIMITIVO EN MÉXICO..... | 1 |
| 1.1. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL ANTES DE LA CONQUISTA..... | 2 |
| 1.2. LA ADMINISTRACIÓN COMUNAL DEL CALPULLI..... | 5 |
| 1.3. LOS FUNCIONARIOS DEL CALPULLI..... | 6 |
| CAPÍTULO II. EL MUNICIPIO ACTUAL EN MÉXICO..... | 9 |
| 2.1.- DESARROLLO HISTÓRICO..... | 10 |
| 2.2.- EL MUNICIPIO. SU CONCEPTO..... | 15 |
| 2.3.- CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL MUNICIPIO..... | 16 |
| CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO GENERAL DEL MUNICIPIO MEXICANO..... | 18 |
| 3.1.- ESTRUCTURA DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL..... | 19 |
| 3.2.- LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..... | 20 |
| 3.2.1. En Materia de Planeación Democrática..... | 21 |
| 3.2.2. En Materia de Garantías Individuales..... | 21 |
| 3.2.3. En Materia de Salud y Vivienda..... | 21 |
| 3.2.4. En Materia de Educación..... | 22 |
| 3.2.5. En Materia de Hacienda Pública..... | 22 |
| 3.2.6. En Materia de Desarrollo Urbano..... | 23 |
| 3.2.7. En Materia de Servicios Públicos..... | 24 |
| 3.2.8. En Materia de Trabajo..... | 25 |
| 3.2.9. En Materia de Cultos..... | 26 |
| 3.2.10. En Materia de Deberes Ciudadanos..... | 26 |
| 3.2.11. En Materia de Responsabilidad Pública..... | 27 |
| 3.3. DE LAS LEYES FEDERALES..... | 27 |
| 3.3.1. Ley General de Asentamientos Humanos..... | 27 |
| 3.3.2. Ley de Vivienda..... | 28 |
| 3.4.- DE LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LOS ESTADOS..... | 29 |
| 3.4.1. De las Leyes Orgánicas Municipales..... | 30 |
| 3.4.2. De las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados..... | 30 |
| 3.4.3. De las Leyes de Fraccionamientos..... | 31 |
| 3.4.4. De los Códigos Fiscales de los Estados, Leyes de Hacienda de los Estados y Leyes de Ingresos de los Municipios..... | 31 |
| 3.5.- REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL..... | 31 |
| 3.5.1. El Proceso de la Reglamentación Municipal..... | 32 |
| 3.5.2. Esquemas de contenido de la Reglamentación Municipal..... | 34 |
| CAPÍTULO IV. EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C., EN EL DESARROLLO MUNICIPAL..... | 36 |
| 4.1.- EL MUNICIPIO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO FEDERAL PARA EL PERÍODO 1989-1994..... | 37 |
| 4.2.- EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, SOCIEDAD NACIONAL DE CRÉDITO, COMO APOYO A LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994 EN LA MODERNIZACIÓN DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS..... | 40 |
| 4.3.- TIPOS DE SERVICIOS AL MUNICIPIO QUE OTORGA EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C..... | 42 |
| 4.3.1.- Agua Potable..... | 42 |
| 4.3.2. Alcantarillado Sanitario y Pluvial..... | 43 |
| 4.3.3. Saneamiento..... | 43 |
| 4.3.4. Urbanización..... | 43 |
| 4.3.5. Equipamiento Municipal..... | 44 |
| 4.3.6. Modernización Catastral..... | 44 |
| 4.3.7. Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad..... | 45 |

| | |
|---|-----------|
| 4.3.8. Vivienda..... | 46 |
| 4.3.9. Adquisición y Habilitación del Suelo para Nuevos Desarrollos Urbanos..... | 46 |
| 4.3.10. Protección del Medio Ambiente..... | 47 |
| 4.3.11. Vialidad y Transporte..... | 48 |
| 4.3.12. Mercados Municipales..... | 48 |
| 4.3.13. Rastros Municipales..... | 49 |
| 4.3.14. Ahorro y Uso Eficiente de Energía Eléctrica..... | 49 |
| 4.3.15. Apoyo a Contratistas de Obra Pública..... | 50 |
| 4.3.16. Arrendadora Banobras..... | 50 |
| 4.3.17. Servicios Fiduciarios..... | 51 |
| 4.3.18. Avalúos..... | 52 |
| 4.4. TIPOS DE CONTRATOS QUE CELEBRA CON LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS..... | 52 |
| 4.5. PROCEDIMIENTO PARA SOLICITAR FINANCIAMIENTO..... | 56 |
| 4.6.- NUEVAS ESTRATEGIAS DE APOYO QUE DEBE DE EMPRENDER EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C. HACIA LOS MUNICIPIOS..... | 57 |
| CAPÍTULO V. AUTORIDADES QUE EJERCEN VIGILANCIA EN LA BANCA DE DESARROLLO..... | 59 |
| 5.1.- LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO..... | 60 |
| 5.2.- LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA..... | 62 |
| 5.2.1. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria..... | 63 |
| 5.2.2. Concepto de Órgano Desconcentrado..... | 63 |
| 5.2.3. Características de los Órganos Desconcentrados..... | 64 |
| 5.2.4. La Comisión Nacional Bancaria como Organismo Público..... | 65 |
| 5.2.5. Subordinación Jerárquica de la Comisión Nacional Bancaria a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..... | 65 |
| 5.2.6. Facultades y Deberes de la Comisión Nacional Bancaria Fijados en la Ley..... | 68 |
| 5.2.7. Autonomía de la Comisión Nacional Bancaria con Respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..... | 68 |
| 5.2.8. Marco Jurídico..... | 70 |
| CONCLUSIONES..... | 72 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 77 |
| APÉNDICE..... | 83 |

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación es demostrar a través de este trabajo el apoyo a los municipios que ha venido dando el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito desde hace más de 60 años, así como confirmar que existe apoyo Gubernamental Federal y que éste tiene fundamentación jurídica.

Se supone que existe apoyo financiero al Municipio a través de Banobras, S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo el cual juega un papel importante en el fortalecimiento Municipal, pero ahora debe de emprender nuevas estrategias tales como: reorientar todos sus programas hacia el Municipio, ampliando su esquema financiero y fiduciario, con financiamientos mas blandos, con programas de alto impacto y resolución de programas urgentes y fortalecer el proceso de modernización, aprovechando toda su experiencia en este campo, enriquecer el federalismo con ingresos provenientes del petróleo, minería y otros, para combatir las injusticias, marginación, resago y atraso que sufren los Municipios.

Y ese apoyo tiene fundamentación jurídica en el artículo 115 Constitucional y en cuanto a la Institución en su ley y reglamento orgánico.

Para despejar la incógnita de como ha sido y se ha desarrollado en México el Municipio se comenzó a estudiar su historia, inclusive, como se llevaba la administración comunal antes de la conquista y después con la aplicación de las leyes que nos trajeron los conquistadores españoles hasta nuestra Constitución de 1917, en la que encontramos el artículo 115 que precisamente se refiere a los Municipios con todas las reformas que ha sufrido y que ahora le dan una mayor precisión del ámbito propio de sus facultades, delimitan sus fuentes tributarias, ofrecen la posibilidad de convenir programas con otros Municipios, con Gobiernos Locales y con la Federación para así consolidar diferentes

aspectos de su desarrollo económico y social, con base en ello y en el Plan Nacional de Desarrollo también han podido obtener empréstitos con Banobras.

Con base en lo anterior, se comprueba que el Municipio ha recibido apoyo financiero importante para llevar a cabo los planes de gobierno, aunque ahora requiere nuevas estrategias como ya ha quedado acentado, mismos que se analizarán en el contenido del presente trabajo.

CAPÍTULO I. EL MUNICIPIO PRIMITIVO EN MÉXICO

1.1. La Organización Social Antes de la Conquista.

La organización social que imperaba antes de la conquista, parece responder a las mismas figuras que, en lo general determinaron la estructura de los primeros grupos comunales en otras partes del mundo, adoptando características de detalle a todas luces singulares¹.

Nuestra organización social y política en aquellos tiempos descansaban en el clan y en la tribu. En efecto, como lo señala Gonzalo Aguirre Beltrán:

"El llamado Imperio Azteca, no era sino una confederación de tribus, cuyos patrones típicamente americanos, todavía se hallaban presentes a fines del pasado siglo en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino, simplemente, jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado Nuevo Imperio Maya, con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraban en idéntica situación; como también lo estaban la confederación del Valle de Puebla formada por las gentes de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollian"².

Por lo anterior, se puede afirmar, desde luego, que :

1.- El grado superior de organización social, lo constituía la tribu.

¹ Moises Ochoa Campos. *La Reforma Municipal*. p. 31.

² Apud. Moises Ochoa Campos. *La Reforma Municipal*. p. 31.

2.- Dichas tribus, particularmente las que se hallan en un grado mayor de evolución, formando confederaciones, que no conculcaban los derechos particulares de cada una. El hecho de que advierta la existencia de varias confederaciones, sobre todo entre los principales núcleos y tanto en la Altiplanicie como en un punto remoto que es la península yucateca, demuestra que el principio federativo estaba muy extendido, siendo esto de gran trascendencia, ya que desmiente la afirmación de que nuestra organización federal es simplemente una "imitación extralógica".

3.- Sus jefes eran electos por sus consejos de sus respectivas tribus. Tal circunstancia corrobora la existencia de la práctica electiva, entonces limitadas a los consejos de jefes, pero significativa por cuanto indica un embrión de ese sistema democrático.

4.- Estas apreciaciones se confirman según dicho autor al afirmar que :

"En todos aquellos lugares en donde las circunstancias lo permitieron y propiciaron, la confederación de tribus, fue la forma de agrupación más compleja, ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes contingentes humanos, ligados no solo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que los hacían descender de un mítico antepasado común"³.

Y añade que:

"El calpuli, constelación cultural semejante a la gens griega o al clan escocés, ha sido llamado por Thompson clan

³ Apud por Ochoa Campos. Op.Cit. p. 32.

geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado"⁴

Es pues, el calpulli según este autor el equivalente a la gens griega o del clan escocés.

Sostiene de que ambas participa, como lo veremos por el método comparado, pero contiene singularidades que le otorga personalidad propia.

Estas peculiaridades son las que movieron a Thompson al llamar al calpulli clan geográfico. Es, desde luego, una modalidad de clan pero no geográfico, ni puramente aglutinado por los vínculos domiciliarios.

Se trata de un tipo de clan sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación. Es, por ello un autentico clan agrario, o un municipio primitivo de carácter agrario.

Por lo tanto, no es simplemente de índole geográfico como tampoco lo escuetamente vecinal. De aquí que, los españoles falsearan su naturaleza al designarlo barrio o parcialidad.

Los cronistas dicen de él, que era un barrio de gente conocida o linde antiguo, que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquellas cepas, barrio o linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nahuatl era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular.

Era, por tanto, el calpulli, un clan totémico, con sus instituciones emanadas de su

⁴ Ibid., p. 32.

propia naturaleza⁵.

1.2. La Administración Comunal del Calpulli.

Según Aguirre Beltrán⁶, el calpulli constituyó, sociológicamente, un núcleo de convivencia; administrativamente, el punto de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción.

El calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo.

Sería erróneo identificarlo estrictamente con la gens griega, puesto que ésta se consideraba una sola y gran familia jefaturada por una sola persona. El calpulli, en cambio, era una alianza de familias y de aquí su tipo de gobierno.

La existencia de una alianza o federación, siempre implica la estructura de un consejo representativo, este principio político se ha dado indefectiblemente, así en las ligas de familias, como en las uniones de las tribus y en la época moderna se da en las federaciones nacionales, con las cámaras o uniones internacionales, con sus consejos respectivos, como sucede actualmente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas.

En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, o federaciones, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los consejos. Uniones y consejos fueron expresiones lógicas de sus conceptos de convivencia.

⁵ Ochoa Campos. op. cit. p.33.

⁶ Idem.

En el calpulli, la alianza de familias determinó fatalmente, una forma de gobierno: la del consejo.

El era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales. Pero emanando de la alianza de familias emparentadas, el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos. "En la época colonial, estos ancianos fueron llamados indios cabezas que intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente"⁷.

1.3. Los Funcionarios del Calpulli.

Como todo consejo municipal, el consejo del calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas:

1.- El *teachcauh* o pariente mayor era el más significativo rango. Como todos los demás funcionarios, debía ser miembro del calpulli, según las palabras de Borita era la persona prominente y "hábil para los amparar y defender". Su elección era de por vida, y a su muerte elegían a otro, **"el más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parece para ello"**⁸.

En el *teachcauch*, recaía la administración en forma parecida de como la ejercen los alcaldes. Administraba:

- a.- El régimen comunal agrario.
- b.- El trabajo de los miembros del calpulli.
- c.- El producto de sus tierras.
- d.- Cuidaba de la conservación del orden.

⁷ Ochoa Campos. Op. Cit. p.33.

⁸ Idem.

e.- De que se impartiese justicia.

f.- Del culto a sus dioses y antepasados.

2.- Otro funcionario de no menor importancia, era el **tecuitli**, "el señor, según traducen comúnmente los cronistas, o, el abuelo, según piensa Bandlier, que ha estudiado minuciosamente la etimología de la voz". Desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra pero sin heredarse su investidura.

Siendo el jefe militar del calpulli y teniendo a su cargo las siguientes facultades:

- Cuidaba el adiestramiento de los jóvenes en el telpochcalli.
- Capitanaba a sus tropas en las batallas.
- En el recaía el honor de llevar en las acciones de guerra, "la sagrada insignia del linaje".

Otros funcionarios que tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del calpulli eran:

Los **Tequitlatos**, encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal.

Los **Calpizques**, recaudadores del tributo.

Los **Tlayacanques**, los cuales se reunían para cooperar en una misma obra.

Los **Sacerdotes y Médicos de hechiceros**, a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Al mismo tiempo había otros funcionarios de menor jerarquía:

Los **Tlacuilos**, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra, etc...

Los **Topiles**, que formaban el cuerpo de gendarmes.

Características de los funcionarios del calpulli:

- 1.- La duración de su encargo por toda la vida.
- 2.- La deposición de su cargo, por el consejo, si daba motivo grave para ello.
- 3.- El carácter electivo de sus designaciones.
- 4.- La restitución electiva, que solo consideraba a los indios cabezas a los jefes de familia o ancianos del linaje.
- 5.- La excepción respecto a los **topiles-to**, nuestro, **pilli**, hijo- que no eran escogidos entre los jefes de la familia⁹.

⁹ Ochoa Campos. Op. Cit. p.35.

CAPÍTULO II. EL MUNICIPIO ACTUAL EN MÉXICO

2.1.- Desarrollo Histórico .

El desarrollo histórico del municipio comienza en el mes de abril de 1519, al crearse por orden de Hernán Cortés el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, primero en América continental. La ciudad de Tenochtitlan, tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Entonces, Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán. Los primeros libros de Cabildo se perdieron; los que se conservan, comienzan con el acta del 8 de marzo de 1521, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento en la Nueva ciudad de México¹⁰. Se impuso el municipio español derivado del visigótico, coexistiendo con el calpulli, caracterizándose por la venta de regidurías y el exceso de centralización hacia la metrópoli.

Los primeros ayuntamientos metropolitanos se integraban por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a doce; en 1527 se redujeron a siete; y en 1528 nuevamente se fijaron en doce. Después el ayuntamiento se compondrían de quince personas cuya permanencia en sus puestos era a perpetuidad, en virtud de que habían comprado los puestos; ellos elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor, que representaba al poder central.

Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

¹⁰ Manual de Administración Municipal. p.21.

A fines del siglo XVIII, seis de los regidores de la ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos, que actuaban en virtud de compra o herencia del puesto.

En el mismo siglo XVIII, el régimen de intendencias inició el ciclo de influencias francesa con el establecimiento de jefes políticos.. En 1767, Carlos III envió a la Nueva España al visitador Don José Gálvez, quien dictó ordenanzas de organización municipal promulgadas por el Virrey en 1771 y que centralizaban la administración edilicia. Las ordenanzas de intendentes de Carlos III, expedidas en 1736, obligaron a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaria.

Estos reemplazaron a los Gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y, con tal carácter prescindían los cabildos y aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales¹¹.

A partir del siglo XIX, en México, los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos.

Esto determino que , con motivo de la intervención francesa en España, el ayuntamiento de la ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la independencia¹².

En julio de 1808, el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio ayuntamiento, manifestó por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su

¹¹ Manual de Administración Pública. p.22

¹² Idem.

soberanía¹³. La Constitución de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de los jefes políticos, durante buena parte del siglo XIX, prescindiendo el gobierno del municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevarán también el nombre de prefectos políticos.

Consumada la independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó vigentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal.

La Ley Centralista del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la reforma y el Gobierno de Don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

En la dictadura del General Porfirio Díaz, los municipios eran el engranaje del sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes antes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de libertad municipal, que trataba de esclarecer la democracia en México desde su base.

¹³ Manual de Administración Pública, p. 22

El gobierno del estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno constitucionalista encabezado por Don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la revolución.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los estados de la federación la facultad de nombrar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse en la Carta Magna el principio de municipio libre, como conquista fundamental de la revolución. Así la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró en su artículo 115, la libertad municipal.

De 1917 a 1983, el artículo 115 constitucional ha sido objeto de 6 reformas. Estas modificaciones al texto constitucional se realizan en 1933, 1947, 1953, 1976, 1977 y, en 1983.

En efecto, la Reforma Constitucional de 1933 tomó como propósito fundamental garantizar el principio de no reelección; quedó establecido desde entonces que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

En los años del régimen del gobierno de Miguel Alemán, 1947, el Congreso aprobó la adición a la fracción primera del artículo 115 de nuestra Carta Magna con el fin de incorporar a la mujer a la vida municipal, a partir de su participación como sujeto de voto activo y pasivo.

En el año de 1953, el entonces Presidente Adolfo Ruiz Cortínez, envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para reformar el artículo 34 constitucional otorgando expresamente a las mujeres la calidad de ciudadanas.

La misma reforma implicó, en tal virtud, la supresión de la adición al artículo 115 constitucional, establecida con anterioridad, relativa al derecho de la mujer para poder votar y ser votada.

En el año de 1976, a iniciativa del Presidente Luis Echeverría, se adicionaron dos fracciones más al artículo 115 de nuestra Carta Magna con el objeto de que en el problema de los asentamientos humanos tuvieran competencia concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno para que, de la misma manera pudiera regularse el desarrollo de centros de población en circunstancias especiales.

En 1977, al inicio de la administración del Lic. José López Portillo, se reformó el artículo 115 constitucional, incorporando el principio de representación proporcional a los ayuntamientos.

La adición a la fracción tercera, tenía como propósito apoyar la nascente reforma política en materia de Régimen de Partidos y en el proceso electoral de las esferas federal, estatal y municipal.

Por último, la reforma municipal ha tenido, en el periodo del Licenciado Miguel de la Madrid, un decisivo apoyo. Las reformas del 1 de febrero de 1983 se dividen en:

- 1.- Reformas de carácter político.
- 2.- Reformas de índole jurídica.
- 3.- Reformas de materia de servicios públicos.
- 4.- Reformas al ámbito tributario municipal.

- 5.- Reformas en materia de desarrollo urbano.
- 6.- Reformas en materia de trabajo.
- 7.- Reformas al sistema de coordinación intergubernamental.

2.2.- El Municipio. su Concepto.

El municipio es, la base político jurídica integrada por una sola población asentada en un espacio jurídico determinado, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Dentro del municipio, son utilizados términos que deben esclarecerse, tales como:

Cabildo: Es un término que se uso en la época de la colonia y en las primeras décadas de la independencia; su concepto se referiría al gobierno de las ciudades. En la actualidad su connotación original se ha perdido, ahora se utiliza para referirse al lugar en que sesiona el ayuntamiento o las juntas municipales.

Ayuntamiento: Es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad.

Presidente Municipal: Miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo, y de administrar al municipio con base en los criterios y políticas establecidos por el propio ayuntamiento.

Regidor: Miembro del ayuntamiento encargado de vigilar algún ramo de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

Sindico: Es el integrante del ayuntamiento encargado de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlos

jurídicamente; los síndicos realizan funciones de auxiliares del Ministerio Público en los municipios donde este no exista.

Gobierno Municipal: Se representa por el ayuntamiento de elección popular directo, investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Administración Pública Municipal: Es el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta, se expresa en las leyes fundamentales del país.¹⁴

2.3.- Características Básicas del Municipio.

De acuerdo con lo que hemos expuesto, el Municipio en México, tiene las siguientes características:

1.- Es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que componen la federación.

2.- Libertad municipal, es el atributo de los municipios; se caracteriza por la autosuficiencia de los requerimientos financieros del aparato público municipal, y por el uso de sus facultades constitucionales y legales, sin injerencia del exterior y en la medida que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

3.- Es una persona moral de derecho público.

4.- Es una identidad de descentralización política y administrativa territorial.

5.- El municipio tiene personalidad jurídica.

¹⁴ Manual de Administración Municipal, p. 20.

6.- El municipio no está a las potestades jerárquicas de los poderes nacionales y estatales.

7.- La esfera de competencia del municipio se fija conforme al criterio de interés municipal.

8.- Los ayuntamientos no poseen facultades jurisdiccionales legislativas. Sólo tienen potestad para reglamentar sus competencias y leyes que expida el Congreso.

9.- El municipio es el agente político del desarrollo económico y social de sus comunidades.

10.- El municipio es el elemento que cohesiona y da vida a nuestro estado democrático y social de derecho.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO GENERAL DEL MUNICIPIO MEXICANO.

3.1.- Estructura de la Legislación Municipal.

La estructura de la legislación que regula la actividad pública del gobierno municipal y la vida de sus habitantes, tienen origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes, como reglas básicas, a todos los municipios del país.

La propia Constitución, dentro del respeto irrestricto a la soberanía de los estados, establece el principio de que los estados a través de sus legislaturas locales, incorporan a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas, económicas, sociales y políticas propias de cada entidad federativa y de los municipios que la integran.

A partir de este origen, el marco jurídico general del municipio mexicano está integrado:

a).- A nivel federal, por los preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado;

b).- A nivel estatal, por la constitución de cada estado, así como por diversas leyes y reglamentos.

c).- A nivel municipal; por el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expide cada ayuntamiento conforme a las leyes locales.

A continuación y por considerar de fundamental importancia el conocimiento que deben tener las autoridades de los ayuntamientos, sobre este marco jurídico que regula y orienta la vida de los municipios, se expone sobre las normas jurídicas que están vigentes a nivel federal así como las disposiciones generales del ámbito estatal y municipal ¹⁵.

3.2.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115 Constitucional reformado y adicionado por iniciativa, del Ejecutivo del Gobierno Federal, mediante el Decreto del 2 de febrero de 1983 expedido por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es el precepto básico de la vida del municipio libre mexicano. (ver apéndice)

Es conveniente conocer otros ordenamientos Constitucionales que regulan su actividad, por lo que a continuación se dan a conocer las disposiciones que contiene nuestra Carta Magna sobre el Municipio.

De la Constitución se desprende que el Municipio forma parte del Estado Mexicano, por lo que es responsable en el ámbito de jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría de desarrollo municipal, para garantizar que sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución .

¹⁵ El Municipio Mexicano, p. 181

A continuación y por considerar de fundamental importancia el conocimiento que deben tener las autoridades de los ayuntamientos, sobre este marco jurídico que regula y orienta la vida de los municipios, se expone sobre las normas jurídicas que están vigentes a nivel federal así como las disposiciones generales del ámbito estatal y municipal ¹⁵.

3.2.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115 Constitucional reformado y adicionado por iniciativa, del Ejecutivo del Gobierno Federal, mediante el Decreto del 2 de febrero de 1983 expedido por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, es el precepto básico de la vida del municipio libre mexicano. (ver apéndice)

Es conveniente conocer otros ordenamientos Constitucionales que regulan su actividad, por lo que a continuación se dan a conocer las disposiciones que contiene nuestra Carta Magna sobre el Municipio.

De la Constitución se desprende que el Municipio forma parte del Estado Mexicano, por lo que es responsable en el ámbito de jurisdicción territorial, de ejercer la rectoría de desarrollo municipal, para garantizar que sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución .

¹⁵ El Municipio Mexicano. p. 181

3.2.1. En Materia de Planeación Democrática.

El municipio, de acuerdo con las normas, principios y lineamientos del Sistema de Planeación Democrática, que el gobierno estatal organice para conducir el desarrollo de la entidad, en congruencia con el sistema nacional, intervendrá en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, recogiendo los deseos y aspiraciones de la población que gobierna.

3.2.2. En Materia de Garantías Individuales.

Las autoridades municipales dentro de su jurisdicción territorial, vigilarán en todo tiempo, que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población, todo individuo goce de las garantías consignadas en los artículos del 2 al 29 de la Constitución, mismas que no podrán ser suspendidas, sino sólo en los casos y en las condiciones que la propia Constitución consigna.

3.2.3. En Materia de Salud y Vivienda.

El Municipio, como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa de su ubicación y como parte del Estado, procurará orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, considerando estos, como objetivos prioritarios del desarrollo integral del Municipio, ya que constitucionalmente toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna, decorosa y a tener acceso a los servicios de salud.

3.2.4. En Materia de Educación.

La educación que imparte el Estado-Federación, Estados, Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia internacional en la independencia y la justicia.

El Congreso de la Unión, tiene facultades "para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República". (artículo 73, fracción XXV)¹⁶.

3.2.5. En Materia de Hacienda Pública.

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.

¹⁶ El Municipio Mexicano. p. 185

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), ni concederán exenciones o subsidios, respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas y 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 egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinan a inversiones públicas productivas. (artículo. 117, fracción VIII. párrafo 2o.)¹⁷.

3.2.6. En Materia de Desarrollo Urbano.

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; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y

¹⁷ El Municipio Mexicano. p. 186.

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 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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.

El Congreso de la Unión tiene facultad...." para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del art. 27 Constitucional ". (artículo. 73, fracción XXIX-C)¹⁸.

3.2.7. En Materia de Servicios Públicos.

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fueren 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.

¹⁸ El Municipio Mexicano. p. 188.

f. Rastro.

g. Calles, parques y jardines.

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. (artículo. 115, fracción III)¹⁹.

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.

3.2.8. En Materia de Trabajo.

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes de los estados con base en lo dispuesto por el art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán esta misma regla por lo que a sus trabajadores se refiere.

¹⁹ El Municipio Mexicano. p. 187.

"...el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para estos, ya sea que se efectúa por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular".

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente. (artículo 123, fracción XXVI)²⁰.

3.2.9. En Materia de Cultos.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado el entrante de diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado...(artículo 130)²¹.

3.2.10. En Materia de Deberes Ciudadanos.

Son obligaciones de los Mexicanos:

..."asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucciones cívica y militar".

²⁰ El Municipio Mexicano. p. 187.

²¹ Idem.

Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, la profesión o trabajo de que subsista.

Desempeñar los cargos consejiles y de elección del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

3.2.11. En Materia de Responsabilidad Pública.

Los miembros de los ayuntamientos serán responsables por los actos o omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones, de conformidad con la legislación que el Estado establezca para el efecto.

3.3. De las Leyes Federales.

Conforme lo dispone el segundo artículo transitorio del decreto de reforma y adición del artículo 115 Constitucional del 2 de febrero de 1983, el Congreso de la Unión, ha venido realizando la encomienda de adecuar las leyes federales; de éstas, destacan la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Vivienda, en las cuales se consignan atribuciones y competencias del Municipio.

3.3.1. Ley General de Asentamientos Humanos.

Esta ley contiene los principios básicos que regulan la actividad concurrente y coordinadora de los gobiernos federal, estatal y municipales para ordenar y regular la

fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

Es decir, reglamenta las disposiciones que en la materia establece el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La Ley General de Asentamientos Humanos, ha sufrido varias modificaciones y adiciones, y la más reciente es la del mes de diciembre de 1983, a partir de la cual se actualizan los conceptos y definiciones, para hacerlas acordes con el resto de la legislación federal.

Así, se define la forma y denominación de las partes que integran el Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Urbano; se disgregó el capítulo V correspondiente a tierra para la vivienda urbana, y se aprobó por separado la Ley de Vivienda, que atiende específicamente este elemento del sector desarrollo urbano.

También se retoman los principios del artículo 115 Constitucional, en materia de competencia de los gobiernos municipales, respecto a desarrollo urbano.

3.3.2. Ley de Vivienda.

Esta ley, es de reciente creación, define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipales en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamientos, programas de construcción, bolsa de tierra urbana y además aspectos relacionados con este tema.

Es importante mencionar que actualmente se han constituido en la mayoría de los Estados de la República, los Comités Estatales de Reservas Territoriales, que tienen entre otras funciones, obtener y administrar terrenos que se utilizan como áreas de

crecimiento de los centros de población, por lo que tendrán un papel muy importante en la planeación de los centros urbanos, ya que en dichos comités deben estar representados los municipios, además de las entidades federales y estatales competentes.

3.4.- De las Constituciones Políticas de los Estados.

La Constitución General de la República consigna en su artículo 4o.:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos y todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En el artículo 115 constitucional prevé:

"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...".

A partir de estos principios fundamentales, cada estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su territorio, de su propia Constitución Política en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la entidad.

Además, las constituciones locales establecen las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la Ley Orgánica Municipal.

Debe destacarse, que en los términos del decreto que modificó el artículo 115 Constitucional, las legislaturas locales deben proceder a ajustar sus respectivas Constituciones locales, a los principios que establece el texto Constitucional, contando para ello con el plazo de un año a partir del 3 de febrero de 1983.

3.4.1. De las Leyes Orgánicas Municipales.

Las Leyes Orgánicas Municipales establecen las disposiciones para la división territorial del estado, la forma de gobierno, integración, funciones y en específico de acuerdo a las características de cada municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal, así como las sanciones al incumplimiento de esta ley.

Al igual que las Constituciones locales, estas leyes orgánicas municipales deben ajustarse a las modificaciones que se hicieran al artículo 115 de la Constitución Federal.

3.4.2. De las Leyes de Desarrollo Urbano de los Estados.

Contienen todas las normas relativas a la estructuración general del Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano, las competencias, facultades y funciones de las autoridades estatales así como de las municipales, y en general las disposiciones políticas, sociales, económicas administrativas y fiscales para operar y controlar el gran desarrollo urbano que existe en los estados y dentro de los Municipios.

También deben modificarse, de acuerdo al texto del artículo 115 Constitucional reformado.

3.4.3. De las Leyes de Fraccionamientos.

Establecen las normas relativas al fraccionamiento, fusión, división, relotificación y subdivisión de terrenos, así como lo relacionado con los requisitos para obtener las licencias respectivas, y la forma en que deben desarrollarse los fraccionamientos, así como su entrega a las autoridades competentes.

Es muy importante, considerar la necesidad de que en estas leyes se consigne la intervención de las autoridades municipales, para satisfacer los términos de la fracción V del artículo 115 Constitucional reformado.

3.4.4. De los Códigos Fiscales de los Estados, Leyes de Hacienda de los Estados y Leyes de Ingresos de los Municipios.

Contemplan las fuentes de ingresos que correspondan a estados y municipios y su forma de captación, y es necesario que se actualicen conforme lo prevé el artículo 115 Constitucional, para los efectos de que oportunamente se integren en forma adecuada y real los presupuestos de ingresos municipales.

Los ejecutivos de los gobiernos estatales y las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que se mencionan y las que determinen como necesarias para dar vigencia a la reforma municipal.

3.5.- Reglamentación Municipal.

El reglamento es un instrumento jurídico que establece específicamente, la forma en que tanto una autoridad, como los particulares, deben ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones que están contenidas en las leyes.

La reglamentación municipal forma una parte muy importante del marco jurídico del municipio, ya que regula los diversos aspectos contemplados en las Constituciones Federales y Estatales, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Desarrollo Urbano y Leyes de Fraccionamientos, entre otras.

Tipos de reglamento. En esta materia, es función de los ayuntamientos del país, la formulación y expedición de reglamentos, que regulan sus actividades y que pueden clasificarse de la siguiente manera:

a).- Reglamentos que cumplen una función de difusión de las normas que regulan la vida del municipio, como es el Bando de Policía y Buen Gobierno.

b).- Reglamentos de organización y funcionamiento de las autoridades y empleados municipales, es decir Reglamento Interior del Ayuntamiento y sus dependencias.

c).- Reglamentos para el funcionamiento y control de las actividades encaminadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población, como es el caso de los reglamentos para la realización de obras y prestación de Servicios Públicos.

3.5.1. El Proceso de la Reglamentación Municipal.

Técnicamente, es la elaboración y expedición de los Reglamentos Municipales, no es una función legislativa, en cuanto a que no se observa para ello, la totalidad de las etapas que son típicas del proceso legislativo, como son: la iniciativa, discusión de la cámara de origen y de la cámara revisora, dictamen, aprobación y otras fases.

Esta es la razón legal, por la que el artículo 115 Constitucional establece como requisito para la formulación y expedición del reglamento municipal, que la legislatura

local expida urgentemente las bases normativas que sirvan de marco de referencia para esta función municipal.

En cuanto a las etapas del proceso de la reglamentación municipal, pueden considerarse como tales las siguientes:

Iniciativa.

Es el primer paso, consistente en presentar proyectos de reformas o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento, a cargo de las autoridades municipales o estatales, conforme lo determinen las bases normativas, que expida el congreso local, o que establezca la ley orgánica municipal.

Discusión.

Consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

Dictamen.

Esta etapa se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el ayuntamiento en su caso, del proyecto y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas del cabildo que se lleve al efecto, por el secretario del ayuntamiento.

Publicación.

Consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos del Gobierno del Estado, para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

Aplicación.

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

Alicances.

Se ha indicado que el reglamento concretiza las disposiciones que establecen las leyes, y por ello los reglamentos no pueden referirse a otros aspectos que no tengan relación con la materia de que se trate, así como tampoco deberán contener normas que contravengan a la ley que regulan ni disposiciones que sean más amplias que lo que la ley establece.

Es importante la observancia de estas indicaciones, porque evitará que se impugnen los reglamentos, además, de que si estos se ajustan a la ley, se creará un ambiente más propicio para el sano desarrollo de la comunidad.

3.5.2. Esquemas de contenido de la Reglamentación Municipal.

Esquemas de contenido de la reglamentación municipal.

Como un guión, proporcionamos los esquemas básicos de contenido de los reglamentos municipales, mismos que de acuerdo a las necesidades locales, pueden ajustarse a la realidad de cada Municipio y cada Entidad Federativa.

Principios Generales.

Para la elaboración de los reglamentos existen ciertas normas generales de contenido como son:

Presentación.

Que se refiere a la exposición de motivos a los fundamentos y necesidades sociales que originan la existencia de cada reglamento.

Capitulado.

El que indica la secuencia en que deben presentarse las normas contenidas en los reglamentos, de modo que en primer lugar, deben contenerse las disposiciones relativas al objetivo que regulará el reglamento propuesto, sus alcances y la indicación de las autoridades responsables de su aplicación; en seguida, divididos en títulos, capítulos y secciones, los demás artículos que propiamente conforman el reglamento.

Finalmente, se deben incluir los artículos transitorios, referidos a la entrada en vigor del reglamento, y otras disposiciones complementarias.

**CAPÍTULO IV. EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.,
EN EL DESARROLLO MUNICIPAL.**

4.1.- El Municipio en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Federal para el Período 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989 cumple con el mandato Constitucional de dar orientación y dotar de instrumentos básicos a los esfuerzos del Estado y la sociedad para alcanzar los objetivos Nacionales. La presentación del Plan Nacional de Desarrollo se lleva a cabo en los términos y tiempos que marcan las normas del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La Constitución y la Ley de Planeación encomiendan al Ejecutivo Federal elaborar el Plan, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de los Estados y los planteamientos que formulan los diversos grupos sociales²².

Al respecto, señalo los puntos fundamentales del Plan relativo al objetivo del presente trabajo que es: "**El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. en el Desarrollo de los Municipios en México**".

"El Plan Nacional de Desarrollo asume entre sus más altas prioridades la protección y restauración del nuevo ambiente. La calidad de vida, el desarrollo, el nivel de bienestar, el uso efectivo de las libertades adquieren su significado pleno en el respeto al equilibrio natural. Es una forma de respeto a nosotros mismos y a nuestras familias²³.

²² *Revista Comercio Exterior*, Edición Especial del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 39, México, 1989. Plan Nacional de Desarrollo.

²³ *Ibid.*, p. 8.

Dentro de los temas de dicho Plan, destaca el relativo al Desarrollo Regional y Urbano, en los términos siguientes:

"El impulso al desarrollo regional y urbano, en concordancia con los objetivos del crecimiento económico, será posible a través de una estrategia de descentralización de decisiones, de desconcentración de la actividad económica, de desarrollo urbano y municipal, que apoye el esfuerzo de todos los sectores sociales de cada una de las regiones del país".

La Consolidación del Municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano.

Se impulsará que sea en este nivel de nuestra organización política y administrativa donde se decida, cada vez en mayor medida, la orientación del gasto público y donde se cumpla la concertación social.

Por otra parte, se promoverá una participación más activa de los Gobiernos Estatales en la definición de las estrategias de desarrollo regional...."²⁴.

Además, se sostiene que :

"Se apoyará el fortalecimiento de las actividades de planeación y programación del desarrollo regional y urbano en el nivel local, base fundamental de un crecimiento más racional y equilibrado de los centros de población y de un mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. De esta manera, las acciones vinculadas con el desarrollo urbano serán orientadas por las disposiciones de los planes y programas urbanos estatales, municipales y locales.

²⁴ **Revista Comercio Exterior.** Edición Especial del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol. 39, México, 1989. Plan Nacional de desarrollo.

Para llevar a cabo estas acciones se dará énfasis a la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales, la concertación con los sectores social y privado, para asegurar su concurso efectivo en la solución de los problemas urbanos"²⁵.

Más adelante, se afirma que :

".....Se impulsa la incorporación del Municipio a estas tareas. Se apoya el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: **los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, y el Convenio Único de Desarrollo**. Con base a la estrecha coordinación de los tres niveles de Gobierno, se crearán y pondrán en acciones Comités de Planeación para el Desarrollo Regional. Serán mecanismos que permitan avanzar en el esquema de Coordinación **Federación-Estado-Municipio** para que, con estricto respecto a las soberanías estatales y a la autonomía de los Municipios coadyuven a la definición de acciones de alcance regional que impliquen a dos o más Estados o Municipios"²⁶.

Según dicho Plan se impulsaría la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en aquellos Centros de Población que por sus recursos y ubicación son básicos para el desarrollo del país.

²⁵ Ibid., p. 8.

²⁶ Plan Nacional de Desarrollo. p.67

4.2.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, como Apoyo a los Objetivos y Prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 en la Modernización de los Estados y Municipios.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como Institución de Banca de Desarrollo, está facultado por su Ley Orgánica (Artículos 1o., 2o., 3o., 4o. y 6o.)²⁷. para impulsar el Desarrollo Urbano Nacional a través, del otorgamiento de créditos a los Estados y Municipios de el país.

Esta Institución apoya los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y específicamente las Políticas Federales de Desarrollo Regional, Urbano y de Comunicaciones y Transportes, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero fundamentalmente contribuye al desarrollo de los Estados y Municipios del país, con base en sus propios programas de Gobierno, así como a sus planes estatales y municipales.

Obtiene sus recursos presupuestales de distintas fuentes: entre otras, de la recuperación de su propia cartera crediticia y de la Banca Multilateral Internacional, de la que es intermediario. Con estos fondos otorga créditos a los Gobiernos de los Estados, a los municipios y a los organismos descentralizados que dependen de los gobiernos citados, así como a los transportistas y contratistas de obras públicas en todo el país.

La modernización del país para dar a la población mejores condiciones de vida, exige un gran esfuerzo económico y técnico de los gobiernos locales para atender las necesidades de sus comunidades y crear o mantener la infraestructura y el equipamiento urbano que facilitará alcanzar este objetivo.

²⁷ Ley orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1985..

La experiencia demuestra que cuando existe un respaldo técnico, se logra una mayor productividad en el uso de los recursos. Además, las obras terminadas requieren de un seguimiento a su operación o al servicio que ha generado la inversión, así como de su mantenimiento oportuno.

El Banco apoya, además, el desarrollo institucional de los organismos encargados de operar los servicios.

El Ayuntamiento que preside y administra el Municipio, crece en complejidad paralelamente al incremento poblacional. Ello requiere de tecnologías actuales, personal bien preparado y la utilización óptima de los recursos existentes.

Al reformarse el Artículo 115 Constitucional, se creó un nuevo marco de relaciones entre la Federación, los Estados y Municipios que permitió identificar las áreas que debían fortalecerse en las administraciones locales. Producto de ese interés han sido diversos convenios celebrados con la concurrencia de los tres niveles de gobierno, en aspectos administrativos, fiscales y de coordinación, mediante los cuales se revaloró el papel del municipio como la instancia de gobierno más cercana a la población y más adecuada para promover el desarrollo de su territorio.

Como consecuencia de lo anterior, participa en los órganos de consulta, planeación y programación de los gobiernos estatales.

Ello le permite conocer oportunamente las demandas municipales en las áreas de su competencia, canalizar adecuadamente las gestiones resultantes y apoyar a las autoridades locales en sus solicitudes, en la integración de proyectos de obras y servicios y en la aplicación eficiente de los recursos. De esta manera se propicia la generación de

proyectos de inversión con factibilidad técnica y financiera, y se contribuye a dar a las obligaciones políticas, sociales y económicas de los ayuntamientos²⁸.

4.3. - Tipos de servicios al Municipio que Otorga el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C..

De acuerdo con su publicación de la propia Institución Banobras²⁹ otorga diversos tipos de servicios al Municipio, en los siguientes renglones:

4.3.1.- Agua Potable.

Para la construcción, rehabilitación y ampliación de los sistemas de agua para consumo humano, así como las acciones de consolidación de los organismos operadores.

Destino :

- Obras de captación del agua y líneas de conducción a la ciudad.
- Plantas potabilizadoras de agua, tanques de almacenamiento y regularización.
- Redes primarias del líquido a las zonas contempladas en el proyecto.
- Sistemas de medición de la distribución del líquido.
- Construcción y rehabilitación de sistemas de distribución.
- Tomas domiciliarias.
- Consolidación de los organismos operadores.

²⁸ Banobras en la Modernización de México en apoyo a los Estados y Municipios. México, 1990. p.2

²⁹ Banobras. Programa de Crédito. México, 1992.

4.3.2. Alcantarillado Sanitario y Pluvial.

Para la construcción, rehabilitación y ampliación de los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial.

Destino :

- Construcción y rehabilitación de red de atarjeas.
- Descargas domiciliarias.
- Construcción del subcolector y colector.
- Construcción del emisor y descarga.
- Alcantarillado pluvial.

4.3.3. Saneamiento.

Para la construcción o rehabilitación de las plantas de tratamiento de aguas residuales.

Destino :

- Reciclo de aguas tratadas.

4.3.4. Urbanización.

Pavimentación y Guarniciones.

Es para financiar proyectos de pavimentación y guarniciones, rehabilitación de calles en las localidades con sistemas de agua potable y alcantarillado para facilitar más el tráfico vehicular y mejorar las condiciones de salubridad de los Municipios.

Los proyectos de pavimentación incluyen la construcción de guarniciones y opcionalmente, la construcción de banquetas.

Alumbrado Público.

Para obras de alumbrado público, mejorar las condiciones de seguridad de los habitantes y el tránsito vehicular.

Los créditos se otorgan para obras de conducción de energía, instalación de luminarias y posterías; así como para su introducción, ampliación, rehabilitación, operación, administración y mantenimiento.

Electrificación.

Financia la introducción, ampliación y/o rehabilitación de los servicios de electrificación para poblaciones donde no se cuenta con este servicio.

4.3.5. Equipamiento Municipal.

Para la adquisición de vehículos y maquinaria para la prestación de los diferentes servicios públicos como son:

- Seguridad pública, recolección de basura, equipo de oficina y de cómputo.

4.3.6. Modernización Catastral.

- Incrementar y mejorar la recaudación fiscal, vía gravámenes al bien raíz. (predial).
- Propiciar una mayor equidad en las cargas fiscales.
- Generar información para usos múltiples.
- Para planear acciones de desarrollo urbano.
- Atender demandas prioritarias y mantener un mejor control sobre el territorio del estado Municipio.

Destino :

- Servicios cartográficos, levantamiento y procesamiento de información, así como campañas publicitarias para concientizar al contribuyente.
- Elaboración de instrumentos jurídicos administrativos, técnicos, de cómputo y proyectos ejecutivos de obra.
- Capacitación al personal directivo y al contribuyente.
- Adquisiciones (equipo y mobiliario ordinario o especializado).
- Obras nuevas de remodelación y/o ampliación.
- Contratación de recursos humanos (personal directivo, especializado y de apoyo) hasta 6 meses, previa justificación del proyecto integral.
- Supervisión.

4.3.7. Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad.

Incrementar la captación de ingresos de las administraciones locales, a través del cobro adecuado de los servicios que ofrece la actividad registral pública.

Optimizar la capacidad operativa de los Registros Públicos.

Compatibilizar los procedimientos registrales, catastrales e inventarios afines, que ofrezcan información confiable, actualizada y eficiente para la regulación urbana.

Destino :

A través de este programa pueden ser financiadas las siguientes acciones:

- Elaboración de estudios integrales para la modernización de los Registros Públicos.
- Programas de capacitación del personal.

- Construcción, remodelación o ampliación de inmuebles.
- Supervisión, verificación y dirección técnica de los proyectos.
- Contratación de servicios especializados en informática y procesamiento de información.

4.3.8. Vivienda.

Financia la construcción y urbanización de conjuntos habitacionales.

Proyectos a financiar:

- Estudios y proyectos.
- Edificación de vivienda: media baja y media.
- Proyecto integral (urbanización y edificación).
- Proyectos especiales de vivienda a ingresos no menores de 2.5 veces el salario mínimo mensual del D.F.
- Individualización para adquisición de vivienda: media baja y media . Se podrá otorgar ésta siempre y cuando sea a través del promotor de vivienda.

4.3.9. Adquisición y Habilitación del Suelo para Nuevos Desarrollos Urbanos.

Reforzar el marco de planeación y planificación de los Gobiernos Estatales y Municipales.

Propiciar el crédito ordenando de los centros de población, mediante la oferta de tierra urbanizada.

Considerar la totalidad de los usos y destinos del suelo.

Destino :

Se considera el financiamiento de las siguientes acciones:

- **Desarrollos urbanos integrales.**
- **Creación de reservas territoriales.**
- **Reservas ecológicas.**
- **Redensificación urbana.**

El programa considera 6 fases para su desarrollo y financiamiento.

- 1.- Preparación técnica y financiera para su desarrollo y financiamiento.
- 2.- Adquisición del suelo.
- 3.- Esquema de zonificación, desarrollo y factibilidad financiera. (Plan Maestro).
- 4.- Proyectos ejecutivos de habilitación primaria y secundaria.
- 5.- Habilitación primaria.
- 6.- Habilitación secundaria.

4.3.10. Protección del Medio Ambiente.

Apoyar financieramente la elaboración de proyectos integrales que económica y socialmente sean rentables y que incidan directamente en el mejoramiento y preservación del medio ambiente.

Destino :

1. Recolección de basura, construcción de estaciones de transferencia, reciclaje, tratamiento y disposición final de residuos contaminantes municipales, industriales y hospitalarios.
2. Elaboración de estudios y proyectos de saneamiento y protección ecológica.

4.3.11. Vialidad y Transporte.

Apoyar el desarrollo del transporte, mediante la modernización de la infraestructura y de la operación de los sistemas públicos de pasajeros y de carga.

Destino :

- Adquisición de nuevas unidades como autobuses, minibuses, taxis y camiones de carga, así como equipo de medición de contaminantes.
- Rehabilitación de unidades de adquisición de componentes básicos.
- Construcción, mejoras y equipamiento de la vialidad, tales como: banquetas, guarniciones, calles asfaltadas, pasos a desnivel, etc..
- Construcción y mejoramiento de instalaciones para el transporte como centrales de autobuses y talleres de mantenimiento.
- Preparación de estudios integrales y proyectos ejecutivos para el transporte urbano en ciudades medias y área metropolitana.

4.3.12. Mercados Municipales.

Patrocina la construcción, ampliación y/o remodelación de mercados municipales y unidades de equipamiento comercial, estructuradas con base en la organización de pequeños comerciantes que proporcionan el servicio de abastecimiento de artículos de consumo básico.

Para la ejecución de este tipo de proyectos se consideran las normas de planeación del sistema nacional de abasto y su dimensionamiento estará en función de los productos de su comercialización.

4.3.13. Rastros Municipales.

Proporcionar al municipio financiamiento para la construcción de obras nuevas, equipamiento, ampliación y/o remodelación de rastros, para mejorar las condiciones higiénicas del sacrificio del ganado destinado al consumo humano.

Para la ejecución de este tipo de proyectos se consideraran las respesificaciones técnicas de la Secretaría de Salud, y su dimensión está en relación al volumen de matanza y la clase de ganado.

4.3.14. Ahorro y Uso Eficiente de Energía Eléctrica.

Promueve el ahorro y uso eficiente de los energéticos que utiliza el sector eléctrico y de la energía que éste suministra.

Aumentar la eficiencia de la actividad productiva del país y contribuir a satisfacer la creciente demanda.

Destino :

- Apoya programas para racionalizar el consumo de energéticos de los servicios de alumbrado público y bombeo de agua potable y aguas negras, así como en la vivienda.
- Promover y apoyar programas de autogeneración, cogeneración e intercambio de energía.
- Apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías de generación eléctrica, mediante el aprovechamiento de la energía solar, eólica y otras.

4.3.15. Apoyo a Contratistas de Obra Pública.

Apoyar a las empresas, a las personas físicas y morales que no han recibido sus pagos correspondientes por obras ejecutadas, derivadas de contratos con dependencias estatales, municipales y sus correspondientes organismos descentralizados. Así como empresas privadas que se dediquen a la obra pública.

Destino :

A través de este mecanismo, Banobras financia directamente a las empresas, a las personas físicas y morales cuando una entidad pública o privada no les ha podido pagar con el fin de que dichas empresas se encuentren en posibilidades de fortalecer su capital de trabajo y continuar la ejecución de las obras.

4.3.16. Arrendadora Banobras.

Financia preferentemente la adquisición de maquinaria y equipo nuevo a las empresas cuya actividad se relaciona con los sectores de desarrollo urbano, servicios públicos, ecología, comunicaciones, transportes e industria de la construcción.

Destino :

El arrendamiento es una operación financiera que se formaliza mediante un contrato en el cual la arrendadora adquiere un bien y cede su uso al arrendatario, el cual se obliga a pagar a la arrendadora las rentas generadas por dicha operación. Al concluir el plazo pactado en el contrato, el arrendatario se apropia del bien mediante el pago de una cantidad simbólica a la arrendadora.

Características del Arrendamiento Financiero.

- Son sujetos de los servicios de la arrendadora todas las personas físicas o morales.
- El arrendamiento puede aplicarse total o parcialmente al valor del bien nuevo o usado.
- El arrendamiento puede ser aplicado como mecanismo de intermediación entre agentes económicos para el traspaso de equipo ocioso o semiutilizado.

4.3.17. Servicios Fiduciarios.

Patrocina la realización de planes y programas de desarrollo de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como a los sectores social o privado, por lo que el Banco ofrece sus servicios para atender:

- Fideicomisos, mandatos y encargos fiduciarios.
- Los tipos de fideicomiso son:
 - Administración.
 - Garantía.
 - Inversión.

Destino del fideicomiso:

Banobras se involucra íntegramente con el o los fideicomitentes en la consecución de los fines pactados en los contratos de fideicomiso.

El Banco cuenta con una extensa y variada experiencia en materia fiduciaria en los siguientes campos de actuación:

- Fideicomisos de infraestructura carretera y de transporte.
- Fideicomisos de vivienda.
- Fideicomisos de desarrollo urbano y ecología.
- Fideicomisos de garantía para estudios y proyectos.
- Fideicomisos de apoyo al sector turismo.
- Fideicomisos de solidaridad.
- Otros tipos de negocios fiduciarios.

4.3.18. Avalúos.

Es la estimación del valor de un bien o un servicio, para un mercado delimitado a una fecha determinada.

Destino.

Se canalizarán a las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatales y Municipales; Entidades Paraestatales y Paramunicipales³⁰.

4.4. Tipos de Contratos que Celebra con los Estados y Municipios.

Los Contratos que celebra el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. con los diferentes Estados y Municipios se encuentran apegados a su Ley Orgánica³¹.

En efecto, el artículo 3o. de la citada Ley señala:

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales,

³⁰ Banobras, op. cit.

³¹ Publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1985.

Municipales y sus respectivas Entidades Públicas Paraestatales y Paramunicipales en el ámbito de los sectores de Desarrollo Urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

La operación y funcionamiento de la Institución, se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar dentro de los sectores encomendados al prestar el servicio público de Banca y Crédito, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. **(sic) ahora Ley de Instituciones de Crédito.**

Por su parte la Ley de Instituciones de Crédito³² en su artículos 4, 30, 46, y 47 indican:

Artículo 4.- El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que este oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República, y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Las Instituciones de Banca de Desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas.

³² **Legislación Bancaria.** México, 1994. Porrúa. págs. 2,11,19 y 21.

Artículo 30.- Las Instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada Institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

El Reglamento Orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público del Comercio.

Artículo 46.- Las Instituciones de Crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

Fracción II.- Aceptar préstamos y créditos.

Fracción VI.- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.

Fracción XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones.

Fracción XXI.- Desempeñar la Sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias.

Fracción XXII.- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las mismas leyes asignan a los hechos por Corredor Público o Perito.

Fracción XXIII.- Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.

Fracción XXV.- Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Artículo 47.- "Las Instituciones de Banca de desarrollo realizarán, además de las señaladas en el artículo anterior, las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la Economía Nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en esta u otras leyes, determinen sus leyes orgánicas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dictará los lineamientos y establecerá las medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento y la canalización más adecuada de los recursos de las Instituciones de Banca de Desarrollo".

A continuación se citan los Contratos que utiliza el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., con los Estados y Municipios para el otorgamiento de los créditos.

- a) De Apertura de Crédito y Constitución de Garantía para Adquisición Destinada al Equipamiento Municipal.
- b) De Apertura de Crédito, Deuda Solidaria y Constitución de Garantías; para Adquisiciones Destinada al Equipamiento Municipal.
- c) De Apertura de Crédito y Constitución de Garantías, para Estudios y Proyectos.

- d) De Apertura de Crédito, Deuda Solidaria y Constitución de Garantías, para Estudios y Proyectos.
- e) De Apertura de Crédito y Constitución de Garantías, para Obra de Suministro.
- f) De Apertura de Crédito, Deuda Solidaria y Constitución de Garantías para Obra o Suministro.
- g) De Apertura de Crédito, Deuda Solidaria y Constitución de Garantías, para Obra y Suministro.
- h) De Apertura de Crédito para la Realización de Modernización Catastral.
- i) De Apertura de Crédito para Estudio y Proyecto Ejecutivo Relativos a un Proyecto Integral de Modernización Catastral.
- j) De Apertura de Crédito para la Realización de Acciones de Modernización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- k) De Apertura de Crédito para la Realización del Registro Público de la Propiedad y de Comercio.
- l) De Apertura de Crédito, Manejo de Mezcla de Recursos, Deuda Solidaria, Constitución de Garantía y Otorgamiento de Mandatos.
- m) De Apertura y Constitución de Garantía.
- n) Otros Contratos Especiales.

4.5. Procedimiento para Solicitar Financiamiento.

Solicitud del crédito deberá ser formulada por el Presidente Municipal en su caso para lo cual solo necesita entregar al Banco o en sus Delegaciones Estatales una carta en la que

se indique entre otras cosas , la cantidad solicitada; la obra a realizar; y la forma en que se autorecuperara la inversión.

Con lo anterior el Banco procede a realizar un estudio socioeconómico que le permita conocer si el gasto de la obra es teóricamente autorecuperable, documento que dará a conocer al C. Presidente Municipal para que este declare su conformidad o manifieste sus objeciones.

Cubierto este requisito el Banco autoriza el préstamo e informa a el Ayuntamiento las características generales de la operación.

El Ayuntamiento por su parte deberá publicar una resolución en la que autoriza a el Presidente Municipal para que gestione y contrate con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. en los términos de la Ley Orgánica de dicha Institución.

Como complemento de los requisitos a cumplir el Congreso del Estado deberá publicar un Decreto en el que autoriza al Ayuntamiento a contratar el crédito³³.

4.6.- Nuevas Estrategias de Apoyo que Debe de Empezar el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. hacia los Municipios.

Debido a los últimos acontecimientos que se suscitaron en el Estado de Chiapas y a la crisis económica que el País viene padeciendo, han reflejado otra realidad de los Pueblos y esta realidad es de pobreza, carencia de servicios, de infraestructura, escasez de empleos, por lo que Banobras, **debe emprender** una reorientación de todos sus programas hacia el Municipio como lo ha llevado a cabo durante 60 años, pero ahora con nuevas estrategias:

³³ **El Municipio Mexicano**, México. Centro Nacional de Estudios Municipales. Sria. de Gobernación. 1985. p. 211. Publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1985.

- Ampliar su esquema Financiero y Fiduciario.
- Otorgar Financiamientos más blandos.
- Destinar sus recursos a Programas de Alto Impacto y resolución de Programas urgentes.
- Fortalecer el Proceso de Modernización.

Con base en lo anteriormente analizado en este Capitulo considero que resulta trascendental el fortalecimiento del Federalismo para lo cual:

a).- Deben derivarse ingresos provenientes de las concesiones federales como petróleo, minería y otros, para que las Entidades Federativas incrementen sus niveles de recaudación y así aumentar las partidas a los Municipios.

b).- Que los Gobiernos Municipales tengan suficiente capacidad financiera para enfrentar los problemas, hacer frente a los retos y elevar la calidad de la convivencia.

c).- Revisión del Pacto Federal con una visión eminentemente Municipalista, para combatir las grandes diferencias regionales que se traducen en injusticia, en marginación, en rezago y atraso.

**CAPÍTULO V. AUTORIDADES QUE EJERCEN VIGILANCIA EN LA BANCA DE
DESARROLLO.**

5.1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito que indica:

Las Instituciones de Banca de Desarrollo, son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el Reglamento Orgánico de cada Institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

El Reglamento Orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Continúa el artículo 31 de la citada Ley:

Las Instituciones de Banca de Desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, mismos que deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca. La propia Secretaría determinará las modalidades que cada Institución debe seguir en esa materia. Los Programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como a los Programas sectoriales del propio Plan.

5.1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito que indica:

Las Instituciones de Banca de Desarrollo, son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el Reglamento Orgánico de cada Institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se registrará su organización y el funcionamiento de sus órganos.

El Reglamento Orgánico y sus modificaciones deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Continúa el artículo 31 de la citada Ley:

Las Instituciones de Banca de Desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, mismos que deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca. La propia Secretaría determinará las modalidades que cada Institución debe seguir en esa materia. Los Programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como a los Programas sectoriales del propio Plan.

Por su lado el primer párrafo del artículo 37 de la misma Ley, establece que:

El capital mínimo de las Instituciones de Banca de Desarrollo será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter federal, el cual estará íntegramente pagado.

El artículo 41 indica que :

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará las bases de carácter general para establecer la remuneración que corresponda a los Consejeros de las Instituciones de Banca de Desarrollo.

El artículo 43 párrafo segundo menciona que:

El Director General será designado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer tal nombramiento en la persona que reúna los requisitos señalados en el artículo 24 de la misma Ley.

El último párrafo del artículo 47 indica que:

"La Secretaría de hacienda y Crédito Público dictará los lineamientos y establecerá las medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento y la canalización de los recursos de las Instituciones de Banca de Desarrollo,....."

El artículo 90 de la Constitución Política de nuestro país establece que la Administración Pública será centralizada o paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la cual distribuirá los negocios jurídicos de orden administrativos que estarán a su cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Por su parte, el artículo 80 de la propia Constitución señala que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se depositará en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con los preceptos Constitucionales mencionados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa en su artículo 10. que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fundamenta la posibilidad de que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos cuenten con órganos desconcentrados para la más eficaz atención y más eficiente despacho de los asuntos de su competencia, los cuales les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

5.2.- La Comisión Nacional Bancaria.

El artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito define a la Comisión Nacional Bancaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, como consecuencia de este carácter, le corresponde ajustarse en lo general, a la normativa legal de la Administración Pública Federal centralizada en los mismos términos que una Secretaría, salvo en aquellos aspectos en que la Ley de Instituciones de Crédito que rige su organización y su funcionamiento disponga de otra manera.

En ese sentido le son aplicables a la Comisión, en los mismos términos que a las demás entidades de la Administración Pública Centralizada, entre otros ordenamientos, las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal; de Planeación, Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; de Bienes Nacionales; de Obras Públicas; de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; de los Trabajadores al Servicio del Estado; y de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Entre los puntos de aplicación especial para la Comisión Nacional Bancaria destaca la facultad de formular su presupuesto y someterlo a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 125, fracción VI de la Ley de Instituciones de Crédito), mismo que de acuerdo con el artículo 124 de dicha Ley deberá ser cubierto por las Instituciones de Crédito y las Sociedades o establecimientos sujetos a su inspección y vigilancia.

5.2.1. Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria.

En virtud de que conforme al artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito la Comisión es definida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, procede analizar si sus características corresponden efectivamente a este tipo de entidades.

5.2.2. Concepto de Órgano Desconcentrado.

De acuerdo con el autor Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez un órgano desconcentrado es "la unidad administrativa de una dependencia a cuyo responsable han sido

conferidas, por disposición presidencial o del Congreso, funciones específicas y se le han transferido los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios que le permitan resolver con agilidad y eficacia sobre determinada materia dentro del ámbito territorial que se fije en el instrumento jurídico que lo crea”³⁴.

El órgano desconcentrado no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio. Sin embargo, dada la importancia de las funciones desconcentradas y por la naturaleza de las acciones que realiza, puede distinguirse administrativa y presupuestalmente en su organización y operación de las demás unidades que integran la estructura de la institución de la que depende³⁵.

5.2.3. Características de los Órganos Desconcentrados.

De acuerdo con el concepto expresado, las características esenciales que definen a los órganos desconcentrados son los siguientes:

- Se trata de unidades administrativas de una dependencia central.
- Están subordinados jerárquicamente a dicha dependencia social.
- Sus facultades y deberes están fijados en una Ley o decreto presidencial.
- Mantienen cierta autonomía orgánica, sin desaparecer la subordinación jerárquica del órgano del que dependen.
- No cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio.
- Tienen facultades específicas para resolver sobre la materia dentro de un ámbito determinado.

³⁴ Comisión Nacional Bancaria, México. 1993. p. 47.

³⁵ Ibidem.

5.2.4. La Comisión Nacional Bancaria como Organismo Público.

La Comisión Nacional Bancaria no está considerada como una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Reglamento Interior de esta última; además, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito y su propia estructura organizativa, se trata de una entidad diferenciada de dicha Secretaría que cuanta con su propia Junta de Gobierno, reglamento interior, presupuesto independiente, personal a su servicio y cierta autonomía técnica y administrativa.

La Comisión Nacional Bancaria forma parte de los organismos públicos, que son **"las dependencias, entidades, comisiones, juntas patronales y demás instituciones creadas por la Federación que tengan o administren un patrimonio o presupuesto formado por fondos federales"**.

5.2.5. Subordinación Jerárquica de la Comisión Nacional Bancaria a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Los elementos de la jerarquía que señala la doctrina en general son:

Poder de mando, potestad disciplinaria, jurisdicción retenida, jurisdicción de conflictos y facultad de nombramiento. De acuerdo con dichos elementos, procede determinar si las relaciones entre la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, son de subordinación jerárquica³⁶:

³⁶ Ibidem. p. 49.

Poder de Mando.

Es aquel por cuya virtud el superior puede dar órdenes a sus subalternos. La subordinación de la Comisión al poder de mando de la Secretaría de Hacienda se manifiesta en los siguientes deberes:

- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 125, fracción II de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto al régimen bancario y de crédito (art. 125, fracción III de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas (art. 125, fracción IV de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Someter su reglamento interior a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 125, fracción VI de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Someter su presupuesto a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 125, fracción VII de la Ley de Instituciones de Crédito).

Potestad Disciplinaria.

Con arreglo a ella el superior fiscaliza el cumplimiento de los subordinados. Tal potestad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con respecto a la Comisión se desprende de los siguientes deberes de esta última:

- Rendir un informe anual de labores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 125, fracción VIII de la Ley de Instituciones de Crédito).

- El presidente de la Comisión debe informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre su actuación y sobre los casos concretos que ésta le solicite (art. 131, fracción XII de la Ley de Instituciones de Crédito).

Jurisdicción Retenida.

Esta facultad consiste en la posibilidad de recurrir al superior para que deje sin efecto, modifique o suspenda la resolución adoptada por el inferior.

Dicha jurisdicción retenida de la Secretaría de Hacienda con respecto a resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria se aprecia en la posibilidad de que los afectados por sanciones impuestas por esta última puedan recurrir dichas resoluciones ante la mencionada Secretaría (arts. 25 y 110 de la Ley de Instituciones de Crédito).

Jurisdicción de Conflictos.

Principio por el cual se habilita al superior jerárquico para resolver las contiendas de competencia que se produzcan entre sus subordinados.

Consideramos que una manifestación de esta potestad jerárquica es la facultad de la Secretaría de Hacienda para determinar cual es la entidad preponderante de un grupo financiero, de donde se derivará cual de las comisiones (bancaria, de valores, de seguros y fianzas) es la competente para supervisar a la controladora de dicho grupo (art. 30 de la Ley de Agrupaciones Financieras).

Poder de Nombramiento.

Consiste en la facultad de designar a los principales funcionarios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de nombrar al presidente y a los vicepresidentes de la Comisión, así como a seis de los once vocales que integran su Junta de Gobierno, lo que da preeminencia de dicho cuerpo colegiado.

De acuerdo con el anterior análisis, la Comisión Nacional Bancaria tiene una relación de subordinación jerárquica con la Secretaría de hacienda y Crédito Público.

5.2.6. Facultades y Deberes de la Comisión Nacional Bancaria Fijados en la Ley.

La Comisión Nacional Bancaria y su Presidente, su máxima autoridad administrativa, tienen fijados en la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y otros ordenamientos jurídicos así como reglas generales, múltiples facultades y deberes³⁷.

5.2.7. Autonomía de la Comisión Nacional Bancaria con Respecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Comisión Nacional Bancaria mantiene cierta autonomía técnica y administrativa (sin perder su relación jerárquica con la Secretaría de Hacienda), que se manifiesta en las siguientes facultades:

- Las resoluciones que apruebe su Junta de Gobierno no requieren la aprobación de la Secretaría de Hacienda y por consiguiente son ejecutivas (art. 130 de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Cuenta con su propio Reglamento Interior.
- Cuenta con la representación de su presidente (art. 131, fracción XIV de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Su presupuesto es independiente del de la Secretaría de Hacienda y del resto de la Federación (art. 124 de la Ley de Instituciones de Crédito).

³⁷ *Ibidem.* p. 51.

- El presidente de la Comisión Nacional Bancaria nombra y remueve a todo el personal de la Comisión; a los Directores Generales, lo hace con la aprobación de la Junta de Gobierno (art. 131, fracción X de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Emite sus propias disposiciones para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga (art. 125, último párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Impone sanciones con la aprobación de su Junta de Gobierno (art. 125, fracción X de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Sus resoluciones en el juicio arbitral de estricto derecho en los procedimientos de protección de los intereses del público no son recurribles ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Admiten como único recurso la revocación ante la propia Comisión y el laudo dictado podrá ser impugnado en el juicio de amparo.

La Comisión Nacional Bancaria reúne las características esenciales de acuerdo con la Ley y la doctrina deben tener los órganos desconcentrados, salvo que no se trata de una unidad administrativa de la Secretaría de Hacienda, sino de un organismo público dependiente jerárquicamente de la misma, que administra un presupuesto independiente del que tiene el resto de la Federación, carece de personalidad jurídica y patrimonio propios, mantiene cierta autonomía técnica y administrativa y cuenta con competencia para actuar en materia de supervisión de bancos y de otras entidades financieras dentro del territorio nacional.

Por dichas características, la naturaleza jurídica de la Comisión vendría a ser un organismo público desconcentrado de la Secretaría de Hacienda; sin embargo, en virtud de que tal figura no se encuentra contemplada en nuestra legislación administrativa, por razones de mayor afinidad cabe encuadrar a la Comisión como órgano desconcentrado

de la Administración Pública Federal, en los términos del artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal³⁸.

5.2.8. Marco Jurídico.

El marco jurídico de la Comisión Nacional Bancaria está compuesto por una gran cantidad de leyes y reglamentos que pueden dividirse en dos grandes grupos. El primero abarcaría el cúmulo de disposiciones en donde se derivan funciones para el organismo en su carácter de autoridad en materia bancaria y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito; en tanto el segundo comprendería la legislación que le es aplicable conforme a su naturaleza de órgano desconcentrado de la Administración Pública Centralizada.

El marco legislativo que le otorga funciones a la Comisión no se agota en la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones reglamentarias emanadas de la misma, pues existe gran cantidad de ordenamiento que le atribuyen funciones de diversa índole, entre los que destacan:

- a) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- b) Ley para regular las Agrupaciones Financieras.
- c) Las Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de Grupos

Financieros.

- d) Ley Orgánica del Banco de México.
- e) Leyes Orgánicas de los Bancos de Desarrollo.
- f) Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.
- g) Ley del Mercado de valores.
- h) Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

³⁸ *Ibidem*, p. 43.

- i) Ley de Quiebras y Suspensión de pagos.
- j) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- k) Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis, Apartado "B" del art. 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- l) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- m) Ley Federal de Derechos.
- n) Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores.
- o) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- p) Ley General de Crédito Rural.
- q) Disposiciones Reglamentarias emitidas por el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la propia Comisión Nacional Bancaria en materia bancaria y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.

La organización social imperante antes de la conquista era una confederación de tribus y sus jefes fueron electos por sus consejos. El Calpulli fue una alianza de familias con un consejo representativo que era la expresión del poder social y el consejo estaba integrado por lo jefes de la familia en la que el teachcauh o pariente mayor tenía el más alto rango y en quien recaía la administración como la que ejercen ahora los Alcaldes.

SEGUNDA.

El Calpulli, sociológicamente fue un foco de convivencia; administrativamente la cédula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y de la producción.

El desarrollo histórico del Municipio en México comienza en abril de 1519 fundándose el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacán coexistiendo con el Calpulli y a través del tiempo fue cambiándose su forma de administración por la influencia francesa y en 1837 se suprimieron los Ayuntamientos y se reemplazó por los jueces de paz reestaurándolos por la Revolución de Ayutla y en 1911 el Estado de Chihuahua estableció el Municipio libre y Venustiano Carranza inició la Reforma Municipal hasta consagrarse constitucionalmente el principio de "Municipio Libre" y con facultades de carácter político y jurídico.

TERCERA.

El Municipio es la base política jurídica integrada por una sola población asentada en un espacio jurídico determinado, que tiene unidad de Gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

CUARTA.

La estructura de la Legislación Municipal y la vida de sus habitantes tienen su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el precepto básico de la vida del Municipio Libre en México y que autoriza a su administración por un Ayuntamiento de elección popular directa sin ninguna autoridad intermedia entre ésta y el Gobierno del Estado y con facultades para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones; con personalidad jurídica y patrimonio teniendo a su cargo los Servicios Públicos siguientes:

- 1.- Agua potable y alcantarillado.**
- 2.- Alumbrado público.**
- 3.- Limpia.**
- 4.- Mercados y Centrales de abasto.**
- 5.- Panteones.**
- 6.- Rastros.**
- 7.- Calles, parques y jardines.**
- 8.- Seguridad pública y tránsito.**

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

QUINTA.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 cumple con el mandato Constitucional para dotar al Municipio de instrumentos básicos para alcanzar sus objetivos de crecimiento económico.

SEXTA.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como instrumento de Banca de Desarrollo impulsa el Desarrollo Urbano Nacional con créditos a los Estados y Municipios de acuerdo a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar a la población mejores condiciones de vida, inclusive participar con los Órganos de Consulta, Planeación y Programación para conocer las demandas municipales propiciando así los proyectos de inversión con factibilidad técnica y financiera, contribuyendo a dar solución a las organizaciones políticas, sociales y económicas de los Ayuntamientos.

Banobras no obstante el apoyo que ha brindado a los municipios debe emprender una reorientación de todos sus programas hacia el Municipio con nuevas estrategias, ampliando su esquema financiero y fiduciario, con financiamientos más blandos, con programas de alto impacto y resolución de problemas urgentes y fortalecer el proceso de modernización aunado al fortalecimiento del federalismo con ingresos provenientes del

petróleo, minería y otros para combatir así las injusticias, marginación, rezago y atraso de los municipios.

SEPTIMA.

Las Instituciones de Desarrollo como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. son entidades de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, ejerciendo vigilancia sobre las mismas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual determina las modalidades que cada Institución debe seguir en sus programas operativos y financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los programas sectoriales del propio Plan. La Comisión Nacional Bancaria como autoridad administrativa en materia bancaria y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito con facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito que le determina las leyes.

BIBLIOGRAFÍA.

Obras:

OCHOA, Campos Moises.

La Reforma Municipal

México. Porrúa, 1979. p.p. 350 .

Manuales:

Centro Nacional de Estudios Municipales.

El Municipio Mexicano.

México. Talleres Gráficos de la Nación, 1985. p.p.300.

Coordinación de Investigación y Desarrollo.

Supervisión Bancaria. Tomos II. y III.

México. CNB. 1993.p.p. 135.

Manual de Administración Municipal.

El Municipio su desarrollo histórico y sus características.

México. Srfa. de Gobernación. 1989. p.p.100 .

Centro Nacional de Estudios Municipales.

El Municipio Mexicano.

México. Sría. de Gobernación. 1985. p.p.120.

De la Fuente Rodríguez, Jesús.

Comisión Nacional Bancaria.

México. Fondo de Cultura Económica. 1993. p.p. 243 .

Estudios Municipales.

Comparecencia del Lic. Bartlet, Secretario de Gobernación para informar a la Asamblea del Senado sobre la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional.

México. Sría. de Gobernación. 1985. p.p. 127.

Estudios Municipales.

Las reformas al artículo 115 Constitucional.

México. Sría. de Gobernación. 1985. p.p.137 .

Estudios Municipales.

La libertad Municipal.

México. Sría. de Gobernación. 1987. p.p. 123 .

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Revistas:

Revista Comercio Exterior.

Edición Especial del Banco Nacional de Comercio Exterior

Plan Nacional de Desarrollo

México. 1989. p.p. 70.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Programa de Desarrollo Integral de Ciudades.

México. Banobras, S.N.C.. 1993. p.p.40.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C..

Alternativas de Financiamiento.

México. Banobras, S.N.C.. 1993. p.p. 44.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Acciones Banobras.

México. Banobras, S.N.C.. 1993. p.p. 50 .

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Banobras impulsa el desarrollo de Estados y Municipios.

México. Banobras, S.N.C.. 1990. p.p.49.

Folletos:

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Banobras: 60 años de Servir a México.

México. Banobras, S.N.C.. 1991. p.p.2.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C..

Programas de Crédito 1992.

México. Banobras, S.N.C.. 1992. p.p.8.

Tesis:

Garrido Melgar, Antonio.

Evolución y Perspectivas de la Banca de Desarrollo.

México. 1991. p.p. 100.

Legislación:

Ley de Instituciones de Crédito. D.O. del 23 de diciembre de 1993.

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. D.O. del 18 de julio de 1990. (Abrogada).

Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., D.O. del 20 de enero de 1986.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O. del 5 de febrero de 1917.

APÉNDICE.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base 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 periodo 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo 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 estos han desaparecido y suspender o revocar el nombramiento a alguno de sus miembros, por alguna de las

causas graves que la ley local prevenga, 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 procedería que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si algunos de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido 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, y
- 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 la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

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 este 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 plazas 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), ni 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 de 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 serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales, 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 las construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva 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 territorio 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, sustitutos, o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

A) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

B) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de 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 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 cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos 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 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.

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 por 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, de éstos de 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 estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior"