

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

11

Lej.

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



"LOS FONDOS DE FOMENTO COMO ALTERNATIVA DE DESARROLLO ECONOMICO DEL MUNICIPIO EN MEXICO"

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JUAN JOSE HERRERA GALICIA

ASESOR DE LA TESIS:

LIC. CESAR GONZALEZ AGUIRRE
CED. PROFESIONAL 988651

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN
MEXICO, D.F.

25/7700

1998



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION I

CAPITULO I

HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.	1
1.2. EL MUNICIPIO ANTES DE LA COLONIA.	5
1.3. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.	12
1.4. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.	19
1.5. LA INFLUENCIA DE LA REVOLUCION MEXICANA EN LA ORGANIZACION MUNICIPAL.	25

1.6. GENESIS Y REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	32
---	----

CAPITULO II

REGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

2.1. LA ORGANIZACION MUNICIPAL.	53
2.2. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS.	57
2.3. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.	63
2.4. LA PROBLEMATICA SOCIAL DEL MUNICIPIO.	69
2.5. OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.	73

CAPITULO III

LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO.

3.1. LA FIGURA DEL FIDEICOMISO.	82
---------------------------------	----

3.2.	REGIONALIZACION DE LOS FIDEICOMISOS.	92
3.3.	PROPUESTA A LAS LEGISLATURAS LOCALES DE LA INSTRUMENTACION JURIDICA DE LOS FONDOS DE FOMENTO.	95
3.4.	CREACION DE LOS COMITES TECNICOS DE VIGILANCIA.	106
3.5.	CONSTITUCION DE EMPRESAS PRODUCTIVAS.	112

CAPITULO IV

COORDINACION INTERMUNICIPAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS FONDOS DE FOMENTO.

4.1.	DETERMINACION DE LAS NECESIDADES REGIONALES.	121
4.2.	CONDICIONES DE VIABILIDAD.	128
4.3.	RENTABILIDAD DE LA EMPRESA.	133
4.4.	OPERATIVIDAD DE LA EMPRESA.	137

4.5. OBJETIVOS PROGRAMABLES.	141
CONCLUSIONES.	149
BIBLIOGRAFIA.	153

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

Muchos estudios se han hecho en relación con la génesis, desarrollo y estructuración del moderno municipio mexicano. Desde luego, y partiendo básicamente de que la forma municipal que hoy conocemos fue implantada a partir del primer municipio establecido en la Villa Rica de Veracruz en 1519 por Hernán Cortez para legitimar su conquista, no ha seguido el modelo clásico establecido en los países europeos. Sin descartar los valiosos estudios que a lo largo de la misma historia de México han hecho ilustres pensadores, es sin lugar a dudas en la segunda mitad de este siglo cuando se ha abordado el estudio del municipio mexicano con una mayor dosis de objetividad científica.

Hemos decidido intitular a nuestro trabajo de tesis "Los Fondos de Fomento como Alternativa de Desarrollo Económico del Municipio en México". En virtud de considerar que por ello, en el aspecto financiero juega un papel fundamental en el mismo Capítulo Primero daremos un breve repaso a sus antecedentes en nuestro pueblo con el objeto de establecer que los mecanismos implementados para auxiliar económicamente a estas entidades comunitarias, no siempre han resultado ser los adecuados; por lo general los Gobiernos Municipales de nuestro país han tratado de

convertirse en empresarios creando diversas formas de organizacion economica, que en la mayoría de las veces han sido un fracaso.

En el Capítulo Segundo veremos que el municipio es la célula básica de nuestro sistema jurídico-político, por lo que analizaremos las reformas que se han hecho al artículo 115 Constitucional, sustento jurídico principal del municipio y así concluiremos que a pesar de la clara intención del legislador de crear mayor autonomía nunca se ha perdido el sentido centralista del mismo, quedando siempre aquellos en gran dependencia económica de los Gobiernos Federales y Estatales.

Por lo anteriormente manifestado, en el Capítulo Tercero se plantea de manera general la forma de otorgar a los municipios un apoyo directo por parte de sus respectivos gobiernos estatales, mediante la designación de una partida presupuestal que sea administrada a través de una estructura financiera y legal, que tenga como finalidad primordial el desarrollo del municipio, empezando por la vigorización de su economía.

En el Capítulo Cuarto, planteamos como alternativa que cada entidad federativa proporcione recursos a los municipios mediante la constitución de fideicomisos, y sus respectivas coordinaciones intermunicipales que serían las encargadas de invertir en empresas de las distintas ramas de la producción, con

ello el municipio sería socio y co-partícipe activo de la economía de su región, que generaría mayores ingresos e incluso fuentes de trabajo para la propia institución municipal, esta forma de apoyo sería desde luego independiente a los ingresos proporcionados por la Federación, los Estados y los impuestos municipales. Los recursos que para este fin se destinaran, pasarían a formar parte del patrimonio municipal, con lo que se fortalecería su hacienda.

Tomando en consideración que los municipios no son autónomos ni libres, los gobiernos estatales, podrían vigilar continuamente que el presupuesto destinado a esos fideicomisos puede ser aplicado correctamente mediante el establecimiento de comités técnicos, y más concretamente, con la participación de los comisarios en las empresas constituidas, teniendo así un control y una perfecta vigilancia del curso que se diera a tal partida presupuestal. Con lo que además, podrá deslindar responsabilidades legalmente en caso de ser necesario.

CAPITULO I

HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

Un gran número de sociólogos conciben al comportamiento social como un fenómeno recurrente; consideran que todas las formas de vida social se van repitiendo, haciendo del devenir histórico algo semejante a una gran espiral, por la que en forma reiterada la humanidad se aleja y vuelve a cada punto, pero siempre en un plano más alto.

1.1. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO.

Presente en nosotros la anterior reflexión, creemos verla comprobarse al percibir en la historia de las instituciones políticas una repetición de actos en la presencia de gobiernos fuertes y poderosos, así por ejemplo, la edad antigua se cierra con la caída de un poderoso imperio que abre el camino a un medioevo con monarquías débiles, estas, al irrumpir la edad moderna se tornan en absolutistas, para posteriormente decaer ante los asambleístas de los albores de la Edad Contemporánea.

Ahora bien, existen diversas teorías que pretenden explicar el origen del Municipio, según las mismas, se plantea el inicio de esta organización jurídica partiendo de conceptos naturalistas, teologistas, economicistas, administrativistas, Etnico culturales y legalistas.

En efecto, quienes consideran a esta estructura como de origen natural, encuentran en la teoría Aristotélica del Zoon Politikon, la justificación a su ideal de manera que el municipio es así, una agrupación natural de tipo local, remontando el origen de las sociedades, por tanto, anterior al Estado mismo.

La teoría de la voluntad superior o divina, afirma que Dios se constituye en el creador de las sociedades al crear en sí, la familia y ésta el grupo social, en tanto que el hombre únicamente identifica esa voluntad suprema.

Para los economicistas, el devenir histórico es sólo el resultante de la evolución de las instituciones económicas y que son estas las que determinan la agrupación familiar, por lo que destacan siempre a la economía como la infraestructura social y por tanto, de la comunidad municipal.

La escuela administrativista, considera al municipio como una parte del Estado, como forma descentralizada por región a la que cada Entidad Federativa considera como un instrumento que le confiere una parte de su competencia para poder prestar los servicios que las comunidades particulares reclaman.

El Municipio para los Etnicos Culturales, es una organización necesaria para preservar estos valores.

Por lo que hace a los legalistas, estiman que el municipio, es una verdadera creación del Estado, que es precisamente éste quien le da vida, le otorga personalidad jurídica y competencia, sin la cual no sería posible su existencia.

Consideramos que cada uno de los pensamientos antes expuestos, tienen grandes visos de certeza, ya que no se podría concebir el Municipio sin el fundamento que da origen a las teorías expuestas, pues para la existencia de aquel, es necesario el concepto de familia, el de la economía, la historia de la cultura, la creación divina y desde luego el reconocimiento legal por parte del Estado.

Ahora bien, históricamente el Municipio encuentra sus antecedentes en los grandes pueblos de Asia y Europa, aunque no precisamente con esa denominación. Así encontramos las principales características que constituyen el embrión Municipal en la Mesopotamia, con las Ciudades Sumerias y Babilónicas, en Egipto, en China, entre los Fenicios e Israel.

Los historiadores, también coinciden en indicar los vestigios más próximos al municipio, en la "Polis" Griega, como un

centro de la vida política de esa gran cultura, más sin embargo, hay quienes consideran que la "Polis" semejaba más bien al Estado griego y que fueron los "Demos" o barrios de la "polis" la forma estructural más parecida a la organización municipal.

Donde no existe discusión, pues la doctrina es unánime, es en considerar que fue el municipio, como institución política administrativa, el factor determinante para la grandeza del imperio Romano. Luego entonces, es en Roma en donde encontramos la necesidad de la organización Municipal, como un medio de atender los asuntos locales, de control político y de recaudación de impuestos. Debe destacarse la situación de que existieron diversos tipos de Municipios, atendiendo al grado de asociación con la metrópoli y en razón de ello la mayor o menor dependencia que con la misma se guardaba.

Así una vez, que los romanos derrotaron al cartaginés Aníbal, de inmediato empezaron una denodada lucha por apoderarse de la Península Ibérica; con tales contiendas, el Municipio imperial encuentra en España un campo fértil de desarrollo, adaptándose en algunos casos a las particulares características del pueblo dominado y en otros casos, imponiendo por la fuerza, las instituciones de Roma.

Así, el Municipio Español, con valiosas aportaciones producto de la dominación Arabe en la Península, se convierte en una institución que después, con la conquista de la Nueva España, dejaría a México una imborrable huella de formas o estructuras que en gran parte subsisten a pesar de haber transcurrido casi cinco siglos de la ocupación de nuestro territorio.

1.2. EL MUNICIPIO ANTES DE LA COLONIA.

De entre los muchos grupos migratorios que convergieron para modelar las primeras culturas del México precolombino, destacaremos tres cuya fusión aceleró su proceso evolutivo por las alteraciones ejercidas, aflorando a la postre en formas culturales más desarrolladas.

Los toltecas constituían la sociedad más evolucionada, si bien su cultura ostentaba todavía un carácter totémico eran poseedores de considerables conocimientos científicos, primordialmente en la agricultura, la medicina y la astronomía, verdaderos maestros en artes plásticas; empleaban la escritura jeroglífica e ideográfica. A pesar de su reducido contingente sojuzgaron, gracias a su cultura, a pueblos mucho más numerosos, imponiéndoles su religión y obligándoles a construirles templos.

La estructura y la superestructura del imperio azteca reflejó muy destacadamente su bienhechora influencia.

Asimismo tenemos a los chichimecas, tribus nómadas que por dedicarse casi con exclusividad a la caza, configuran el grupo menos evolucionado. Su influencia en el desarrollo del estado azteca fue exigua; no obstante, su presencia influyó para la consolidación del reino mexicano. Los chichimecas otomíes frustraban los embates de las hordas del norte facilitando con ello, a los nahoas del valle de México, el robustecimiento de su vida diaria.

Por su parte el pueblo nahua, cuya actividad fundamental era la agricultura, aunque practicaba también la caza y la pesca, había logrado ya la personificación del principio totémico divino, así como el encubramiento de una casta de sacerdotes caudillos, intérpretes de los dioses para guiar los peregrinajes, dirigir los ejércitos y establecer sus poblaciones temporarias o definitivas.

Por otro lado dada la importancia económica, social y política a que llegó el estado azteca, consideramos conveniente referirnos en concreto a los aspectos más importantes de la cultura mexicana, cuya influencia abarcó enorme porción de lo que con posterioridad habría de ser la Nueva España.

"El imperio azteca estaba formado por la unión de tres estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba. Esta triple alianza se dedicó a explotar a los pueblos sometidos, lo cual contribuyó a la consumación de la conquista, pues muchos de ellos prefirieron aliarse al español, en la creencia de que así cesaría su calidad de tributarios".¹

Ahora bien, se ha querido encontrar por otra parte, en la organización del Calpulli en los pueblos de Mesoamérica una forma que constituye el antecedente del municipio y por ello se busca en su análisis las semejanzas y justificaciones de tal comparación, tales ideas aún se encuentran en el tapete de la discusión; considerando que sea como fuere, esta forma de organización de los antiguos pueblos de México es una magnífica institución que nos revela el modo de ser y la conformación de las sociedades de nuestro país.

Es importante hacer referencia a la organización social de los Tenochcas, por la estrecha relación que guarda con la estructura de la tenencia comunal de la tierra, organización que se integraba por grupos de personas emparentadas entre sí, las que al fundarse la gran Tenochtitlan formaron barrios específicos; es

¹ Bernal Díaz del Castillo. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". T. I. Editorial Porrúa, México, 1960. p. 147.

decir, que cada grupo se asentó en una área determinada de la ciudad dando origen a un Calpulli, institución social que tenía un marcado carácter totémico. Según datos históricos, originalmente se formaron cuatro barrios, habiendo aumentado su número a veinte con el tiempo. El Calpulli en su concepción e integración primigenia era el conjunto de personas descendientes del mismo linaje y asentadas en un lugar determinado. Este concepto se inspira en el pensamiento de Alonso de Zorita, para quien Calpulli significa "BARRIO DE GENTE CONOCIDA O LINAJE ANTIGUO".²

Las tierras llamadas Calpullalli pertenecían en comunidad al núcleo de población integrante del Calpulli.

Las tierras del Calpulli se dividían en parcelas llamadas TLALMILLI, cuya posesión y dominio útil se otorgaba a las familias pertenecientes al barrio. Hay que hacer notar que su explotación era individual o, mejor dicho, familiar y no colectiva, como algunas personas erróneamente lo han afirmado. En sus cultivos utilizaban una vara larga con punta moldeada a fuego, o de cobre, llamada cóatl.

² Alfonso de Zorita. "Breve y Sombria Relación de los Señores de la Nueva España". Biblioteca del Estudiante Universitario. Editorial UNAM. México, 1942. p. 27.

Cada familia tenía derecho a una parcela que se le otorgaba por conducto, generalmente, del jefe de familia.

El titular de la parcela la usufructuaba de por vida, sin poder enajenarla ni gravarla, pero con la facultad de transmitirla a sus herederos.

Si el poseedor moría sin sucesión, la parcela volvía a la corporación.

No era permitido el acaparamiento de parcelas.

No era lícito otorgar parcela a quien no era del Calpulli, ni enajenarla a otro barrio.

Estaba prohibido el arrendamiento de parcelas y los poseedores tenían la obligación ineludible de cultivarlas personalmente. Sin embargo, conforme a los usos y costumbres del pueblo Azteca, era permitido que, en casos de excepción, un barrio diera en arrendamiento parte de sus tierras a otro, destinándose el producto del arrendamiento a gastos comunales del Calpulli.

El pariente mayor, CHINANCALLEC, con el consenso del consejo de ancianos hacía la distribución de las parcelas entre los miembros del Calpulli.

El titular de una parcela no podía ser desposeído de ella sino por causa justificada.

El poseedor de una parcela perdía sus tierras si abandonaba el barrio para avecindarse en otro o era expulsado del clan.

Si el titular de una parcela dejaba de cultivarla, sin causa legítima, durante dos años consecutivos era amonestado y requerido para que la cultivase al año siguiente y si no lo hacía perdía sus tierras que revertían al Calpulli.

Luego entonces los Calpullis, eran "tierras divididas en parcelas que se otorgaban a cada jefe de familia para el sustento de ésta. Constituyen el antecedente del ejido posrevolucionario, pues no podían enajenarse ni dejarse de trabajar más de tres años, siendo tan sólo susceptibles de usufructo. En la destrucción del calpulli descuella el origen del problema agrario, causa de los grandes movimientos nacionales armados".³

Concluyendo la estructura político-social de los Tenochcas se encontraba íntimamente ligada al sistema de tenencia

³ Manuel López Gallo. "Economía y Política en la Historia de México". Décimo Primera Edición. Ediciones El Caballito. México, 1975, p. 10.

de la tierra imperante, por lo que esta tenencia de la tierra se reguló en el pueblo Azteca con un claro sentido de función social.

Las CALPULLALLI, tierras comunales de los barrios, inalienables e imprescriptibles, constituyen el antecedente más remoto de la propiedad comunal indígena, reconocida y protegida por las leyes de la Reforma Agraria mexicana.

Algunos de los principales usos y costumbres que regulaban la tenencia y formas de explotación de las tierras del Calpulli, se conservan y consagran en nuestro actual sistema legislativo, por lo que el estudio y conocimiento de las formas de tenencia del agro en la época Precolonial, es imprescindible para entender la naturaleza y estructura de la propiedad comunal indígena, y orientar su desarrollo por vías propias y adecuadas.

Podemos afirmar que en el pueblo Tenochca no existían instituciones socio-políticas iguales o similares a las europeas de la época, pero que había, con toda evidencia, una organización política en que se distinguían las clases gobernantes de las gobernadas".⁴

⁴ Alfonso Caso. "El Pueblo del Sol". Fondo de Cultura Económica. México, 1962. p. 128.

1.3. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA.

La extensión territorial que el imperio azteca había logrado apropiarse en una u otra forma, lindaba al norte con los chichimecas nómadas y cazadores, ampliándose hasta los litorales del Golfo y el Pacífico. En el noroeste, lo limitaba la tribu civilizada de los tarascos, a quienes el rey azteca Axayácatl había tratado sin éxito de someter. Al sur, sus lindes habíanse dilatado hasta Xoconochco, aunque ya se comerciaba con pueblos de Centroamérica, primer indicio de sojuzgamiento. Al surente de la provincia de Xicalanco (límite a su vez de las posesiones del reino maya), hasta el Golfo, siguiendo el litoral hacia el norte para incluir Tochpan.

Mientras tanto en Europa el enlace de Isabel de Castilla con Fernando de Aragón y la toma de Granada en 1492, dejaría expedita la vía para la unidad política y geográfica de España. Si a esto se añade el factor de que el reino de Castilla secundó también en 1492 el viaje de Colón, las posibilidades de la Península para cimentar el capitalismo fueron excelentes y múltiples. "La acumulación primitiva de capital y las oportunidades de nuevos y cuantiosos mercados tanto en Europa como en América, iban en apariencia a constituir el elemento

determinante para la entronización de una novísima estructura social".⁵

Los obstáculos que impidieron a España dejar atrás el feudalismo fueron de muy diversa índole. La unidad española permitió a Fernando e Isabel prohijar la decadencia de las cortes y centralizar el poder político con un absolutismo monárquico, ávido de un voluminoso aparato administrativo que desembocó en la formación de una enorme clase parasitaria de funcionarios y empleados reales. Los reyes comenzaron a sustituir a los representantes de los municipios ante las cortes, por regidores impuestos mediante acuerdos reales.

El descubrimiento de América fomentó el desprecio al trabajo, merced a la facilidad con que España obtenía enormes cantidades de metales preciosos de sus colonias. La explotación de ellos contribuyó paradójicamente y en forma impresionante a hundir en definitiva a la nación española, que perdió para siempre el predominio mundial que ejerciera durante la primera mitad del siglo XVI. La conquista de América más que a España sirvió a Europa, pues aceleró el paso del feudalismo al capitalismo de varios estados europeos.

⁵ Agustín Cué Casanovas. "Historia Social y Económica de México". 1521-1810. Editorial América. México, 1946. p. 38.

El clericalismo, el burocratismo y el feudalismo españoles, serán trasplantados a tierras americanas, y en esa trilogía funesta, la época colonial y el México independiente encontrarán soporte y base.

Ahora bien, no es extraño que el municipio, fundado el primero en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519, haya florecido entre nosotros. La circunstancia de que Cortés, para justificar su rebeldía ante el capitán general de Cuba, Diego de Velázquez, y asumir el poder de conquista, haya recurrido a la fundación del régimen municipal, indica su trascendencia. "El primer acto realizado en el continente americano, encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, de la Villa Rica de la Vera Cruz".⁶ Independientemente de que este acto haya sido realizado para justificar el mando de Hernán Cortés, revela el hecho de que se trataba de una institución de gran arraigo en España. Como indicamos, el municipio fue decayendo paulatinamente en España y poco después también en los dominios hispanos de América.

⁶ Toribio Esquivel Obregón. "Apuntes para la Historia del Derecho Patrio". T. II. Editorial Polis. México, 1938. p. 120.

Es así como nace de manera formal el primer ayuntamiento de América, en un acto legalista de Cortés apoyado por sus compañeros y con el propósito de independizarse del gobierno de Cuba; además Hernán Cortés es considerado autor de las primeras ordenanzas que empiezan a ser aplicadas en la recién fundada Villa Rica de la Vera Cruz (1524). Posteriormente el propio conquistador constituye otro municipio en el centro del país, es decir el de la ciudad de México. De esta manera la Nueva España, fue gobernada siempre desde la Ciudad de México por gobernadores reales y enviados del Rey de España hasta la Independencia.

"El sistema y régimen municipal hispano, pasó, tanto a México, como a lo que se llamaron las Indias Occidentales, rigiéndose entre nosotros por las "Ordenanzas de Cortés, desde 1524 a 1573".⁷ El sistema se perfeccionó con disposiciones directas dictadas por el monarca Felipe II con las "Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las Indias", que tuvieron larga vida; ya que una nueva modificación fundamental ocurrió hasta el siglo XVIII, con las llamadas Ordenanzas de intendentes, que entraron en vigor en 1776, con mayor eficacia.

⁷ Vicente Riva Palacio. "México a través de los siglos". El Virreinato. Publicaciones Herrerías. México s/f, p. 74.

Como apuntábamos anteriormente España adoptó el sistema del Municipio romano y al mismo tiempo introdujo algunas reformas provenientes de la organización visigoda. "Durante esta etapa, los consejos municipales conservaban su autonomía política y administrativa, integrándose con posterioridad a dos tipos de consejo: Uno popular y otro con funcionarios. El popular se conocía como cabildo abierto y el segundo, se llamaba cabildo secular, conocido más tarde como ayuntamiento".⁸ Posteriormente los feudos fueron los principales provocadores de la desintegración municipal, ya que los señores feudales ejercieron una explotación tributaria sobre los municipios, quienes se aliaron al Rey para acabar con este enemigo común. Sin embargo, con el Rey Alfonso X "El Sabio" y protector de la burguesía, se terminó con la democracia municipal, la ley de las Siete Partidas basada en el derecho canónico-romano, los burgueses se apoderaron prácticamente de los ayuntamientos dando fin a los cabildos abiertos.

Fue a partir de 1535 que los asuntos de gobierno fueron manejados por el Virrey. Con este hecho, se destaca que la administración colonial estuvo altamente centralizada en la Ciudad de México, ya que en ella residían el clero, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los

⁸ Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Talleres de Industrial Gráfica. México, 1941, p. 14.

su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, debiendo ser confirmadas por el Consejo de Indias.

Dentro del régimen municipal de la Colonia, destacó siempre el de la Ciudad de México por ser de los más completos, ya que se encontraba formado por un Alcalde Mayor, un Mayordomo, un Escribano, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles, existiendo en cada municipio de la Nueva España una organización semejante.

Dentro de estas estructuras se contaba con bienes llamados comunes y propios para su sostenimiento y mejor cumplimiento de sus funciones, existían también otras figuras que eran administradas por el propio municipio, como es el caso del seguro agrícola llamado "EL POSITO" y los almacenes para guardar granos denominados "LAS ALHONDIGAS", entre otras instituciones que perduraran hasta casi principios del Siglo XIX. Durante la Colonia, los municipios no mostraron una gran evolución, ya que originalmente estaban formados por cabildos, cuyos miembros eran electos por el pueblo, luego este sistema democrático fue sustituido por el cacicazgo, de tal manera que los cabildos fueron propiedad de unas cuantas personas, donde los cargos se heredaban a los hijos.

A raíz de la renuncia al trono de Carlos IV a favor de su hijo Fernando, y de la invasión de los franceses a España, el

ayuntamiento de la ciudad de México, en el año de 1808, propuso al virrey Iturrigaray un plan encaminado a independizar a la Colonia, en virtud de los acontecimientos ocurridos en España. Los peninsulares dándose cuenta de la artimaña ideada por los criollos, depusieron al virrey, aprehendiendo entre otros a los licenciados Verdad y Azcárate así como a Melchor de Talamantes, fraile de la orden de la Merced.

1.4. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

La guerra de independencia, movimiento trascendente en la vida nacional, da origen a una primera visión del México nuevo, rompe los lazos que nos unían a España, y se comprende del año de 1810 hasta el 27 de septiembre de 1821.

Esta acción de masas es una revolución eminentemente popular, se manifiesta ella como típica lucha de clases: por una parte los indios mestizos acaudillados por los curas de las aldeas, a quienes se unían los criollos en su mayoría resentidos o ambiciosos; y por otra contemplamos a los españoles en su cauda de gentiles hombres, obispos y generales.

El día 16 de mayo de 1823, aparece el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, promulgándose posteriormente el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31

de Enero de 1824. Las bases Constitucionales de la República Mexicana sirvieron de preámbulo a las leyes constitucionales, las cuales fueron promulgadas en la Ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836. En estas leyes constitucionales de la República Mexicana o Siete Leyes; existe una Ley Sexta, titulada: "DIVISION DEL TERRITORIO DE LA REPUBLICA Y GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS", que de acuerdo con el tema, es de las disposiciones más completas de su época, pues regula la existencia del municipio y sus integrantes. De conformidad con esta disposición, los funcionarios de los ayuntamientos tenían como principal actividad las obras de la infraestructura, la promoción económica del ayuntamiento y en general, los servicios públicos urbanos. Desarrollaban también el papel de conciliadores en los tribunales y participaban en la administración de justicia. Otro punto muy importante que cabe mencionar, es que en esta etapa los ayuntamientos no contaban con una autonomía toda vez que sus funcionarios estaban sujetos a otras autoridades.

Posteriormente el 20 de marzo de 1837, se suprimieron los ayuntamientos siendo sustituidos los alcaldes por jueces de paz, quienes estaban subordinados a los prefectos y subprefectos, apareciendo también en esta etapa los apoderados de los pueblos; hacia el 30 de junio de 1840, se presentó un proyecto de reformas a la Ley Sexta; sin embargo, en lo que se refiere a los fondos municipales, la primera legislación del México Independiente es la

Ley de Arbitros de 1848. Así vemos que el 25 de junio de 1856, se expidió la Ley sobre Desamortización de fincas rústicas, en virtud de la cual, las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles, considerando entre éstas a los ayuntamientos, se adjudicaban a la propiedad de los inquilinos. Con este motivo de los Ayuntamientos se vieron privados de sus bienes, obteniendo a cambio capitales impuestos sobre las fincas, por la venta que no tardaron en ir gastando o dilapidando. En esta forma, los Municipios dejaron de percibir de estos ingresos que disfrutaban desde la Colonia. Dicha disposición estuvo vigente hasta 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de febrero de ese año. Dentro del proyecto de dicha Carta Magna, figuraba el artículo 120 que limitaba a los Estados y Municipios para formar su hacienda, en el mismo proyecto se establecía que las municipalidades, de acuerdo con su colegio electoral, podían decretar obras y medidas fiscales.

En la Constitución del 5 de febrero de 1857 debidamente aprobada, no figuró ninguno de los proyectos a que se hizo mención en párrafos anteriores, ni se estableció reglamentación alguna respecto a los municipios, con excepción del artículo 72, en el cual se daba facultad al Congreso para el arreglo interior del distrito y de los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus

atribuciones locales. Otros artículos que en cierta medida trataban sobre el municipio fueron el Artículo 31, fracción XX, que establecía la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Asimismo el artículo 36, establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

Es importante señalar que en la etapa de Independencia existe un hecho histórico que provoca algunas modificaciones a la estructura del Municipio, como fue el caso de la intervención Francesa iniciada en 1862. Este acontecimiento originó que se estableciera una monarquía impuesta, no obstante que existió un régimen legal encabezado por Don Benito Juárez, Presidente de la República Mexicana en ese entonces. El emperador Maximiliano aceptaba la corona de México el 10 de abril de 1864, pretendiendo crear instituciones liberales y otorgar un régimen constitucional. Partiendo de estas ideas, expidió un año después, el 10 de abril el "ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO", elaborado por el Archiduque y algunos mexicanos de ideas conservadoras.

Durante la vigencia de tal disposición, el país quedó dividido en departamentos, y cada distrito en municipalidades,

quedando los primeros bajo la administración de los Prefectos imperiales, auxiliados en el Consejo de Gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los Distritos eran administrados por Subprefectos y los Ayuntamientos presidido por alcaldes. Durante el breve imperio de Maximiliano se hizo un esfuerzo por darle a los municipios la categoría que les era propia; el ayuntamiento de la ciudad de México, y algunos otros, alcanzaron gran bonanza y prosperidad, distinguiéndose por su eficaz administración.

Don Benito Juárez, a pesar del hecho intervencionista no dejó de ejercer sus funciones; así el 15 de julio de 1867 logra establecer en la capital de la República nuevamente su gobierno, retorna con ello la total la vigencia de la Constitución de 1857, y los municipios al régimen legal. En esta época y una vez superada la intervención, el Municipio contó con disposiciones por parte de la Secretaría de Hacienda, en la cual se mencionaba que los bienes del ayuntamiento se distinguen en propios y ámbitos. Ambos tenían la finalidad de servir al Municipio con el fin de subvenir a sus necesidades, considerándose como propios los bienes que son en propiedad de los Ayuntamientos, como las casas de cabildo, las de beneficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas y por ámbitos los bienes que se consideraban comunes.

Así al transcurrir el tiempo, Don Porfirio Díaz llega al poder, y entre otras cosas decide que los ayuntamientos sean agrupados en divisiones administrativas, recibiendo el nombre de: Partidos, Distritos, Prefecturas; a cargo de un jefe político en calidad de delegado del Gobierno Central y responsable de hacer cumplir las instrucciones del gobernador. Dentro de los hechos que durante el gobierno de Díaz acontecieron y repercutieron en el Municipio, mencionaremos las de la desaparición de las cabalas en las que venía participando el Municipio, lo que significaba pérdida de ingresos por impuestos, este hecho se dio con las reformas de 1886 a la Constitución Política.

En el año de 1897 se promulgó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, en la misma se reglamentaba que los municipios podían obtener ingresos de sus rentas propias, así como impuestos asignados por los municipios, de impuestos federales, ingresos extraordinarios y de las aportaciones del gobierno federal que en forma accidental se dieran. A principios del año de 1900 y bajo la dictadura de Don Porfirio Díaz, los municipios existieron sólo de nombre, su administración y manejo estaba totalmente centralizado por los gobernadores y los jefes políticos, careciendo los presidentes municipales de toda autoridad, reflejándose este hecho más contundente con la ley promulgada por el General Díaz en 1903, en

la cual se sometía el Municipio a los prefectos quienes dependían del gobierno del estado.

Triste fue la situación Municipal bajo la prolongada dictadura del Gral. Porfirio Díaz. Prácticamente se llegó a su desaparición, a pesar de que el rebelde Díaz, en sus planes de La Noria y Tuxtepec, abogaba por su fortalecimiento; pedía también que se le garantizaran los derechos y recursos propios, como elementos indispensables, para su libertad e independencia. Se les anuló a través de los partidos, distritos y prefecturas, con un centralismo mayor, ya que el gobierno central nombraba sus propios delegados. Los prefectos políticos fueron de los personajes más odiados durante el porfiriato, porque solamente eran instrumentos negativos de los gobernadores. "El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre".⁹

1.5. LA INFLUENCIA DE LA REVOLUCION MEXICANA EN

LA ORGANIZACION MUNICIPAL.

⁹ Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 156.

La Revolución Mexicana postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda en el programa del Partido Liberal Mexicano, ya que la inconformidad por la Dictadura comenzaba a originar las primeras luchas repitiéndose constantemente el reclamo popular en favor de un Municipio, estos hechos se daban tanto en el Programa del Partido Democrático como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la tierra de Guerrero en 1911, en las adiciones al Plan de Guadalupe y en forma indirecta en otros importantes documentos políticos de la época.

El Programa del Partido Liberal Mexicano elaborado antes de los acontecimientos de 1910 por los hermanos Flores Magón junto con un grupo de valientes, había alcanzado los primeros anuncios de la insurrección popular en Acayucan. Como aconteciera en otros lugares, todas estas acciones serían jornadas del pueblo en marcha hacia la Revolución Social. Dicho programa del Partido Liberal se proclamó el 1° de julio de 1906, teniendo dentro de su exposición el hecho de suprimir a los jefes políticos que tanto daño habían causado a la República por la opresión que exista en ese entonces y proclamarse en favor del robustecimiento de los municipios. Destacamos también por su programa ideológico, los planes del Zapote y de Valladolid; cabe señalar asimismo que fueron los primeros planes revolucionarios en contra del régimen porfirista, el primero se da en el Estado de Guerrero por demandas agrarias y

el segundo, en el Estado de Yucatán, por las pésimas condiciones civiles que prevalecían.

Esta serie de acontecimientos que existieron antes de los hechos de 1910, fueron causa fundamental por la que la revolución había de cundir por todo el país al llamado Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de ese mismo año, plan que lanzara Don Francisco I. Madero y que dentro de sus consideraciones expresa: "la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de nuestros ciudadanos, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna" y añade "las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador, los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales".¹⁰

Contiene este Plan, el anuncio de que después de 36 años de dictadura se iniciará la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente deocrático. Dicho Tratado, excitaba a los pueblos a tomar las armas el 20 de noviembre de 1910, desde las seis de la tarde en adelante, y las comunidades que estuviesen retirados de las vías de comunicación lo harían desde la víspera. En su punto nueve,

¹⁰ Alfonso Toro. "Compendio de Historia de México". La Revolución de Independencia y México Independiente. Editorial Porrúa. México, 1961. p. 236.

disponía: "Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad se reconocerá como autoridad legítima provincial al principal jefe de las armas con facultad de delegar funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su encargo o removido por el gobierno provisional".¹¹

El 16 de noviembre de 1911 fue lanzado el Plan de Don Bernardo Reyes en Soledad Tamaulipas. En él se encuentran modificaciones al Plan de San Luis Potosí, adicionándole una parte relativa al restablecimiento de la zona libre en la Frontera Norte de la República e insistiendo en la efectividad del sufragio. En su artículo 5º, declara Ley Suprema de la República, el principio de No Reelección del presidente y vicepresidente de la misma, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

El plan Zapatista proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, postuló que se reorganizaran las municipalidades. Todos estos hechos terminaron con la dictadura de Díaz.

El Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, que tenía como finalidad la lucha contra del usurpador Victoriano Huerta, no

¹¹ Jesús Silva Herzog. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Fondo de Cultura Económica. México, 1959, p. 58.

contempla alguna disposición en concreto sobre el municipio, pero tan pronto fue derrocado Huerta, Don Venustiano Carranza, en su mensaje ante la Convención General que se reunió en la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, señaló: "Que se discutiría el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad por los que tan esforzadamente hemos luchado".¹² Carranza cumplía así, su ofrecimiento formulado al transcurso de la lucha por la legalidad, no sólo restablecía con carácter transitorio las instituciones, sino que además sometía a discusión un programa de reformas, posible desde el momento en que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República.

En el transcurso de 1913 a 1916 no se ubica ningún plan o manifiesto donde se hable de reformar la Constitución de 1857 o de crear una nueva.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza dio a conocer el decreto por el que reformó algunos artículos del Plan de Guadalupe. En los considerandos, explica que la Constitución de 1857 a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para

¹² "Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana", Planes Políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1954. p. 153.

satisfacer las necesidades públicas, que se corría el peligro de que el Ejecutivo absorbiera a los otros poderes creando una nueva tiranía. Por lo tanto, consideró convocar a un Congreso Constituyente a través del cual la nación expresare su voluntad.

Al terminar Carranza su considerando, estableció seis artículos donde señalaba que se expediera convocatoria para un Congreso Constituyente. El Distrito Federal, los Estados y Territorios mandarían un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o funcionarios en los que pasarán de 20 mil. Si algún estado o territorio no tenía la cifra indicada de todos modos elegiría un diputado, serían señalados en la Carta Magna de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieran colaborado con los gobiernos hostiles a la causa constitucionalista. Se estipula que el Primer Jefe entregaría un proyecto de Constitución Reformada al Congreso Constituyente, y éste no podía ocuparse de este asunto sino del mencionado proyecto. Se prevenía el tiempo máximo de dos meses para que El Constituyente desempeñara su función y verificarse las elecciones de los poderes federales. El Primer Jefe prestaría informe sobre su administración y trasladaría su cargo a quien el pueblo hubiese elegido como Presidente.

Se expidió la convocatoria con base a este documento al Constituyente, que establecía que la Asamblea se reuniría en la

Ciudad de Querétaro y quedaría instalada el 10 de diciembre de 1916. El artículo 2º, señalaba el día 22 de octubre para la convocatoria, la primera junta debió efectuarse el 20 de noviembre, pero se suspendió el servicio de trenes. Entonces Carranza autorizó que la primera reunión fuera el día 21 del mismo mes en que hubo quórum y estuvieron presentes ciento cuarenta presuntos diputados. Se nombró como primer presidente del Colegio Electoral a Antonio Aguilar, por haber sido el primero en orden alfabético el primer presunto diputado presente.

En la asamblea de 1916 se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la libertad municipal. En tal sentido se pronunció la segunda comisión de la Constitución, que al comentar el proyecto de Don Venustiano Carranza, advirtió que la instalación del "municipio libre constituía la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857". Esto no significaba que el proyecto inicial tuviera una gran reglamentación, en vista de que únicamente señalaba que "los Estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".¹³

¹³ "Diario de los Debates del Congreso Constituyente". 1916-1917. T. II. México, 1960. p. 260.

Durante los debates del Congreso Constituyente, se discutieron varias concepciones del Municipio Libre, insistiéndose en distintas ocasiones que sin independencia económica, no podría existir autonomía política.

Los Constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio de Libertad Municipal a la Constitución de 1917. El proyecto fue admitido sin objeciones, aún cuando los constituyentes se dieron cuenta de que el mismo carecía de un elemento indispensable: la autonomía financiera. Este punto provocó división entre los constituyentes y fue motivo de amplias polémicas.

1.6. GENESIS Y REFORMAS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El proyecto presentado por Carranza, era el mismo que años atrás había promulgado como reforma el Artículo 109 de la Constitución de 1857, habiendo quedado en la siguiente forma: Artículo 115, "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que autoridades intervengan entre éste y el gobierno

del Estado". Esta primera fracción del artículo 115 constitucional fue aprobado por la Asamblea Constituyente, en la misma se consagra la libertad municipal.

La fracción II del proyecto del artículo 115 originalmente propuesta por el Congreso del Constituyente decía, "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local, los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado para vigilar la contabilidad de cada municipio". Los conflictos hacendarios entre los Estados y Municipios de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia que establezca la ley. Esta fracción en donde se daba intervención a los inspectores dentro de la vida municipal, suscitó una clara oposición, pues además era inadecuado dejar a los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, entre ellos los que correspondían a los Estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de éstos a la recaudación de los impuestos por parte de los municipios.

Entre las opciones más importantes, destacaba la de Heriberto Jara, que acertadamente manifestó: "No se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no está asegurada tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a

personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora, los municipios tributarios de los estados, las contribuciones han sido impuestas por los Estados, las sanciones de los presupuestos han sido hechas por los Estados, en una palabra, el Municipio se ha dejado la libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la política y podemos decir que, no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por tres poderes". Luego agregaba: "Queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o abuelo le ha dado ... Los municipios no deben estar en esas condiciones.

Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra" (la económica). ¹⁴

¹⁴ "Diario de los Debates". Op. Cit. p. 266.

En tales condiciones y a pesar de que desde el punto de vista crítico los congresistas estaban bastante cerca de la verdad, a la hora de las decisiones se falló y los municipios quedaron a merced de las legislaturas de los Estados. La deficiencia fundamental persistió por no haberse especificado cuales serían las fuentes de ingresos de los municipios. Sin embargo, no debemos culpar a los constituyentes, porque la situación ha empeorado más, por una razón ajena y que no se previó entonces: la Federación ha desposeído de los ingresos principales a las entidades federativas; y éstas no han tenido más remedio que despojar a los municipios de sus ingresos, aparte de una serie de fallas como las que se presentan en Estados como Oaxaca, en el que hay centenares de municipios que ni siquiera cuentan para pagar sus servicios de seguridad.

De cualquier manera, en términos generales el artículo 115, sin una técnica jurídica depurada, sentó las bases para el funcionamiento municipal mexicano, estableciendo que cada municipio se administraría por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado, alusión clara a la supresión que se hizo de las prefecturas y jefaturas políticas del porfirismo.

Ahora bien, el texto original del Artículo 115 Constitucional a través de los años, ha sufrido algunas reformas y

adiciones en diversas ocasiones. Este artículo es producto del Constituyente de 1917 y de una lucha armada en la cual perdieron la vida los grandes caudillos de la revolución como lo fueron: Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa, Venustiano Carranza, por mencionar algunos de los grandes forjadores de nuestra historia.

Así, como primera Modificación el 16 de mayo de 1928, el General Alvaro Obregón envió una iniciativa de reforma, la cual fue aprobada el 20 de agosto del mismo año; en la mencionada Reforma Constitucional del Artículo 115, se establecía como principal objetivo, otorgar personalidad jurídica al municipio. El Ejecutivo Federal y los gobernadores tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan y modificar el número de representantes en las legislaturas locales.

Como segunda Reforma, posteriormente el 16 de noviembre de 1932 a iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, se presentó una de modificación constitucional al Artículo 115, siendo aprobada por unanimidad y publicada el 29 de abril de 1933 en el Diario Oficial. El texto reformado fue el siguiente:

"1. 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 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 electos para el periodo inmediato pero lo que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

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

"III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

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

"Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años".

"La elección de los gobernadores de los Estados y los legislativos locales será directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivos".

"Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen será la elección popular ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún en el carácter de interinos, provisionales o sustitutos o encargados de despacho".

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato":

"a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo 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 en los dos últimos años del periodo".

"Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o por residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección".

"El número de representantes de la legislatura 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 llega a cuatrocientos mil; de nueve en aquellos, cuya población exceda de este número y llegue a ochocientos mil habitantes; de once, en los Estados cuya población sea superior a esta cifra".

"Los Diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser electos para el periodo inmediato. Los diputados de suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato en el carácter de propietarios. Siempre que no haya estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".

En la tercera Reforma, en el año de 1942 se promovió nuevamente una variante en el Artículo 115 Constitucional, misma que fué aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1943, reformándose el párrafo tercero de la fracción III en los siguientes términos: "Los gobernadores de los estados no pueden durar en su cargo más de seis años". Con lo que respecta a este párrafo, cabe señalar que el artículo 115 Constitucional contenía conceptos que invadían otras esferas, ya que éste artículo no sólo contemplaba la figura del municipio, sino además que regulaba situaciones correspondientes a los gobiernos de los estados.

Como cuarta Reforma, el 6 de diciembre de 1946, el presidente de la República promovió una nueva con la finalidad de hacer más activa la participación de la mujer en la vida política del país, por lo cual se aseguraba su intervención en las elecciones municipales, siendo publicada el 12 de febrero de 1947 en el Diario Oficial. Más tarde, por iniciativa del Ejecutivo y debido a que el Congreso de la Nación aprobó el decreto que otorgó en definitiva el derecho a que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección, el 7 de octubre de 1953 se modificó para suprimir el párrafo segundo considerado en la redacción anterior, la cual constituyó la quinta Reforma.

Como sexta tenemos que la Constitución de la República en el año de 1976, sufrió algunas modificaciones en cuanto se refiere a los asentamientos humanos que venían a beneficiar las reservas y usos de las tierras, estableciéndose en esto bases fundamentales del desarrollo urbano.

En esta reforma la participación de la federación en el crecimiento urbano del municipio se hace presente al establecer a través de disposiciones legales la regularización en cuanto a la urbanización.

Al artículo 115 se le adicionaron dos fracciones, las cuales señalan:

"IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos de acuerdo con la Ley Federal de la materia".

Los Estados o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan

a formar una continuidad geográfica, 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".

En una séptima, el 16 de diciembre de 1977, se reformó el artículo 115, a efecto de introducir el sistema de Diputados de Minoría en las elecciones de Legisladores Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuera de trescientos mil o más habitantes.

En una octava, el 3 de febrero de 1983 se decretan reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional por el Ejecutivo Federal enfocado al fortalecimiento municipal.

Dichas reformas y adiciones fueron aprobadas el 1° de febrero de 1983 conteniendo el citado artículo 10 fracciones, de las cuales, de la 1ª a la fracción VIII, en la actualidad no han sufrido modificación, ya que lo que corresponde a las fracciones VIII, IX y X, fueron modificadas y derogadas el 17 de marzo de 1987, como novena Reforma.

Con lo que respecta a las variantes que el multicitado artículo 115 Constitucional sufrió de 1917 a 1987, ninguna tiene como objetivo primordial permitir que el municipio obtenga su autonomía económica; es cierto que las reformas de 1983 otorgan una mayor participación de los ingresos que por sus impuestos obtenga la Federación, pero esto no permitirá ser autosuficiente al municipio, ya que el centralismo y su dependencia económica se acrecenta cada día más con estas disposiciones legales al funcionamiento municipal.

El Municipio Libre es la base de la descentralización económica, política y administrativa. Por lo que es fundamental que el Gobierno Federal establezca estrategias decisivas que apoyen la estructura municipal a través de las reformas que sean aplicadas debidamente, con lo cual se proporcione una mayor capacidad de gobierno que le permita al municipio organizar sus actividades en el ámbito de su territorio.

Las fracciones que contienen el artículo 115 Constitucional al año de 1994 son las siguientes:

"Artículo 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su

organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:"

"I. Cada municipio será administrado por su 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 por designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos 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 si 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 éstos han desaparecido y suspender, o revocar el mandato 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 procediera que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos".

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por suplente se procederá según disponga la ley".

"II. Los municipios serán 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, los reglamentos, las 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 los determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos".

"a) Agua potable y alcantarillado"

"b) Alumbrado público"

"c) Limpia"

"d) Mercados y Centrales de Abasto"

"e) Panteones"

"f) Rastro"

"g) Calles, parques y jardines"

"h) Seguridad pública y tránsito"

"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 asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda".

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y no 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 mejor así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles".

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

"b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos

y plazas que anualmente se determine por las legislaturas de los Estados".

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

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación a 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 en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, sólo los bienes del dominio público de la federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones".

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

"v. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano

de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

"IX. (Derogado)"

"X. (Derogado)"

Para el caso que nos interesa, es importante destacar que la fracción IV es la que da la pauta para la participación de los municipios en las empresas, ya que mediante los fondos económicos que el Estado de al Municipio por medio de un fideicomiso, podrá originar mayores recursos económicos y fortalecimiento del ayuntamiento.

Esta fracción presenta la característica principal del centralismo económico que ejerce la Federación sobre el Municipio por lo que las Reformas de 1983, apoyan al municipio, pero a la vez marcan aún más su dependencia económica.

En lo referente a algunos párrafos de la fracción I es importante mencionar que la Federación no sólo regula la economía del Municipio, sino también establece mecanismos políticos que en circunstancias especiales podrán suspender ayuntamientos y desaparecerlos cuando la legislatura local mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes lo determinen.

Por tal motivo, consideramos que resulta incongruente lo mencionado en el segundo y tercer párrafo del Artículo 115 Constitucional, fracción I, ya que el ayuntamiento es de elección popular.

Asimismo, los Estados, a través de las fracciones que contiene el Artículo 115 Constitucional intervienen en la planeación económica y mediante las diversas disposiciones legales contenidas en los ordenamientos jerárquicamente superiores a los municipales, influyen en su funcionamiento.

Por lo anterior podemos concluir que hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por las Entidades Federativas y la sanción de los presupuestos ha sido hecha por las Legislaturas. En una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir también que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes.

CAPITULO II

REGIMEN ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres esferas del poder deben desarrollarse en una forma armónica, en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de las tres jerarquías de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal.

En el Municipio convergen elementos formativos, o sea elementos anteriores a su creación como persona moral o jurídica, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumplan con su finalidad.

2.1. LA ORGANIZACION MUNICIPAL.

Se entiende por organización Municipal, la actividad que realiza el presidente Municipal y el Ayuntamiento, que se encuentra integrado a la estructura básica del Gobierno. Como funcionarios Municipales, encontramos: el Secretario del Ayuntamiento, un Tesorero Municipal, el Jefe de Policía, Oficiales del registro civil y empleados municipales, delegados de las comunidades, miembros de las juntas de mejoramiento, etc. Al personal con que cuenta el ayuntamiento se deberán delegar responsabilidades administrativas para alcanzar los objetivos de la sociedad y del municipio en su conjunto.

Organizar implica entonces, tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el propio ayuntamiento y los recursos con que cuenta para alcanzarlos, es por eso importante definir cuáles son sus atribuciones, derechos y obligaciones además de los puestos que deben formar parte de la estructura de organización municipal; definir después, los organismos que es necesario crear dentro de la misma estructura, considerando las necesidades de la población que deberán satisfacerse. Asimismo es imperativo tomar en cuenta los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles así como el tiempo estimado para cumplir con los objetivos específicos en los programas de trabajo del ayuntamiento.

Cada una de las direcciones que se agreguen a la estructura de organización y el número de personas que la integren, deberán estar debidamente justificadas, cumplir con una función específica y tener claras responsabilidades, por lo mismo, a cada puesto y persona se deberá asignar una jerarquía, es decir, su posición y su ámbito de competencia dentro de la estructura del municipio.

Por lo antes comentado, señalaremos las funciones del ayuntamiento y los servidores públicos que lo integran: El Ayuntamiento, también llamado Cabildo sólo cuando sesiona, es un

cuerpo colegiado con personalidad jurídica propia, encargado de la administración municipal. Este acto administrativo es delegado en su parte ejecutiva al Presidente Municipal, que encabeza el Ayuntamiento mismo.

Este organismo colegiado, se compone del Presidente Municipal, de uno o varios regidores y uno o varios síndicos procuradores, según lo dispuesto en las leyes municipales. Los Ayuntamientos residirán en las cabeceras municipales, salvo lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal respectiva. El Ayuntamiento deberá constituirse según la mayoría de los ordenamientos en vigor a las 10 horas del día 30 de diciembre del último año del ejercicio, los nuevos miembros tomarán posesión el primero de enero del año próximo siguiente, a las nueve horas del día en Asambleas Públicas. El Presidente Municipal que termina su periodo lee el informe de los trabajos realizados durante su ejercicio, tomando la protesta a los miembros del ayuntamiento entrante.

Por su parte los Regidores, son los integrantes del Ayuntamiento encargados de administrar como cuerpo colegiado los intereses del Municipio; no tienen facultad de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el Presidente Municipal; sin embargo, deben cumplir las comisiones que se les sean señaladas.

Los Síndicos Procuradores, son los mandatarios del ayuntamiento, cuyas funciones básicamente son las de procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al Ayuntamiento, colaborar con el Ministerio Público en el levantamiento de las diligencias de policía judicial, inspeccionar las actividades de la tesorería municipal, vigilar el cumplimiento de las leyes hacendarias, cumplir con las comisiones que se asignen en materia de hacienda, y las demás que las leyes les señalen.

El Presidente Municipal, que a la vez será el que presida el Ayuntamiento, es el único medio de comunicación entre el propio Ayuntamiento y las demás autoridades, los empleados municipales y el público en general, su conducto no podrá ser salvado sino en casos urgentes o cuando se trate de quejas presentadas en su contra.

Por lo que toca a el Secretario Municipal quien asiste por ley a las sesiones de cabildo para dar fé de lo acordado pero no es parte del Ayuntamiento pese a la importancia de su función, es el responsable inmediato de las oficinas de la Presidencia, nombrado y removido libremente por el Presidente Municipal, despacha y autoriza todos los asuntos que competen al ayuntamiento y a la propia presidencia municipal. Asimismo, auxiliaba a esta

última en sus funciones de registro civil; función que ha desaparecido.

El Tesorero Municipal es la autoridad fiscal y la única persona encargada de recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto, el Tesorero debe hacer previamente a la toma de posesión de su cargo, el corte, el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo.

El Secretario del Ayuntamiento además de sus funciones, es aquella persona designada a propuesta del Presidente Municipal quien tendrá a su cargo también las oficinas y el archivo municipal, el Registro de vecinos y el control del patrimonio municipal y en la mayoría de los casos es eje de control político.

2.2. PRINCIPALES FUENTES DE INGRESOS.

A la autonomía que debe tener el Municipio como un verdadero ente político debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que se trate de una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca.

Sin embargo, no deben quedar las finanzas municipales al arbitrio de un poder extraño, como es la Legislatura del Estado. Asi como en materia de finanzas públicas estatales, son los Congresos de las Entidades Federativas los que tienen el ejercicio del poder tributario, con las limitaciones que se han establecido en la Carta Magna, pero al fin y al cabo, en un régimen de relativa autonomía estatal, así también, creemos nosotros, debe hacerse un esfuerzo para establecer en la Constitución General de la República, y en las Constituciones locales, bases más firmes para la autonomía financiera municipal.

En nuestro criterio, existen impuestos que son estrictamente municipales, y que deben definirse claramente como tales sin que quede al arbitrio de la Legislatura Estatal concederlos o retirarlos. Como fuentes de recursos municipales. Podemos señalar, desde luego, los siguientes:

"El impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles.

El impuesto de espectáculos y diversiones públicas.

El impuesto sobre sacrificio de ganado.

Los impuestos sobre anuncios, bardas y banquetas.

Los impuestos sobre ingresos mercantiles que la Ley Federal de la materia reserva a los Municipios en su artículo 81.

El impuesto sobre juegos permitidos.

El impuesto predial o territorial".¹⁵

En consecuencia, debe corresponder a los Municipios el establecimiento y cobro de todo tipo de licencias y refrendos, como por ejemplo, los referidos a construcciones y urbanizaciones, resellos de ganado, autorización de giros comerciales e industriales, certificaciones, autorizaciones, registros, inscripciones, licencias para transitar vehículos de motor y personas.

Creemos que lo mismo puede y debe sostenerse en relación con las contribuciones especiales de mejora, que son, como es bien sabido, de carácter predominantemente municipal, y que en otros países constituyen uno de los medios de financiamiento más adecuado de ciertas obras municipales. Advertimos que en los últimos treinta años se ha experimentado en México un uso cada vez más

¹⁵ Sergio Francisco de la Garza. "Derecho Financiero Mexicano". Décima Sexta Edición. Editorial Porrúa. México, 1992. p. 236.

creciente de las contribuciones de mejora, llamadas impropriamente derechos de cooperación e impuestos de planificación. Originalmente usados en el Distrito Federal, ahora son también utilizados en casi todos los municipios de los diversos Estados de la República.

Por ser forma de financiamiento de obras públicas municipales, tales como apertura de calles y avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, agua, drenaje y alcantarillado, pavimentación de vías públicas, construcción de cordones de banqueta y banquetas mismas, etc., debe reconocerse el poder fiscal a favor de los Municipios para que ellos mismos tengan la facultad de establecer y recaudar este tipo de aportaciones, tan municipales por su naturaleza misma.

En México es bastante común que los Municipios obtengan productos como consecuencia del arrendamiento y explotación de bienes propios, ocupación de la vía pública con materiales para construcción y escombros, uso de la vía pública con vehículos, en forma de horas o en exclusiva, para sitios de automóviles, cajones de estacionamiento, cuotas de panteones municipales, corrales para el abasto, recolección de basura de empresas comerciales e industriales, explotación de la basura en plantas, etc.

Es obvio que los productos, al no ser contribuciones, escapan a la actual disposición del Art. 115 Constitucional que atribuye a las Legislaturas de los Estados el poder fiscal municipal. Sin embargo, existen casos en que por ignorancia o por otras razones pretenden los Congresos Estatales atribuirse facultades en materia de productos municipales, no obstante que carecen de ellas en absoluto. Por tanto, convendría también la definición constitucional de la autonomía municipal a este respecto.

Otros impuestos establecidos en favor de los Municipios son: el de traslado de dominio, exclusivo o en participación con el Estado; el predial tanto urbano como rústico, en forma exclusiva, como participación en el impuesto estatal, o como impuesto adicional al del Estado; sobre cultivo de tierras; ganadería; expendios de bebidas alcohólicas; restaurantes, bares, cantinas, clubes nocturnos, casas de asignación, cabarets, etc.; anuncios y propaganda de paredes, carteles, o fonética; remates; sobre capitales y prestamistas; actas, documentos y contratos; diversiones y espectáculos públicos; juegos permitidos, rifas y loterías; rastro y abasto de carnes; comercio ambulante; registros de fierro y marcas de herrar; mercados; sobre extras de trabajo en establecimientos comerciales. Además de cobrar derechos por inhumaciones; autorización de obras de urbanización y fraccionamientos; registro comercial y por licencias comerciales.

La política de Gobierno Federal en México ha sido también la de reconocer que los Municipios de la República deben participar en los rendimientos de los impuestos federales, por lo que actualmente existe una indefinición y falta de un sistema general para fijar la participación. En algunos casos ésta se determina en función de la producción o del consumo en un Municipio. En otros casos se deja que sea la Legislatura la que indique qué Municipios de su Estado resulten favorecidos con la participación y en qué medida se incluyan los propios Municipios.

Estimamos que ese sistema debe cambiarse y establecer una nueva mecánica que no deje al arbitrio de la Legislatura Estatal determinar el beneficio de algunos Municipios y su cuantía. Pensamos la necesidad de señalar claramente que las participaciones se repartan entre los Municipios de acuerdo con su población.

Otra medida que en nuestra opinión debe tomarse, es que las participaciones sean entregadas directamente a los Municipios beneficiarios a través la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin necesidad de pasar por las Tesorerías Estatales, reduciendo el tiempo para que lleguen efectivamente, evitando así como el inconveniente de su manejo.

Por último, sería muy importante que las participaciones y los impuestos concedidos, sean determinados legislativamente, ampliándose el número de impuestos, solo en el caso que las posibilidades y necesidades municipales los hicieren factibles y equitativos.

2.3. PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL.

En la evolución del Municipio existe un renglón importante que consiste en saber planificar la administración del propio ayuntamiento, porque los planes no deben hacerse con afirmaciones vagas y genéricas, sino con la mayor precisión posible, toda vez que van a regir acciones concretas.

Cuando carecemos de planes precisos, cualquier administración no es propiamente tal, sino un juego de azar, una aventura, ya que, mientras el fin buscado sea impreciso, los medios que coordinemos serán necesariamente ineficaces, parcial o totalmente.

Siempre habrá algo que no podrá planearse en los detalles, pero cuanto mejor fijemos los objetivos, será menor ese

campo de lo eventual. Los planes que constituyen un sólido esquema sobre el que pueden calcularse las adaptaciones futuras.

La planeación consiste, por lo tanto, en establecer el curso concreto de acción que ha de seguirse, señalando claramente los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y números, necesarios para su culminación.

Los planes deben ser de tal naturaleza, que pueda decirse que existe uno sólo para cada función; y todos los que se aplican en el Municipio deben estar, de tal modo coordinados e integrados, que en realidad pueda decirse que existe un sólo plan general.

Es evidente que mientras haya objetivos inconexos para cada función, habrá contradicción, dudas, etc. Por ello, los diversos planes que se aplican en una de las direcciones del Municipio, deben coordinarse en tal forma, que en uno mismo puedan encontrarse todas las normas de acción aplicables.

De ahí surge la conveniencia y necesidad de que todos cooperen en su formación. Por lo que al hablar de la Dirección, de los que conforman el Municipio, repetiremos este principio, exclusivamente para distinguirlo del de la Unidad de mando que es el Presidente Municipal.

Si el plan es principio de orden, y el orden requiere la unidad de fin, es indiscutible que los planteamientos deben coordinarse jerárquicamente, hasta formar finalmente uno sólo.

Es básico que la planeación de la administración pública municipal contemple dentro de su programa la documentación e información referente a disposiciones legales que regulen la estructura municipal así como un catálogo que entre otros puntos contenga:

1. Una introducción que concluya los motivos que originan su elaboración.
2. Que contemple objetivos acordes a sus necesidades.
3. Que determine políticas de procedimientos.
4. Que cuente con organigrama.
5. Que estructure una serie de actividades básicas y secundarias.
6. Que cuente con un catálogo de formularios y modelos de documentos.

Asimismo otro renglón que es de suma importancia es la elaboración del presupuesto del municipio, por ello los síndicos y el tesorero municipal, apoyados por profesionales, serán los responsables de la elaboración de dicho presupuesto y su control. Dentro de sus obligaciones estará la de elaborar proyectos mediante los cuales considere el mejor funcionamiento de la tesorería y la recaudación de los impuestos, debiendo someter a consideración del Ayuntamiento cualquier propuesta de estructuración o modificación.

Las atribuciones y funciones del municipio a través de la planeación de la administración pública se puede determinar en dos ámbitos: en la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral, capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles, y segundo, la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la población. Corresponde a este aspecto la prestación de servicios públicos, desarrollo económico, social, desarrollo urbano y el trabajo y comunidad en sus relaciones con las autoridades estatales y federales. A su vez corresponde a las funciones administrativas la de planeación hacendaría, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de los recursos materiales.

Para cumplir con estos fines, el gobierno municipal necesita manejar en conjunto los recursos que se identifican como

hacienda municipal, la cual está compuesta por los bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio; los productos de sus bienes y aprovechamientos, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos, los productos resultantes de la explotación de los recursos naturales, propiedad de la federación que se encuentren en los territorios de los diversos municipios, en los términos y proporciones que se le asignen a las leyes o convenios relativos a la materia.

Así mismo, la participación que se perciba de acuerdo con las leyes federales y estatales o por vía de convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la federación y los estados; las utilidades de empresas de la federación y de los estados, las utilidades de empresas para-municipales que se constituyan dentro de los ámbitos de su competencia, las tasas adicionales que en su caso fije el Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales de los Estados sobre impuestos federales y estatales por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que reciba. Por lo antes señalado, resulta de suma importancia contar con una verdadera planeación municipal, como un instrumento de racionalidad política y administrativa, que trata de dar respuesta a las interrogantes siguientes: ¿qué vamos a hacer?,

¿hacia dónde queremos encaminarnos?, ¿con qué recursos contamos?, ¿quién o quiénes son responsables de la dirección?. En este contexto, cabe señalar entonces que los municipios tienen la capacidad jurídica para determinar principios de planeación.

Sin embargo, existen causas fundamentales que obligan a que la planeación municipal no sea totalmente autónoma. La primera de ellas es de orden económico, ya que no cuenta con los recursos suficientes para la instrumentación de un desarrollo. En segundo lugar, existe el orden político, pues los municipios son pertenecientes a una Entidad Federativa, y hacen suyas las políticas generales de desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción principalmente, se caracterizan por ser dependientes del esquema de la planeación nacional y estatal.

Es por todo esto que sugerimos una reforma de desarrollo gradual que permita obtener al municipio, autonomía económica mediante la creación de fideicomisos que impulsen a la pequeña y mediana intervención directa del ayuntamiento con capital de riesgo en la estructuración de sociedades mercantiles, con lo cual se le permitirá ser el promotor de su propia economía, arraigar a su población en sus lugares de origen y contribuir a la desconcentración de las grandes ciudades.

Todos los servicios y programas de trabajo deben planearse para ser proporcionados según las necesidades que presente el municipio en la actualidad o en un futuro cercano, es por eso que, podemos concluir que un municipio sin planeación de su administración no obtendrá los objetivos trazados por no contar con la estructuración adecuada.

2.4. LA PROBLEMATICA SOCIAL DEL MUNICIPIO.

Dentro de los fines del Municipio destaca la producción de servicios para una comunidad, en efecto, no hay ningún municipio en el que no se establezcan reglas específicas para lograr este objetivo, ya que se busca siempre la obtención de un beneficio mediante la satisfacción de alguna necesidad de orden general o social.

Ahora bien, estos fines u objetivos, representan lo que se desea alcanzar en el futuro como resultado del proceso administrativo. En el fondo es la materialización de la unidad de fin, esencial en todo grupo social, en virtud de ser aquello a lo que las acciones de todos se dirigen, ya que realmente se trata de los fines perseguidos.

La importancia de la fijación de objetivos es clara y definitiva; éstos dan su razón de ser al Municipio, pues para conseguirlos, es que existe y vive. En primer término para preparar el programa, se requiere partir de la información que proporcionan los análisis de las peticiones de los ciudadanos formuladas al Ayuntamiento, grupos de presión, así como la recopilación que se hagan de las quejas provenientes de dichos habitantes de los funcionarios y empleados de gobierno.

En segundo lugar, es necesario realizar un diagnóstico anual por parte del personal del ayuntamiento de la productividad de la administración pública para conocer la situación del gobierno, localizar fallas, determinar causas limitantes y medir la influencia que provoca las deficiencias. Asimismo deberá realizarse un pronóstico que dé a conocer la tendencia de las necesidades sociales, la evolución de los servicios públicos y el aspecto que tendrá el municipio al terminar los tres años de ejercicio administrativo.

Como un estilo de política en nuestro país se acostumbra que el Presidente Municipal recorra su municipio para conocer personalmente los problemas más urgentes que se presenten en esos momentos. Los habitantes le manifiestan sus necesidades, sin saber a ciencia cierta la esfera de sus facultades, sin determinar el ámbito de acción de las autoridades municipales, estatales o

federales que puedan resolverlas, según sus atribuciones o las posibilidades que se tengan de contar con recursos casi siempre limitados.

Ahora bien, al realizar sus funciones el presidente municipal se encuentra con una gran cantidad de peticiones que le servirán para formular sus planes de trabajo. Para este efecto, deberá separar las propuestas en dos grupos: las que correspondan a los servicios municipales y las que pertenecen a otras autoridades. Asimismo deberá ponderar o jerarquizar las peticiones de carácter municipal para que sirvan de base al trabajo en función de las limitaciones de recursos y de tiempo, ya que como presidente municipal y con el carácter de gestor deberá también canalizar esas peticiones a las autoridades estatales, federales, empresas descentralizadas e instituciones privadas que correspondan. Otro punto de importancia en este inciso, es el que las quejas provenientes de los empleados, de los funcionarios o del público en general revelen en la casi totalidad de los casos un mal funcionamiento en el proceso del servicio, por lo que se les debe dar atención inmediata y averiguar la causa de la deficiencia para tomar las medidas necesarias tratando de corregir el servicio y así eliminar o disminuir las causas limitantes del desarrollo social.

Este análisis debe definir y evaluar los factores de producción administrativa, determinar las causas que impiden el

crecimiento social y las necesidades que tiene el grueso de la población referente a su mejor medio ambiente, servicio público y bienes materiales que permitan desarrollar su carácter civil. Todos los servicios deben planearse para ser proporcionados según las necesidades que se presentan en la actualidad o en un futuro cercano o lejano, pero siempre teniendo en cuenta el desarrollo social, económico y demográfico del municipio. No deben darse paliativos para resolver los problemas y necesidades sociales, sino programar a fondo los servicios para que puedan satisfacer las necesidades siempre crecientes de la población.

Por último, queremos añadir que se han establecido nuevas formas de administración municipal ante la transformación técnica que el mundo experimenta, y la complicación que han adquirido los servicios municipales: el gobierno por gerente, el gobierno municipal por comisión, han demostrado gran eficacia, reaccionando ante administraciones corruptas o ineficaces. Aunque esto surgió de necesidades urgentes o aun de desastres regionales, es indudable que la administración municipal requiere una revitalización y que en México basta, por ahora, que se deje en libertad de nombrar sus propias autoridades. Son muchos los casos en que autoridades municipales, aun con el sistema vigente, han demostrado gran capacidad. En otros casos, los gobiernos estatales, han sido los jurados enemigos del municipio, sobre todo en los casos en que una reacción popular ha llevado a algunas ciudades, de importancia, a

los cargos municipales, a miembros de un partido diverso al que domina en el Estado.

2.5. OBJETIVOS DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

En razón de la finalidad del Municipio, los objetivos deben realizarse en el plazo más corto posible. Pero existen algunos, que de antemano se prevé que no podrán obtenerse si no después de un tiempo determinado, la fijación de los mismos, si está bien precisada, añade mayor eficacia a toda la planeación.

Ordinariamente, el administrador con mucha frecuencia debe sugerir al cabildo la modificación, adaptación, reenfoque, ampliación y aún supresión de objetivos generales. Pero, sobre todo, debe fijar muchos de los objetivos a corto plazo, necesita explicarlos con claridad, realizar la total jerarquización de los mismos en el municipio y lograr la coordinación con los diversos fines de grupo y con los objetivos supremos del Municipio, pero no existen ni fórmulas matemáticas, ni recetas preconcebidas para hacer un trabajo que es exclusivo del juicio del hombre.

Por lo anterior es que debemos contar con la formación de un Plan de Trabajo que permita al Ayuntamiento tener con un

instrumento en el que se plasmen las necesidades básicas y alternativas de solución, así como el control de evaluación que se lleven a cabo de ese plan o programa y que permitan contar con información de base para la toma de decisiones e identificar nuevas necesidades.

El Plan General de Trabajo es el conjunto de actividades que se realizarán en el trienio del gobierno a fin de resolver algunos de los problemas que existen en el municipio. Esta objetivación es elaborada por los integrantes del ayuntamiento, es una síntesis de los propósitos y metas definidas por el Presidente Municipal, después de haber conocido la problemática cuando realizó su campaña en la zona rural y urbana. Con la información obtenida en el estudio de peticiones y quejas jerarquizadas, procesadas, con la asesoría y opiniones de técnicos y funcionarios municipales, por lo cual consideramos que las bases del plan de trabajo son las siguientes:

a) La productividad: el ayuntamiento debe utilizar los recursos humanos, materiales y económicos disponibles con la máxima eficiencia posible, utilizando las técnicas de optimización para evitar desperdicio de dinero, recursos y tiempo. Asimismo, el ayuntamiento está obligado a obtener recursos a través de su gestión con la finalidad de estar en mejores posibilidades de cumplir con los compromisos adquiridos.

b) Generalidad. La planeación y distribución de los servicios deben ser enfocados a la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

c) Coordinación: La estructuración de los planes de trabajo deben diseñarse de conformidad a las necesidades del municipio y de común acuerdo a los principios del artículo 115 Constitucional.

d) Previsión: Todos los trabajos de planeación deben determinarse en función del tiempo de ejecución, ya sea a corto o largo plazo y al lapso de ejecución.

e) Desarrollo: Los planes municipales deben ser evolutivos en función del crecimiento de la población, buscando, mediante una participación activa de los sectores económicos el fortalecimiento municipal.

f) Continuidad: Un problema que se presenta en la gran mayoría de los municipios es la falta de continuidad de los trabajos, representando una pérdida económica considerable para el pueblo, por tal motivo no deben deshacerse los planes anteriores. En todo caso servirán, mediante ajustes y motivaciones para la realización de una obra en concreto.

g) Rentabilidad: Siempre que sea posible, se dará preferencia a aquellos servicios que proporcionen una recuperación de la inversión o de los que pueda proporcionar una utilidad permanente al municipio.

h) Ingresos: Independientemente de los ingresos que el municipio tiene establecidos por los servicios y derechos, así como los apoyos federales y estatales, los cuales en gran medida no son suficientes para el cumplimiento de los diversos programas de desarrollo que se pretenden establecer en los mismos, es recomendable que el ayuntamiento busque una participación del sector privado en forma conjunta, con la finalidad de dar mayor empleo, servicios, provocar una derrama económica a través de empresas en las que participe el propio ayuntamiento en forma económica, etc.

Al inicio de cada gestión, el ayuntamiento se propone principalmente prestar servicios y detonar económicamente su región para aliviar las necesidades comunes del municipio. Esto puede ser a corto o a largo plazo. Los primeros fines se realizarán dentro del periodo de vigencia del ayuntamiento, los segundos serán conjuntamente con ayuntamientos anteriores.

Dentro del plan de trabajo, se deberá establecer como prioridad el satisfacer las necesidades más apremiantes del municipio, tomando en consideración los recursos económicos que se tienen. Buscar el apoyo económico del gobierno del Estado para que el propio municipio alcance su autonomía mediante la participación y provocación de inversión en su zona de influencia, ello permitirá generar empleos, tener mayores ingresos por derecho y utilidades de las sociedades mercantiles en las que participe. El ayuntamiento deberá también proporcionar el máximo de servicios públicos municipales con el mínimo de desperdicios de recursos humanos, físicos y económicos, dar preferencia a los servicios que satisfagan las necesidades vitales de la mayoría de los habitantes del municipio que proporcionen el desarrollo económico de la localidad y los que sean autofinanciables. Fomentar y apoyar el desarrollo industrial mediante una política que permita al municipio o a un grupo de municipios crear polos de desarrollo.

Por lo anteriormente manifestado, consideramos que debe procurarse escuchar las opiniones de diversas personas, sobre todo si sus puntos de vista representan ángulos distintos y complementarios, ya que siendo la mente humana forzosamente limitada, al contar con visualizaciones de distintas personas, puede revelarnos datos muy importantes que debemos tomar en consideración, y que a nosotros solos se nos habrían ocultado. De

ahí la importancia de los comités, las Juntas, los Seminarios, etcetera.

Ahora bien, los objetivos deben fijarse por escrito en los casos de mayor importancia, ya que al escribirlos nos permitirá analizar más concienzudamente el objetivo que nos proponemos, fijar su alcance verdadero, comparar las etapas sucesivas o graduales por las que pensamos llegar hasta él.

Por lo tanto el objetivo debe ser perfectamente conocido y eficazmente querido por todos los que han de ayudar a realizarlo, ya que con mucha frecuencia se fijan metas, y se pretende que quienes colaboren en su búsqueda o realización, conozcan los detalles concretos de su operación o función, sin que puedan darse cuenta del objetivo final. Esto resta eficacia a la intensidad con que se trate de lograr, pero sobre todo dificulta la coordinación de quienes habrán de lograrlo.

De igual manera se cree muchas veces que, con señalar el objetivo, se termina todo el proceso por parte del presidente, cuando en realidad, la eficacia de la acción dependerá en gran parte de la motivación que logre de todas las personas que cooperan para su realización.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADO DE QUERÉTARO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Para concluir diremos que se deben de buscar los instrumentos materiales e institucionales necesarios para alcanzar los objetivos y prioridades establecidos de acuerdo con las directrices del plan que son de muy diversa índole: administrativos (afinación de los sistemas), informativos (inventario de recursos y red), financieros (ingresos extraordinarios del sector público, estructuración, coordinación y adecuación del sector financiero), técnicos (sistemas de información, estadística, coordinación, programación y evaluación), promocionales (programas sectoriales y regionales, programa de promoción de inversiones del sector público, la inversión extranjera y programas de estímulo), ministeriales (creación de una Secretaría responsable de la realización del plan de desarrollo), jurídicos (desarrollo de los principios de la planeación en la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos), institucionales (integración de los planes de desarrollos de los estados, las regiones y los sectores de la economía en el plan global y coordinación de las políticas de la Federación y los estados), humanos (creación de conciencia y politización respecto del proceso, establecimiento de formas de consulta y participación ciudadana en la formulación y la ejecución del plan), etc.

Todos estos medios integran un complejo instrumental para la ejecución de los objetivos del plan debiendo ser activados y controlados por una estructura administrativa central. El plan

sería enteramente ineficaz sin los remedios y éstos serían inoperantes sin el órgano central.

CAPITULO III

LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO.

El ritmo de la vida moderna no permite esperar deliberaciones para acometer los problemas actuales, que además, por su complejidad, requieren más de capacidad humanística y técnica, de experiencia y conocimiento, que de representatividad para su solución. Así podemos afirmar que el interés de la sociedad y del Estado requieren no de un gobierno débil sino de un gobierno que por su fortaleza y actividad, sea eficaz, por lo que lo valioso o no de la concentración de facultades estatales, sólo puede valorarse en función del resultado en los Municipios.

3.1. LA FIGURA DEL FIDEICOMISO.

Los esfuerzos realizados por los estudiosos del fideicomiso para encontrar su antecedente exacto en el derecho romano y en el derecho germánico, han sido infructuosos.

La opinión que en nuestro concepto es la más correcta, es aquella que atribuye el origen del fideicomiso mexicano al antiguo "use" del derecho inglés, que a su vez es la fuente del trust inglés. "Esta institución nació en el siglo XIII como resultado de una práctica frecuente en aquella época, de entregar bienes inmuebles mediante la transmisión del dominio a un

prestanombre, para que éste administrara dichos bienes en beneficio de una tercera persona".¹⁶

En la etapa medieval del fideicomiso inglés, los propósitos eran en su mayor parte, puesto que se pretendía burlar a los acreedores por disminuciones artificiales del patrimonio, disminuir considerablemente el pago de impuestos sobre la propiedad o adquirir propiedades que estaban legalmente fuera del alcance de la persona o institución interesada.

Intervenían en esta transacción tres personas:

1. El que hacía la transmisión del dominio, conocido como Settlor.
2. El que recibía los bienes, a quien se denominaba Feoffee.
3. Y el tercero a cuyo favor se hacía la transmisión de dominio, llamado beneficiario.

Otros elementos destacables eran:

¹⁶ Rodolfo Batiza. "El fideicomiso Teoría y práctica". Edición de la Asociación de Banqueros de México, A.C. México, 1973, p. 24.

4. La confianza entre las partes, sin la cual la operación no podría celebrarse.

5. La ausencia de legislación y la ausencia de precedentes en los tribunales, que convertían los deberes del administrador en simples obligaciones morales.

Para el siglo XV, las quejas contra los administradores infieles se hicieron tan frecuentes, que se creó un procedimiento a seguirse ante el lord canciller, alto dignatario eclesiástico, en virtud de que los derechos reclamados no estaban legislados ni reconocidos por los tribunales.

"En 1535, se promulga la ley de usos (statute of uses) a fin de evitar en el futuro aquellos abusos. El efecto principal fue que convirtió al beneficiario en dueño económico de los bienes, en tanto que la propiedad legal se concedió a favor del administrador".¹⁷

Como puede verse, el creador del fideicomiso quedó sin derechos sobre las cosas que transmitía.

¹⁷

Roberto Goldschmidt. "El fideicomiso en el Derecho Comparado", Ediciones Arayu-Buenos Aires, 1954. p. 29.

Ahora bien, contra la creencia general, el "trust anglo-americano" no se transplantó directamente en México. La introducción de esta institución se realizó luego de una prolongada adaptación, que aún está por completarse, por lo cual la institución tiene tan diversos e interesantes variantes en la política mexicana.

Puede afirmarse que estamos en presencia de un fenómeno jurídico en continuo movimiento práctico en busca de una identidad que la distinga de las demás instituciones existentes.

Ninguna ley anglo-americana de "trust" fue copiada por el legislador mexicano; tampoco se recibió ninguna instrucción ya existente en el derecho romano o en el derecho germánico.

Sin embargo, si se tomaron en cuenta y de manera directa, los proyectos de varios tratadistas nacionales y extranjeros, quienes trataron de adaptar a nuestra realidad, el "trust anglo-americano".

El resultado ha sido una institución que no responde enteramente al marco tradicional del derecho romano.

Los autores de los proyectos tomados en cuenta por el legislador mexicano son:

A. Los principios doctrinarios del Doctor Ricardo Alfaro, autor de la obra *El Nuevo Fideicomiso*, publicado en Panamá en 1921.

B. Conceptos del Doctor Pierre Lepaulle, autor del artículo *De la nature du trust*, publicado en 1927 en el "*Journal du Droit International*", traducido en 1932 por la revista general de derecho y jurisprudencia.

C. Y fundamentalmente las ideas del Licenciado Jorge Vera Español, autor de un proyecto de ley que presentó a la Secretaría de Hacienda en 1926 y de un proyecto anterior ante la misma Secretaría en 1905, mejor conocido como "*Proyecto Limantour*" por haber sido presentado oficialmente al congreso por el secretario de hacienda, Sr. José Y. Limantour.

Ahora bien, la legislación mexicana sobre el fideicomiso es muy reciente.

I. A fines de 1924, se promulga la ley de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, que se limitó en cuanto al fideicomiso se refiere, a describir vagamente las funciones de "*Los bancos de fideicomiso*", anunciando que se expediría una ley que regiría dichas instituciones de fideicomiso.

II. En junio de 1926, se expide la ley de bancos de fideicomiso.

III. En agosto de 1926, se promulga la ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, abrogando la ley de bancos de fideicomiso ese mismo año e incorporando como parte de su texto, el articulado de aquella.

IV. En junio de 1932, se promulga la ley general de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares; la exposición de motivos expresa que la institución del fideicomiso introducida en 1926, podría ser de gran utilidad al país, pero desgraciadamente no se había precisado el carácter sustantivo de dicha institución y que una definición clara era necesaria, siendo este concepto materia de la ley general de títulos y operaciones de crédito.

V. En agosto de 1932, se expide la ley general de títulos y operaciones de crédito, en la cual apareció la regulación actual de fideicomiso como institución sustantiva.

"Aunque el antecedente inmediato del fideicomiso nuestro es el "trust norteamericano", en realidad el legislador mexicano estructuró, de acuerdo con nuestro medio, una institución

completamente diversa al "trust". En primer lugar, tuvo nuestro legislador la atingencia de comercializar la operación, instituyéndola como exclusivamente bancaria. Sólo la solvencia de los bancos y la vigilancia que sobre ellos ejerce el Estado, han establecido las bases para la aplicación extensiva del fideicomiso. Ciertamente es que en algunas ocasiones la vigilancia estatal ha fallado y algunos bancos fiduciarios han ido al fracaso; pero en términos generales, puede decirse que el fideicomiso es una institución ya arraigada entre nosotros, con perfiles muy propios y con un extenso campo de aplicación".¹⁸

Ahora bien, en el fideicomiso los elementos personales son normalmente tres. El fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario.

a) El fideicomitente. Es la persona que constituye el patrimonio autónomo afectado al fin del fideicomiso y éste según la ley puede integrarse con bienes y derechos salvo aquéllos que sean estrictamente personales de su titular. "Por patrimonio autónomo debe entenderse un patrimonio distinto de otros y distinto sobre

¹⁸ Raúl Cervantes Ahumada. *Títulos y Operaciones de Crédito*. Décima tercera Edición. Editorial Herrero. México, 1984. p. 288.

todo de los patrimonios propios de quienes intervienen en el fideicomiso".¹⁹

Según nuestra ley "Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica ..." (Artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

b) El fiduciario. Es la persona que está obligada a utilizar el patrimonio constituido y afectado en fideicomiso a la realización de un fin determinado. De acuerdo con la ley y también con el anteproyecto, sólo pueden ser fiduciarias instituciones de crédito expresamente autorizadas para ello. "Entiéndase bien que el fiduciario es titular pero no propietario del patrimonio fideicomitado, dicho de otra manera, la transmisión de bienes hecha al fiduciario no es absoluta ya que el fiduciario no puede disponer de los bienes en su propio beneficio".²⁰

¹⁹ Joaquín Rodríguez y Rodríguez. "Derecho Mercantil". Tomo I. Vigésima Edición. Editorial Porrúa. México, 1991. p. 220.

²⁰ Roberto L. Mantilla Molina. "Derecho Mercantil". Vigésima octava Edición. Editorial Porrúa, México, 1993. p. 160.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito expresa en su artículo 356 que: "La institución fiduciaria tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fideicomiso, salvo las normas y limitaciones que se establezcan al efecto al constituirse el mismo; estará obligada a cumplir dicho fideicomiso conforme al acto constitutivo; no podrá excusarse o renunciar a su encargo sino por causas graves a juicio de un juez de primera instancia del lugar de su domicilio y deberá obrar siempre como buen padre de familia, siendo responsable de las pérdidas o menoscabos que los bienes sufran por su culpa".

Por su parte la fracción IV del artículo 45 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establece que "Las instituciones fiduciarias desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente. La Comisión Nacional Bancaria podrá, en todo tiempo, vetar la designación de los funcionarios que hubiere hecho la institución, o acordar que se proceda a la remoción de los mismos".

Finalmente en el acto constitutivo del fideicomiso o en las reformas que requerirán el consentimiento del fideicomisario si

las hubiere, podrán los fideicomitentes prever la formación de un comité técnico o de distribución de fondos, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando la institución fiduciaria obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad.

c) El fideicomisario. Es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios que se establecieron en el acto constitutivo del fideicomiso. Fideicomisario puede ser el propio fideicomitente, pero ya hemos visto que de acuerdo con la ley no puede serlo el fiduciario. Sin embargo, en algunas leyes especiales se ha establecido alguna excepción como ocurre en la del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., en que éste al mismo tiempo que es fiduciario puede llegar en ciertos casos a ser fideicomisario, pero la regla general es la ya mencionada.

"El fideicomisario no es un elemento esencial del fideicomiso, ya que pueden darse fideicomisos sin fideicomisario. Por ejemplo se constituye un fideicomiso para que con los productos del patrimonio fideicomitado se levante una estatua a un prócer, se recojan los perros callejeros, se realice una investigación científica o se funde una clínica para determinada clase de enfermos. En estos casos no habrá fideicomisario como sujeto

jurídico y las acciones que a él pudieran corresponder serán ejercitadas por el Ministerio Público".²¹

Para concluir diremos, que la realización personal en el negocio fiduciario, estriba en la obligación impuesta al fiduciario de afectar los bienes o derechos recibidos a una determinada finalidad de carácter lícito.

3.2. REGIONALIZACION DE LOS FIDEICOMISOS.

Debemos reconocer que los municipios en su gran mayoría no cuentan con los recursos económicos ni técnicos para una debida administración de los fideicomisos, es por eso que es importante la regionalización y agrupación de los municipios en cuanto se refiere a las finalidades de los fondos. Esta necesidad es importante para que el desarrollo de los diversos municipios de una región se complementan entre sí, estableciéndose relaciones internas alrededor de varios núcleos aglutinadores.

Con la debida regionalización de una entidad federativa para estos fines, se podrán atender de manera conjunta las necesidades de inversión que presenten algunos municipios mediante los adecuados estudios socioeconómicos y de viabilidad.

²¹ Raúl Cervantes Ahumada. Op. Cit., p. 294.

Es innegable que las grandes regiones económicas se estructuran conforme a la existencia de importantes recursos naturales, que permiten el crecimiento económico de una o varias actividades productivas. Es importante que la concentración regionalizadora de municipios presente cierta homogeneidad en el grado de desarrollo en las fuerzas de producción que puede ser diferente a lo que corresponde a regiones vecinas, con las cuales establecería ligas de carácter económico inevitables, pues sería imposible considerar una región aislada sin relación alguna con las diversas zonas de una entidad federativa o del país.

Las regiones deben quedar comprendidas en lo posible dentro de los límites municipales, desde luego, debe tomarse en cuenta la división administrativa de cada estado, aunque en algunas ocasiones no refleje la división económica realmente existente.

Dicha regionalización deberá tener por base el número mínimo de índices y criterios por considerar, debido a la escasez de estudios zonales, estadísticas verídicas y de datos de diversos tipos. Se deberá ser también realista en esta ubicación de fideicomisos y que se consideren las condiciones verdaderamente existentes, porque de otra manera, si hubiere la simple anexión de municipios, si estos son disímiles a la larga, el desarrollo económico se complicaría.

Por lo anterior, consideramos pertinente, antes de realizar cualquier acción en un Estado, llevar a cabo la investigación de los datos existentes y realizar un estudio de actualización.

El modo como un Municipio ordena su economía es el rasgo más característico de toda su estructura de poder económico y social. Es frecuente que una crítica superficial suponga que donde no existe un sistema de regionalización la economía se desarrolla de modo espontáneo y anárquico. Esto es inexacto. "En los estados liberales donde la participación del gobierno en la vida económica estaba restringido a unas cuantas funciones no se vivía el desorden. Había un medio de control: el del sistema de mercado, que si bien obedece en lo fundamental al crecimiento natural de la economía no por ello puede pensarse que es ineficaz".²²

La regionalización implica que el control sobre la vida económica no se deje al libre juego de las fuerzas económicas sino que se transfiera en alguna medida a una entidad de la administración pública.

"La regionalización es un sistema de toma de decisiones que establece ciertos objetivos sociales y económicos a alcanzar

²²

Moisés Ochoa Campos. "La Reforma Municipal". Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1985. p. 120.

tomando en cuenta el interés general y selecciona los medios para alcanzarlos".²³

Mientras el control establecido por el mercado es invisible e impersonal, la regionalización supone un sistema tangible, una organización para tomar decisiones, y además mientras el control de mercado se basa en la libertad, el de la regionalización tiene una dosis de compulsión o coerción que varía según la naturaleza específica del sistema planificador.

En una economía liberal la producción está controlada por la demanda. Sólo puede producirse lo que se necesita, o sea que los requerimientos del público consumidor determinan en miles de decisiones lo que debe producir. En la regionalización es la organización estatal la que determina o influye decisivamente lo que debe producirse y para ello establecer ciertas metas a alcanzar organizando los medios disponibles y tomando en cuenta el interés general.

3.3. PROPUESTA A LAS LEGISLATURAS LOCALES DE LA INSTRUMENTACION JURIDICA DE LOS FONDOS DE FOMENTO.

²³ Carlos F. Quintana Roldán. "Derecho Municipal". Editorial Porrúa. México, 1995. p. 85.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa lo siguiente: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1o. de enero de 1977 dice en su:

"Artículo 1o. La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal".

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la Administración Pública Centralizada".

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal".

De acuerdo con el precepto transcrito, la Administración Pública Federal está dividida en dos grandes áreas: La Administración Pública Centralizada y la Administración Pública Paraestatal, en donde consideran como formando parte de esta última a los fideicomisos.

El artículo 3o. de esta misma ley dice que "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes de las siguientes entidades de la administración Pública Paraestatal:

"I. Organismos descentralizados";

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas"; y

"III. Fideicomisos".

De conformidad con este precepto, los fideicomisos son considerados como entidades de la administración pública de las cuales el Poder Ejecutivo de la Unión puede auxiliarse en los términos de las disposiciones legales establecidas y esto debemos tenerlo siempre presente.

Finalmente en el artículo 47 del ordenamiento que comentamos, se expresa que: "... En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada".

Interpretando los diversos preceptos que nos hemos permitido transcribir, afirmamos:

Que los fideicomisos están reconocidos expresamente como entidades del sector paraestatal, y a ellos el Ejecutivo puede recurrir, para auxiliarse en los términos de lo que prevengan las disposiciones legales correspondientes.

Estos fideicomisos, de acuerdo con lo previsto por el artículo 47, serían los que estableciera la Secretaría de Hacienda como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, así como de los que se crearán con recursos de las entidades a que alude el artículo 3o. de este propio Ordenamiento y la única obligación que se impone al fideicomitente es la de recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos, exigiendo que en todos los casos, un representante del propio fideicomitente forme parte de dicho comité técnico.

Lo anterior significa que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de manera privativa se concede la facultad de constituir fideicomisos para auxiliar al Gobierno Federal, a la Secretaría de Hacienda, la que deberá actuar como fideicomitente en todos los casos, sin otra obligación que la de consultar para la integración de los comités técnicos en la forma en que ya lo hemos mencionado. Pero las cosas en verdad no son así; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976 y que entró en vigor el 1.º de enero de 1977, en su artículo 2o. dice: "El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o de deuda pública que realizan:

"I. El Poder Legislativo",

"II. El Poder Judicial",

"III. La Presidencia de la República",

"IV. Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

"V. El Departamento del Distrito Federal",

"VI. Los Organismos Descentralizados",

"VII. Las Empresas de Participación Estatal y Mayoritaria",

"VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal y algunas de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria".

"A los poderes, instituciones, dependencias, organismos, empresas y fideicomisos antes citados se les denominará genéricamente en esta ley como "entidades", salvo mención expresa".

Con un sentido de aclaración, el artículo 3o. precisa "Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos a que se refiere el artículo 2o. de este Ordenamiento son los que se definen como tales en la ley".

Finalmente el artículo 9o. expresa: "Sólo se podrán constituir o incrementar fideicomisos de los mencionados en la fracción VIII de esta ley con autorización del Presidente de la

República emitida por conducto de la Secretaría de Hacienda, la que en su caso propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única del Gobierno Federal".

Como puede observarse, también en esta ley se alude a los fideicomisos como entidades del Sector Público y por lo mismo sus erogaciones quedan comprendidas en el gasto público federal, ya que a tales fideicomisos les es aplicable el mencionado Ordenamiento. Pero quizá lo más importante que se destaca en la ley que comentamos, es lo que se refiere a la constitución o incremento de los fideicomisos celebrados por el Gobierno Federal, por el Departamento del Distrito Federal o por alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII (organismos descentralizados y empresas de participación estatal), pues se establece muy claramente que ello puede hacerse sólo con autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que hará la propuesta respectiva. Se sigue conservando en este artículo la facultad para que sea la misma Secretaría la fideicomitente única del Gobierno Federal.

Consideración por separado merecen los fideicomisos que las entidades de la Federación constituyan en un pasado no muy remoto sobre fondos que les facilitaba el Banco Nacional de Obras

y Servicios Públicos para la realización de obras como: introducción de agua potable, obras de alcantarillado, construcción de mercados y algunas otras que tenían desde luego por finalidad resolver necesidades urgentes y fundamentales, para el desarrollo económico y social de los pueblos de México.

"En estos fideicomisos, los gobernadores de los Estados y a veces las autoridades municipales, lograban por conducto del propio Banco de Obras y Servicios Públicos donde se establecía como obligatorio que esos fondos se entregaran en un fideicomiso que se constituía en la División Fiduciaria del propio banco, que éste acatando las instrucciones establecidas en el acto constitutivo, afectara tales fondos a la consecución de los fines señalados".²⁴

En tales circunstancias, el propio Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se encargaba de contratar que una empresa constructora fuera la que realizara el fin previsto en el fideicomiso y con cargo al mismo le otorgaba los fondos suficientes para que realizara la obra.

En estos casos, la institución fiduciaria para garantizar los anticipos que tenía que otorgar y el cumplimiento de la finalidad prevista en el propio fideicomiso, requería normalmente

²⁴ Reynaldo Robles Martínez. "El Municipio". Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 68.

de una garantía que se otorgaba por una compañía fiadora y que tenía por objeto tanto el correcto empleo de los fondos recibidos por anticipado, como el cumplimiento de la obra contratada. Si los dos extremos llegaban a satisfacerse: devengar el anticipo y cumplir el contrato, se liberaba a la fiadora, pero también al mismo tiempo los objetivos perseguidos por el fideicomiso se habían cumplido.

Normalmente formaba parte de la estructura de estos fideicomisos la circunstancia especial (que constituía una excepción a la regla general) de que la fiduciaria fuera en estos casos al mismo tiempo fideicomisaria, pues en la realización del fin propuesto, estaba implícita o expresamente consignada la recuperación del crédito concedido y en otras hipótesis, con la venta de los bienes logrados a través de la realización del fideicomiso, era posible que se previera la recuperación de la fiduciaria en lo que se refiere a la devolución del monto del préstamo concedido, para la consecución de los fines ya señalados.

La práctica seguida por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, no siempre permitió que se lograra la recuperación de estos créditos que como fondos se daban en fideicomiso para el logro de los diversos objetivos que las entidades perseguían, pues a pesar de los esfuerzos realizados en

muchísimas ocasiones no se pudieron cumplir las instrucciones de la fiduciaria y los créditos no siempre se recuperaron.

Estos fideicomisos si se hubieran calificado entonces, se habrían comprendido dentro de los llamados fideicomisos estatales.

Para evitar los inconvenientes antes señalados, se estructuró un nuevo mecanismo para el logro de los importantes fines que los Estados de la Federación persiguen, resolviendo estos problemas para dar una vida más cómoda a los mexicanos que la necesitan.

Actualmente de acuerdo con su Ley Orgánica, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos puede otorgar financiamientos directos a los Estados y Municipios de la Federación para que puedan realizar obras como las descritas, pero ahora el banco ya no aparece como fideicomisario pues la garantía de recuperación se establece en los contratos respectivos con base en la participación que las propias entidades tienen en impuestos federales. En estos casos el banco tampoco aparece como fiduciario.

En otras situaciones el propio Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos maneja fondos en fideicomiso como el de Préstamos a Contratistas y Nacional de Desarrollo Portuario, que

han seguido para constituirse, la misma mecánica que señalamos para los llamados fideicomisos de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, maneja algunos fideicomisos que con base en las facultades que otorgan las constituciones políticas de los Estados se han constituido en dicho banco y que a no dudarse, se enmarcarían dentro de los fideicomisos públicos, pero con perfiles característicos.

Podría decirse que en la actualidad existe un problema de nomenclatura para designar a este tipo de fideicomisos, ya que conforme a la terminología que se les da, se califica de manera especial su naturaleza jurídica.

La denominación más frecuente de este tipo de fideicomisos, es la de Públicos, con esto se califica al fideicomitente y de esta manera puede participar cualquier ente de la Administración Pública Federal así como las entidades federativas y los municipios del país.

Sin embargo, dadas las normas para constituir fideicomisos por parte del Gobierno Federal, éstos serán los únicos que podemos catalogar como estatales, sin dejar de ser públicos; en otras palabras podemos inferir que el término "Públicos" es el

género aplicable a cualquier fideicomiso que constituyan entes o autoridades del llamado sector público y Estatales y la especie, ya que éstos siempre serán constituidos por el Gobierno a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguiendo las normas federales al efecto.

3.4. CREACION DE LOS COMITES TECNICOS DE VIGILANCIA.

Se habla de la constitución de comités técnicos en los fideicomisos, donde siempre se incluirá por lo menos un representante del coordinador del sector y otro del gobierno local. La institución fiduciaria debe mantener en estos consejos técnicos un representante permanente que concurrirá con voz pero sin voto.

Los comités técnicos en esta clase de fideicomisos deberán proceder de acuerdo con las facultades que les haya señalado el propio fideicomiso conforme a las instrucciones del Ejecutivo si las hubiera, indicando cuales asuntos requieren de la aprobación del mismo, para que se puedan ejercitar las acciones y derechos que correspondan al fiduciario. Debe entenderse en este caso que las facultades del citado cuerpo colegiado constituyen limitaciones para las instituciones fiduciarias; por otra parte se advierte que éstas instituciones deberán abstenerse de cumplir las resoluciones que el comité técnico dicte cuando las mismas sean en

exceso de las facultades que expresamente le hayan sido fijadas por el fideicomitente o en violación a las cláusulas del contrato de fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados excediéndose en dichas facultades o en violación a los citados contratos.

Cuando no sea posible reunir al comité técnico y se requiera la realización de actos urgentes cuya omisión pudiera causar notoriamente perjuicios al fideicomiso, la institución fiduciaria debe proceder a consultar al Gobierno local, a través del coordinador de sector, quedando facultada para ejecutar aquellos actos que éste autorice.

El comité técnico, se integrará por una o varias personas que son nombradas por el fideicomitente y que tendrán la facultad de dar instrucciones al fiduciario para la aplicación de los recursos a un fin determinado.

El fideicomitente, en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas designará un comité técnico para la distribución de los fondos del mismo fideicomiso. Las facultades de este comité se determinarán en el acto de su nombramiento y el fiduciario sólo tendrá que atender sus decisiones. El fiduciario

que no siga las indicaciones del comité técnico será responsable de las consecuencias negativas causadas al fideicomiso, en cambio si cumple con las indicaciones se le considerará exento de toda responsabilidad.

El patrimonio que forma el fideicomiso tendrá como finalidad central, fortalecer la capacidad rectora de los ayuntamientos municipales en el proceso de desarrollo económico y social e incrementar el ingreso real de la comunidad, mediante la capacidad productiva del municipio.

El Comité Técnico de Vigilancia se integrará conforme a las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por lo que el fideicomitente constituirá un Comité que podría quedar integrado de la siguiente manera:

Presidente: el representante del gobernador.

Vocales: representantes de las distintas secretarías del gobierno en el Estado y los presidentes municipales que integra una región.

En nuestra opinión esta forma de integración es la más adecuada, ya que son las personas que cuentan con la debida información de sus áreas. Para el caso de que el fideicomiso

comprenda todo un Estado, los presidentes municipales representarán sus municipios en los comités.

Por lo tanto, la función básica de este comité será la de vigilar la correcta aplicación de los distintos recursos destinados a la promoción del desarrollo, así como estudiar los distintos proyectos de inversión que se planteen en el comité técnico, teniendo facultades en pleno de aprobar o rechazar una propuesta de inversión. Las aprobaciones serán siempre por mayoría de votos teniendo el representante del gobierno el voto de calidad en caso de empate. El comité autorizará al ayuntamiento con capital de riesgo proporcionado por el fideicomiso su participación en los proyectos de inversión por instrucciones del Comité Técnico, el fiduciario otorgará créditos a las empresas que hayan promovido o respaldado el patrimonio fideicomitado.

Asimismo, el Comité Técnico dará instrucciones al fiduciario sobre intervenir, invertir y distribuir el patrimonio fideicomitado, ajustándose siempre a las operaciones del fideicomiso y a las reglas que para este efecto dicte el fideicomitente.

Para tal medida, el Comité Técnico contratará un número reducido de técnicos especialistas en diversas áreas de la producción, con la finalidad de que las inquietudes de los

presidentes municipales en su inversión sean canalizadas correctamente, tomando en cuenta los diversos factores que influyen en la constitución de una empresa mercantil.

Este Comité Técnico sesionará válidamente con la mayoría de sus miembros. Si falta un miembro propietario podrá ser sustituido por su suplente.

Las sesiones podrán realizarse mensualmente y a petición del Presidente del Comité podrán hacerse en forma extraordinaria.

Entre otras facultades que el Comité Técnico en cita puede tener son las de autorizar como ya lo señalamos:

- Las operaciones que le sean presentadas por los ayuntamientos con base en las reglas de creación que se establezcan.
- Proponer el fideicomitente, reglas y bases para la realización de las actividades encaminadas a la consecución de los fines de este contrato.
- Examinar y aprobar la elaboración de estudios y proyectos que le sean presentados.

- Aprobar financiamientos que se requieren.
- Indicar al fiduciario qué garantías deberán otorgar para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los financiamientos.
- Aprobar el plan de labores representados por los técnicos que apoyarán a los ayuntamientos en la elaboración de sus proyectos de inversión.
- Cuidar el buen manejo del patrimonio del fideicomiso.
- Girar las instrucciones necesarias a la Institución Fiduciaria por conducto del delegado fiduciario, en todo lo relativo al manejo de bienes que integran el patrimonio del fideicomiso.
- Tomar los acuerdos que procedan para la consecución de los fines del propio fideicomiso.
- Revisar y aprobar las cuentas que en forma periódica rinda el fiduciario al propio comité técnico.

- A propuesta del fideicomitente se designará a la persona física o moral que auditará las cuentas de operación y aplicación del patrimonio fideicomitado.

- El grupo de técnicos tendrá la obligación de vigilar que los acuerdos de comité sean aplicados correctamente y reportar a éste cualquier irregularidad.

Una vez que los recursos del patrimonio del fideicomiso sean aplicados correctamente, estos pasarán a ser regidos conforme a las reglas que regulan los bienes de los municipios y a la vez estarán supeditados a las leyes mercantiles.

Las facultades que han sido mencionadas creemos son las mínimas que deben imperar en un Comité Técnico, ya que de ellas se podrán derivar comisiones que vigilen estrictamente el cumplimiento de estas disposiciones.

3.5. CONSTITUCION DE EMPRESAS PRODUCTIVAS.

Los fideicomisos de fomento en su permanente propósito de contribuir a la desconcentración de la actividad económica y de los asentamientos humanos; promueve la acción concertada entre los

lo deformen.

En los fideicomisos de fomento económico y social hemos encontrado un valioso instrumento para alentar y consolidar nuestro sistema de economía mixta. Por eso es responsabilidad común de los sectores público y privado aprovechar de manera intensa y racional sus múltiples recursos así como la posibilidad de utilizar este

Por su parte Gustavo Romero Kolbeck, nos dice en su artículo titulado "Importancia de la Actividad Fiduciaria": "El Gobierno Federal ha establecido diversos fideicomisos de fomento económico cuya administración ha sido encomendada principalmente al Banco de México y a Nacional Financiera. Dentro de los sectores básicos hacia los que orienta su canalización de recursos destacan: el agropecuario e industrial; la construcción y adquisición de vivienda de interés social; el fortalecimiento del sector externo; el comercio interno formado por detallistas asociados y el desarrollo de programas turísticos".²⁵

Muy conocida es la evolución del fideicomiso mexicano desde su inclusión en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el año de 1932 hasta nuestros días.

La iniciativa privada, sabedora de las bondades de ésta figura, ha hecho un uso irrestricto de la misma, aplicándola a los más diversos negocios y a veces en lugar de recurrir a la institución jurídica idónea para resolver una situación determinada, se ha invocado con mayor comodidad al fideicomiso, lo que no resulta siempre recomendable aunque ello represente ciertas ventajas.

²⁵ "El Fideicomiso en México". Memoria de Convenciones Anuales del Centro Bancario de Monterrey, A. C. Editorial IEE. México, 1976. p. 220.

Como un ejemplo más podemos citar que en la Administración Pública Federal, particularmente en el sexenio del licenciado Luis Echeverría, también se hizo un uso abusivo del fideicomiso estatal, pues éste fue un instrumento que se utilizó para realizar los más extraños y difíciles objetivos.

En todos los ámbitos a nivel nacional se constituyeron fideicomisos, pero infortunadamente no en todos los casos se lograron realizar los fines señalados y la historia se escribió pronto ya que muchos de los funcionarios que manejaron tales fideicomisos fueron encarcelados por su inadecuado uso.

El fideicomiso a nuestro juicio, se trata de una fascinante institución jurídica que mucho facilita la realización de los más difíciles objetivos, pero debe recurrirse a ella sólo cuando tales finalidades no puedan llevarse a cabo por la institución jurídica idónea o por la dependencia a quien corresponde la función.

Definitivamente puede asegurarse que los lineamientos principales que señalan los diversos ordenamientos que hemos tenido a la vista, se encontrará no sólo la forma de hacer bien las cosas, sino de hacerlas conforme a normas jurídicas claras y precisas.

Por lo tanto, la constitución de empresas productivas, requiere de un amplio estudio de los diversos factores que influyen en la producción. Para este efecto, la ley de sociedades mercantiles, ofrece varias alternativas de asociación como son los casos concretos de las: Sociedades en nombre colectivo, Comandita Simple, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Sociedad Cooperativa, Sociedad de Comandita por Acciones y la Sociedad Anónima; esta última resulta ser la más indicada para los fines que se plantean en esta tesis.

El objeto que se establece al crear un fideicomiso que apoye el crecimiento económico del municipio, mediante el otorgamiento de recursos financieros, tiene la finalidad de crear o participar directamente en sociedades productivas con los diversos sectores generadores de la producción.

Para tales efectos, haremos un análisis de las sociedades mercantiles que son aplicadas en nuestro sistema jurídico, algunas de las que podrían servir para la participación de los municipios.

La sociedad en Nombre Colectivo. Es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden de modo subsidiario, limitada y solidariamente de las obligaciones sociales. Este tipo de sociedades no es atractiva para un comerciante, por lo que su práctica ha desaparecido del mundo comercial y se ha convertido en un fósil jurídico.

La Sociedad de Responsabilidad Limitada. Es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representados por títulos negociables y a la orden o al portador, que sólo serán cedibles en los casos y en los requisitos que establece la ley. La Sociedad de Responsabilidad Limitada, existirá bajo una denominación o bajo una razón social que se formará con el nombre de uno o más socios. La denominación o razón social irá inmediatamente seguida de las palabras "Sociedad de Responsabilidad Limitada" o de sus abreviaturas "S. de R. L.", la omisión de este requisito sujetará a los socios a la responsabilidad de responder de forma colectiva. Una de las características que presenta este tipo de sociedad es que el número de socios no podrá ser mayor de 50, el capital se limita a un número de \$300,000.00 y los órganos sociales que integran esta sociedad son: La Asamblea, La Gerencia y Los Organos de Vigilancia.

La Sociedad Cooperativa. La Sociedad Cooperativa es una sociedad clasista, compuesta exclusivamente de socios pertenecientes a la clase trabajadora, cuyo objeto será la explotación de una empresa comercial de producción o de distribución de bienes o servicios con eliminación del comerciante intermediario y con la finalidad de distribuir los beneficios de la explotación de la empresa directamente entre los asociados

cooperativistas. En este caso concreto, el fideicomiso podrá apoyarlos con créditos o el municipio con gestiones.

La Sociedad en Comandita por Acciones. Es la que se compone de uno o varios socios comanditados de la empresa que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales, y uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones.

La Sociedad Anónima. Es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

Esta sociedad es la más adecuada para los fines que se pretenden a través de este trabajo de investigación. El presente estudio tiene como objeto analizar brevemente las diversas sociedades, mas resulta que a nuestro criterio, de acuerdo a los tiempos comerciales, la más apropiada, ya que el municipio arriesgaría sólo lo invertido sin verse afectado en su patrimonio.

La Sociedad Anónima cumple con las características de inversión que requiere el sector empresarial al considerar que aporta exclusivamente lo necesario en una empresa mercantil y al asociarse con el municipio cumpliría con dos funciones

fundamentales que son: el generar empleos y derrama económica y a la vez, fortalecería su rama de producción.

potencias distintas tanto desde el punto de vista geográfico como político y jurídico".³⁰

4.2. CONDICIONES DE VIABILIDAD.

Para adentrarnos al tema que nos ocupa, debemos precisar si el gobierno mexicano está dispuesto a un ensayo de cambio social profundo, como lo implica la creación de fideicomisos. Es decir, si está dispuesto a quebrantar la tesis fundamental de los gobiernos mexicanos desde 1940 por lo menos, que en esencia consiste en favorecer la acumulación del capital, la urbanización y la industrialización del país para proceder después en una etapa diferida a una redistribución de la riqueza.

Porque la única justificación de viabilidad de los fideicomisos estaría en hacer cambios en los sistemas político y social para actualizar la promesa de redistribución, para lograr un desarrollo equitativo y equilibrado de todos los sectores, clases y regiones del país, sobre todo aquellas marginadas del progreso y de la riqueza porque si de lo que se tratara fuera el mantener la

³⁰

Modesto Seara Vázquez. "Derecho Internacional Público". Décimo cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 59.

misma tesis de política económica bastaría con dejar intactas las libertades y protecciones que se han otorgado hasta ahora a los agentes privados y al sistema de mercados que han mostrado ser tan pertinentes para lograr un crecimiento económico desequilibrado e injusto.

"El gobierno de la República debe estar consciente que un cambio de las reglas del juego en cuanto al desarrollo económico generará inquietud y descontento entre los grandes intereses privados, (aunque éstos al final del proceso pudieran salir beneficiados) con una ampliación del mercado interno y con una mayor viabilidad".³¹

En una primera fase son de esperarse diversas resistencias y probablemente una campaña de oposición bien articulada como la que generó la ley de Asentamientos Humanos en 1976. El sector privado se opondrá a un control estatal de esa magnitud a pesar de que legalmente el plan sólo sea obligatorio para la administración y las empresas públicas, porque entenderá que el gobierno para hacer efectivo el plan total creará presiones intensas sobre la iniciativa privada para que acepte el plegarse a los objetivos y prioridades de dicho plan.

³¹ Jorge Serrano Trasviña. "Aportación al Fideicomiso". Publicaciones del Seminario de Derecho Mercantil y Bancario, México, 1960. p. 180.

Además, el gobierno deberá afrontar las resistencias del propio sector público. Si bien el plan será compulsivo legalmente para este sector, es evidente que existen intereses políticos muy poderosos y de gran capacidad de maniobra y presión, por lo que disciplinar ese conjunto quizás no resulte mucho menos difícil que sujetar a las empresas privadas.

Son numerosos los casos de los países atrasados en que la planeación ha fracasado y se ha convertido en un catálogo de buenas intenciones por carecer de ciertas condiciones previas y esenciales para asumir el reto de la programación de viabilidad de la empresa.

Por lo que toca a México, los economistas han señalado algunas opiniones de las que hemos seleccionado las que consideramos más importantes:

"A) Debe generarse una participación y movilización política en torno al proceso. La planificación implica una toma de conciencia colectiva respecto del desarrollo. Sin esa participación la planeación se volvería una tiranía tecnocrática y faltaría la mística social tan importante para el arribo a las metas establecidas".

"B) Información. Antes de pensar en la planeación se necesita replantear el problema jurídico y político del derecho a la información. Una información incompleta o torcida haría posible el establecimiento de un sistema central de toma de decisiones. Sin un conocimiento objetivo de los hechos sociales, de la conducta política y económica, sin un inventario de recursos y sin una red que renovara y vinculara la información no se podrían establecer las metas, las metodologías o los instrumentos del plan".

"C) Una administración pública bien articulada. El sector público será el promotor y conductor del programa, para ello será necesario que elimine sus tendencias centrífugas más graves y que disminuya grandemente el desorden, el despilfarro y la corrupción. Debe de desaparecer el sistema "feudal" tan característico y tan destructivo del sector público mexicano".

"D) Sistema de evaluación. Debe existir un organismo que tenga como función vigilar permanentemente las funciones de las distintas dependencias del sector público para que realicen sus funciones con la eficiencia y con los resultados previstos y que justifiquen con todo rigor las erogaciones realizadas".

"E) Un control sobre el crédito. Es decir, medios jurídicos y técnicos que permitan al Estado orientar los recursos

financieros públicos y privados hacia ciertas prioridades decididas no tanto por el interés especulativo sino por las conveniencias sociales".

"F) Un acuerdo general de alianza con los sectores social y privado de producción y también con los estados y municipios que debido al sistema constitucional no pueden ligarse compulsivamente al plan".

"G) Una reforma tributaria. El financiamiento y ejecución del plan implica no sólo una reestructuración del sistema de recaudación para evitar la evasión, el contrabando y otros vicios sin una nueva base impositiva, dirigida a gravar en forma progresiva el ingreso patrimonial de las personas físicas de modo que quien reciba mayores beneficios pague más, se disminuya drásticamente el consumo suntuario incompatible con las escaseces del país y se recaben suficientes recursos que permitan la disminución del endeudamiento externo".

"H) Ajustes institucionales. Es necesario adecuar el marco constitucional para permitir la intervención del Estado en el

desarrollo económico desligándose definitivamente de la tesis liberal aún vigente".³²

4.3. RENTABILIDAD DE LA EMPRESA.

Como se ha dicho la programación general fallaría si no se logra una respuesta favorable de los sectores sociales y privados. En el mejor de los casos la articulación del sector público influiría en el cambio en forma subsidiaria, pero no podrían alcanzarse las metas generales.

Para lograr esta inducción no basta que el Estado haga una intensa propaganda y "concientice" a los productores. Es necesario que vaya más allá del aspecto puramente indicativo sin llegar a asumir una actitud autoritaria y destructiva, ilegal e imprudente. Es obvio que esta inducción sólo puede lograrse a través de una manipulación de las fuerzas del mercado merced a un intervencionismo estatal en múltiples niveles.

El Estado tiene una palabra que es su propio poder económico, no sólo todos sus ingresos ordinarios, extraordinarios,

³² José Manuel Villagordoa Lozano. "Doctrina General del Fideicomiso". Ediciones de la Asociación de Banqueros de México". México, 1976. p. 198.

sus múltiples y cuantiosísima inversiones sino la gestión directa que hace en la economía.

"El Estado actualmente es el mayor inversionista, el mayor consumidor, el mayor productor y el mayor empleador del país. No sólo es el mayor empresario sino el empresario que controla las industrias claves, las comunicaciones y transportes. toda la producción de energéticos y la urdimbre financiera e industrial y comercial que representan casi mil empresas, organismos y fideicomisos que controla".³³

Además de este poder económico, el Estado tiene un control relativamente estricto sobre: la inversión extranjera directa, la transferencia de tecnología, la cesión y enajenación de patentes, marcas y mejoras; la operación del comercio exterior; la actividad crediticia; el tráfico interno y externo de mercaderías; así como un extenso sistema de estímulos fiscales que puede utilizar discrecionalmente, asimismo, una serie de facultades en materia de monopolios a las que puede darse un contenido de inducción económica.

³³ Octavio A. Hernández. "Derecho Bancario Mexicano, Instituciones de Crédito". Tomo II. Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas. México, 1966. p. 220.

Estos instrumentos y otros más entre los que destaca el control efectivo del movimiento obrero organizado, de las grandes centrales campesinas y de pequeños propietarios además del movimiento cooperativista, dan por lo menos en teoría, una gran capacidad de negociación, suficiente para que el Estado concerte o imponga una serie de alianzas con el sector el privado, sin necesidad de hacer expropiaciones antieconómicas o de afrontar una resistencia peligrosa para la estabilidad social y política del país.

Una buena parte del sector empresarial, sus ideólogos y voceros sostienen que México vive un sistema de libre empresa cuyo puntal es el texto del artículo 28 de la Constitución que prohíbe todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria, comercio o servicios al público. Se añade además, que la misma Constitución garantiza la más amplia libertad comercial o industrial, que los particulares pueden escoger a su antojo y que esas normas están de acuerdo con la estructura de la sociedad mexicana, su ideología predominante y el derecho común, es decir, el Código de Comercio, sus leyes filiales y el Civil de aplicación supletoria.

Contra esta argumentación un tanto carente de imaginación y de sentido social e histórico puede oponerse el propio texto constitucional.

La Constitución permite la actividad mercantil tanto de los particulares como del propio Estado, sin establecer fronteras respecto de cada sector. El artículo 5o. limita la libertad de comercio e industria en los derechos de la sociedad. Si bien, admite la libre concurrencia, atempera sus principios al sujetar el interés y las gestiones de los particulares a los derechos y a los intereses de la sociedad (Artículos 3o., 5o., 27, 28 y 131).

Reconoce además la desigualdad y debilidad de la clase trabajadora frente a sus patrones capitalistas. El artículo 123 crea un estatuto jurídico para la protección de la persona humana como trabajador.

Por lo antes expuesto, podríamos considerar como un recurso viable, la recuperación de la pequeña y mediana industria, así como el fortalecimiento económico del propio municipio, al establecerse mecanismos de nuevos ingresos, con lo cual se permitiría un desarrollo y un ajuste económico que repercutiría en un crecimiento paralelo para ambos sectores.

por esto es de suma importancia desarrollar empresas rentables a través de un programa debidamente estructurado y serio que garanticen mediante un análisis profundo el éxito de la sociedad mercantil entre los diferentes sectores privados y municipales, apoyados a través del fideicomiso.

4.4. OPERATIVIDAD DE LA EMPRESA.

En México debido al carácter de nuestro sistema político y a la naturaleza nacional y concentratoria, la tarea de la planificación deberá estar a cargo de los poderes locales quienes tienen la capacidad política, administrativa y el rango constitucional que les permite actuar en un nivel de competencia nacional.

Es difícil pensar que sería posible o conveniente que la operatividad de la empresa tuviera como órgano central a una entidad independiente y contradictoria del Poder Ejecutivo local o que se redujera a un Consejo Asesor sin capacidad de imponer sus decisiones.

Por lo tanto, el perfil del órgano central de operatividad debería de encontrarse en un Consejo Intersecretarial, en una Secretaría de Estado o en una combinación de ambas instituciones: El Consejo formularía el plan de operatividad que debería ser aprobado por el Gobernador, y la Secretaría de Estado se encargaría de aplicar, controlar y evaluar su realización.

Si todos los Estados legislaran sobre la operatividad y produjeran sus propios proyectos, esta multitud de propósitos iría

en contra del principio general de un sistema unificado de toma de decisiones.

No puede concebirse un plan armónico segregado en programas de diversas autarquías. Aunque la operatividad supone planes sectoriales y regionales, no son determinados éstos en forma independiente sino obedecen a una idea, a un proyecto; a unos objetivos generales que los planes secundarios vienen a complementar dándoles una orientación hacia la acción práctica.

Los Estados y Municipios conservan su plena autonomía frente a un plan de operatividad global y en caso de una imposición arbitraria podrán defenderse por medio del Juicio de Amparo de acuerdo con la fracción II del artículo 103.

No hay duda que la única forma de hacer concurrir al plan a estas entidades es a través de los convenios que con su carácter autónomo celebren con el Gobierno Federal.

Los convenios que han de celebrarse entre los poderes que integran la Unión no contradicen en nada el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Carta Magna admite convenios que pueden celebrar los propios gobernadores entre los Estados de la Federación para la

extinción de penas en establecimientos penitenciarios dependientes del Ejecutivo Federal (Artículo 28, fracción III).

Han sido frecuentes los convenios para resolver problemas de límites entre los Estados, y en fecha reciente los convenios de coordinación fiscal para redistribuir los tributos y las funciones de recaudación entre los Estados, los Municipios y la Federación.

Es de explorado derecho que la separación de poderes en la Constitución Mexicana no implica de ninguna manera una separación antagónica y estricta entre ellos, sino un sistema muy complejo de relaciones en el que a la vez se contrabalancean, tal como lo prescriben las teorías clásicas de Locke y Montesquieu, se armonizan procurando una actuación plena y coordinada del Estado para cumplir con sus altos fines políticos y sociales.

Por otra parte, es evidente que los Estados no pueden renunciar a su soberanía a través de ningún convenio, por lo que el límite de los convenios de concurrencia en materia de planificación estará en el respeto de la estructura constitucional definida particularmente en los artículos 124, 115, 116 y demás relativos que integran el capítulo denominado "de los Estados de la Federación".

Tampoco se puede imponer coercitivamente a los particulares el cumplimiento del plan general de operatividad sin violar las garantías establecidas en el artículo 5o. de la Constitución. El Estado cuenta con dos caminos legítimos para sumar al sector privado a los planes:

- a) Con la celebración de convenios o concordatos;
- b) A través de la acción de mecanismos inductivos.

Es conocido jurídicamente que la administración pública puede celebrar contratos o convenios con los particulares. Estos son indispensables para el cumplimiento de las funciones del gobierno. Algunos de ellos son celebrados por la administración pública dentro del régimen de derecho privado y corresponden a necesidades específicas de bienes o servicios que normalmente sólo pueden proporcionar los particulares.

Sólo los órganos competentes de acuerdo con la ley podrán representar a las entidades públicas y las personas morales privadas deberán hacerlo a través de sus apoderadosos.

Los convenios deberán respetar rigurosamente las garantías establecidas en el artículo 5o. de la Constitución; es decir, que en ningún caso implicarán un pacto por el cual el

súbdito renunciará temporal o permanentemente a ejercitar determinada profesión, industria o comercio.

Como afirma Serra Rojas, "los particulares estarían en libertad de aceptar o no las condiciones que estableciera el Estado, pero aceptadas, se someterían a un régimen excepcional en el que el interés público tiene el rango supremo al que se subordina el interés privado".³⁴

De no cumplir las autoridades con los convenios celebrados violarían las garantías establecidas por los artículos 14 y 16 y los particulares podrían acudir al Juicio de Amparo.

4.5. OBJETIVOS PROGRAMABLES.

Con la constitución de los Fondos de Fomento Económico, se busca el elemento básico que proporcione el apoyo financiero del gobierno de un Estado para la organización de los diversos sectores de la producción en zonas que requieran una fuente productora de servicios y bienes.

³⁴ Andrés Serra Rojas. "Derecho Administrativo". Tomo II. Décima Quinta Edición. Editorial Porrúa. México, 1993. p. 320.

Los Fondos o Fideicomisos, realizarán estudios adecuados a través de sus comités técnicos, que permitirán crear empresas productivas.

El objetivo fundamental del Fideicomiso será el fomentar un desarrollo organizado, lo cual implica un reto al tratar de combinar adecuadamente el impulso y el equilibrio de un esfuerzo que agrupe a todos los sectores de la producción, coordinándolo con el municipio, ya que se pretende recobrar la capacidad de crecimiento económico y generar empleos con base en un cambio estructural que conduzca al fortalecimiento municipal y a una distribución equitativa, de conformidad con los preceptos legales de nuestra Constitución a una sociedad más justa.

El objetivo principal es crear una política de desarrollo a nivel regional con base a la vocación económica de cada uno de los municipios, para que al distribuir la inversión se conviertan en el generador de impulso que permita la descentralización de recursos hacia la zona de menor desarrollo.

De esta manera se puede evitar el empobrecimiento del campo y de las regiones de menor expansión económica, además se crearían condiciones para la retención de la población en sus lugares de origen, evitando migraciones que depriman la capacidad

productiva de las zonas rurales y de los municipios de escasos recursos.

Para poder cumplir cabalmente con los objetivos del programa, el Gobierno del Estado, deberá cuidar aspectos técnicos y administrativos como son:

Al constituirse la sociedad se deberá revisar que las aportaciones de capital, si son en efectivo, sean depositadas en la Tesorería; en el caso de ser bienes inmuebles o muebles, que cuentan con los documentos que acrediten la titularidad.

Los sistemas de control que se implementen, no den como resultado la formación de aparatos burocráticos que obstruyan la agilización de los recursos económicos, ya que tomando en cuenta los tiempos que se viven se desfasaría el proyecto de inversión, lo que traería como resultado un mal comienzo operativo.

Es importante que empleados de los fideicomisos del propio gobierno, no intervengan en el manejo de recursos de la empresa, ya que provocaría que los socios privados se inconformen y consideren que el manejo de las empresas no es el adecuado por los mismos resultados económicos de la sociedad.

Otro punto de suma importancia es el de mantener la total autonomía de la empresa respecto al Estado, ya que al ser socio mayoritario en una sociedad, lo convierte en administrador, comercializador y principal aportador de capital, con lo que no se cumple correctamente con el objetivo que es el de apoyar una economía municipal y social, ya que el sector privado tendrá poca participación y eso originaría que el manejo de la empresa caiga en servidores públicos. No siempre bien intencionadas o con escasa capacidad empresarial.

Los gobiernos estatales podrían vigilar continuamente que el presupuesto destinado a esos fideicomisos sea aplicado correctamente mediante el establecimiento de comités técnicos, y más concretamente, con la participación de los presidentes municipales en la vocalía de estos fondos de fomento, ello a la vez que daría la seguridad de una vigilancia recíproca, permitiría la oxigenación de nuevos ingresos a los municipios y en parte obtener la tan anhelada y negada autonomía municipal.

Reunida la voluntad y el poder político con las condiciones esenciales para iniciar el proceso, debemos examinar los elementos irreductibles con los que debería contar para que el objetivo programable pueda considerarse como tal y funcionar adecuadamente:

A) El establecimiento de metas o directivas generales.

Estas directivas se enuncian en términos cualitativos y en un horizonte temporal de largo plazo. (10 a.20 años).

Por ejemplo, en materia de población, la meta consistiría en frenar el crecimiento explosivo de la población mediante la introducción de programas de paternidad responsable, que respeten la dignidad de la persona humana.

En materia de independencia económica, reducir a límites tolerables de acuerdo a convenciones nacionales, la dependencia económica y tecnológica del exterior.

El plazo y horizonte de estas directivas sería de diez o quince años, y obviamente se haría un catálogo de todas aquellas directrices deseables entre todos los sectores de actividad del país para un propósito determinado.

B) Objetivos y prioridades. Son metas a corto y a mediano plazo, de carácter fundamentalmente cuantitativo y tienden a alcanzar las metas cualitativas o directivas fundamentales del plan. De acuerdo con ellas se hace también un catálogo estableciendo cuáles son las prioridades, o sea, los objetivos que entre todos los deseables deben alcanzarse en primer término.

Siguiendo los ejemplos del apartado anterior podríamos decir que podrían establecer objetivos a un plazo de dos años en la siguiente forma:

En materia de servicios para una población determinada, dotarla de dichos servicios; en materia social, la creación de empleos para su población.

El desarrollo del presente trabajo, nos ha hecho reflexionar y tener en cuenta las siguientes:

CONSIDERACIONES FINALES.

Consideramos que la administración pública consiste en un conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados y que tienen como propósito, conciliar intereses privados con el interés público.

Pensamos que la planeación de la administración pública municipal debe ser la instancia administrativa que reúna y aplique esos elementos, ya que es en el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre el Estado y la sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la

acción del Estado en la sociedad y viceversa, la sociedad presente en el Estado.

Hemos catalogado como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad política del Estado, el municipio y su administración, por lo que a éste corresponde atender todo lo concerniente a la vida local.

Asimismo, consideramos que la administración pública comienza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar moral y material del individuo.

Debemos reiterar que con el análisis que se haga de las necesidades, se podrá instrumentar el Programa de Trabajo que le permita al ayuntamiento cumplir con las demandas más apremiantes de su comunidad y para el caso de los requerimientos que no pueda resolver por no corresponder a sus facultades, deberán realizarse por parte del Presidente Municipal las gestiones necesarias con las autoridades correspondientes a fin de beneficiar a sus gobernados.

Por último, consideramos que es importante contar con la instrumentación necesaria mediante manuales de procedimientos que cuenten con un conjunto de instructivos, orientación y recomendaciones útiles para llevar a cabo un proceso

administrativo y de trabajo, con la finalidad de que se realice de manera uniforme y con un alto índice de productividad la utilización de los recursos económicos con que cuenta.

La elaboración de la presente tesis, y las consideraciones anteriores nos han llevado a las siguientes:

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- La integración del Municipio en México se vio claramente influida por el municipio español, el cual se deriva en forma nítida del derecho romano. Fué precisamente en Roma en donde se inicia en forma sistemática la recopilación de leyes que hacen referencia a la administración municipal.

SEGUNDA.- El Municipio en nuestro país ha carecido a lo largo de su historia de la tan buscada autonomía tanto económica como política, estando siempre sujeto a las decisiones tomadas por el gobierno de sus estados, con lo cual han surgido diversas reformas a nuestra Carta Magna para otorgarle realmente su tan ansiada autonomía.

TERCERA.- La Administración Pública de los Municipios, siempre ha adolecido de los recursos necesarios para el desarrollo de una correcta planeación administrativa, ya que las más de las veces los planes quedan exclusivamente en eso por la falta de posibilidades económicas para llevarlos a cabo. Por ello, resulta de vital importancia el fortalecimiento de la hacienda municipal, un mecanismo de apoyo que permita al Municipio allegarse de

recursos para satisfacer con mayor celeridad y positividad sus ingentes necesidades económicas.

Encontramos entonces, la necesidad de la creación por parte de las entidades federativas de fondos de fomento económico o fideicomisos, que serían aplicados para invertir en empresas de las distintas ramas de la producción con ellos el municipio sería socio y copartícipe activo de la economía de su región, lo cual generaría mayores ingresos e incluso fuentes de trabajo para el propio municipio, independientes a los ingresos emanados de la Federación, los Estados y los impuestos municipales. Los recursos así obtenidos, pasarían a formar parte del patrimonio municipal y se fortalecería su hacienda.

CUARTA.- Resulta conveniente el establecimiento de bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos del Gobierno, con el propósito de lograr una mayor coordinación de las dependencias y entidades que deben participar en la realización de los fines de cada fideicomiso en particular, de proteger los intereses patrimoniales de la entidad y de asegurar el cabal cumplimiento de la encomienda fiduciaria.

QUINTA.- Siendo responsabilidad de las instituciones fiduciarias el debido cumplimiento de los fines de los citados fideicomisos, así como el cuidado y vigilancia de los bienes afectos a los mismos, independientemente de las facultades que la Ley concede a los Gobernadores y Presidentes municipales, así

como a los coordinadores del sector correspondiente y sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que pudieren incurrir los funcionarios de las instituciones fiduciarias y del personal asignado a los fideicomisos, se hace indispensable regular las actividades de las personas que intervienen en su administración.

SEXTA.- También es conveniente precisar la posición de las instituciones fiduciarias, con motivo de la ejecución de los acuerdos de los comités técnicos o de distribución de fondos en su caso, cuyas facultades deben quedar debidamente señaladas en los contratos de fideicomiso.

SEPTIMA.- El fideicomiso estatal resulta una entidad del Sector Público, sin personalidad jurídica propia, debidamente regulado y cuya representación corresponde a la institución fiduciaria que lo hará por conducto de los delegados fiduciarios

designados para tal efecto y en cuya constitución, modificación y extinción participan las Autoridades Estatales.

OCTAVA.- Perseguir en su fin u objetivo la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social estimados como prioritarios a juicio del Gobierno Estatal.

NOVENA.- Constituir una verdadera empresa en su funcionamiento, ya que se combinan los factores de la producción; a mayor abundamiento se contratará personal distinto de la institución fiduciaria para el desempeño del fideicomiso respectivo, para tener autonomía el propio fideicomiso en su manejo a través de su delegado fiduciario.

DECIMA.- Los fideicomisos estatales a nuestro juicio sólo tienen diferencias de grado pero no de esencia respecto de la figura ya conocida del fideicomiso. En consecuencia le son aplicables en lo procedente las disposiciones de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

BIBLIOGRAFIA.

- BATIZA, Rodolfo. "El Fideicomiso, Teoría y Práctica". Edición de la Asociación de Banqueros de México, A.C. México, 1973.
- "Principios Básicos del Fideicomiso y de la Administración Fiduciaria". Segunda Edición. Editorial Porrúa México 1985.
- CERVANTES AHUMADA, Raúl "Titulos y Operaciones de Crédito". Décima tercera Edición. Editorial Herrero. México, 1984.
- DOMINGUEZ MARTINEZ, Jorge Alfredo. "El Fideicomiso ante la Teoría del Negocio Jurídico". Editorial Polis. México, 1938.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. "Apuntes para el Derecho Patrio". Tomo II. Editorial Polis. México, 1938.
- FABILA, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Talleres de Industrial Gráfica. México, 1941.
- FAYA VIESCA, Jacinto. "Administración Pública Federal". Editorial Porrúa. México, 1979.
- GARZA, Sergio Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano". Décima Edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- GOLDSCHMIDT, Roberto. "El Fideicomiso en el Derecho Comparado". Ediciones Arayú Buenos Aires, 1994.
- HERNANDEZ, Octavio A. "Derecho Bancario Mexicano, Instituciones de Crédito". Tomo II. Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas. México, 1966.

- MANTILLA MOLINA, Roberto L. "Derecho Mercantil" Vigésima octava Edición
Editorial Porrúa México, 1993.
- OCHOA CAMPOS, Moises. "La Reforma Municipal" Cuarta Edición Editorial Porrúa
México, 1983
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F. "Derecho Municipal" Editorial Porrúa. México 1995.
- RANGEL COUTO, Hugo. "El Derecho Económico". Cuarta Edición. Editorial Porrúa.
México, 1986
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. "El Municipio". Segunda Edición. Editorial Porrúa.
México, 1993.
- RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín. "Derecho Mercantil". Tomo I. Vigésima Edición.
Editorial Porrúa. México, 1991.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto. "Derecho Internacional Público". Décima cuarta Edición.
Editorial Porrúa. México, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés "Derecho Administrativo". Tomo II. Décima Quinta Edición.
Editorial Porrúa. México, 1993.
- SERRANO TRASVIÑA, Jorge. "Aportación al Fideicomiso". Publicaciones del Seminario
de Derecho Mercantil y Bancario. México, 1960.
- SILVA HERZOG, Jesús. "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria". Fondo de
Cultura Económica. México, 1959.
- TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Vigésima sexta Edición.
Editorial Porrúa. México, 1992.
- VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. "Doctrina General de Fideicomiso". Ediciones
de la Asociación de Banqueros de México. México, 1976-

OTRAS FUENTES CONSULTADAS

- CASO, Alfonso. "El Pueblo del Sol". Fondo de Cultura Económica. México, 1962.
- CUE CASANOVAS, Agustín. "Historia Social y Económica de México 1521-1810". Editorial America. México, 1946.
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. "Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España". Tomo I. Editorial Porrúa. México, 1960.
- LOPEZ GALLO, Manuel. "Economía y Política en la Historia de México". Decimo Primera Edición. Ediciones el Caballito. México, 1975.
- RIVA PALACIO, Vicente. "México a través de los Siglos. El Virreinato". Publicaciones Herrerías. México, s/f.
- TORO, Afonso. "Compendio de Historia de México. La Revolución de Independencia y México Independiente". Editorial Patria. México, 1961.
- ZORITA, Alfonso de. "Breve y Sumaria Relación de los Señores de la Nueva España". Biblioteca del estudiante Universitario. Editorial UNAM México, 1942.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Tomo II. México, 1960.
- El Fideicomiso en México. Memorias de Convenciones Anuales del Centro Bancario de Monterrey. A.C. Editorial IEE. México, 1976.
- Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. Planes Políticos. Fondo de Cultura Económica. México, 1954.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código de Comercio.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Decreto por el que se establecen bases para la constitución, incremento, modificación, funcionamiento y extinción de los fideicomisos o que establezca el Gobierno Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.