

247
2ij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

**IMPLICACIONES JURIDICAS Y ECONOMICAS DE
LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA FRACCION IV,
INCISO A, DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA,
ESTADO DE MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LEONARDO VEGA DE JESUS



MEXICO, 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

IMPLICACIONES JURIDICAS Y ECONOMICAS DE LAS REFORMAS Y ADICIONES A LA FRACCION IV, INCISO A, DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, EN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA, ESTADO DE MEXICO.

	Pág.
INTRODUCCION.....	7
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO:	
1.1.- Grecia.....	9
1.2.- Roma.....	12
1.3.- España.....	16
1.4.- México	
Etapas históricas:	
1.4.1.-La Precolonia (hasta 1521).....	21
1.4.2.-La Colonia (1521-1821).....	23
1.4.3.-El México Independiente (1821-1986):	
1.4.3.1.-El Imperio de Agustín de Inturbide y la Dictadura de Antonio López de Santa Anna (1821-1856).....	28
1.4.3.2.-La Reforma (1857-1859).....	29
1.4.3.3.-La Intervención Francesa (1862-1867)...	32

	Pág.
1.4.3.4.-El Porfiriato (1876-1910).....	34
1.4.3.5.-La Revolución Mexicana (1910-1986)..	36
1.4.3.5.1.-Organizaciones Políticas.	38
1.4.3.5.2.-Lapso comprendido de —	
1914 a 1983.....	43
1.4.3.5.2.1.-Reformas en	
la Legisla-	
ción Munici-	
pal.....	51

CAPITULO II

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL QUE
ENTRARON EN VIGOR EL 4 DE FEBRERO DE 1983.

2.1.- Tesis de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (1982-1988)	55
2.2.- Resultado de la Consulta Popular sobre las Reformas y	
Adiciones del Artículo 115 Constitucional, en 1982.....	52
2.3.- Promulgación de las Reformas y Adiciones de referencia..	70
2.4.- Comentarios a las Reformas y Adiciones en su aplicación.	78
2.4.1.- La Hacienda Municipal a partir de las reformas.	78
2.4.2.- El ejercicio del poder tributario en la Federa-	
ción Mexicana.....	83

2.4.3.-Ausencia del Poder tributario de los Municipios.	85
2.4.4.-La Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.....	86
2.4.5.- Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.....	86
2.4.6.-Tributos que deja de percibir la entidad Federativa.....	86
2.4.7.-Participaciones en el Sistema General de Participación Fiscal.....	88
2.4.7.1.-El Fondo General de Participaciones....	88
2.4.7.2.-Distribución del Fondo General de Participaciones.	89
2.4.8.-Fondo Financiero Complementario de Participaciones.....	91
2.4.9.-Participaciones en los derechos al Comercio Exterior y Fondo de Fomento Municipal.....	91

CAPITULO III

EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA, ESTADO DE MEXICO.

3.1.- Localización geográfica.....	93
3.2.- Superficie.....	94
3.3.- Antecedentes históricos.....	94
3.4.- Situación económica, social y política:.....	101

3.4.1.-Situación Económica.....	101
3.4.1.1.-Agricultura y Ganadería.....	103
3.4.1.2.-Industria.....	103
3.4.1.3.-Comercio.....	104
3.4.1.4.-Comunicaciones y Transportes.....	105
3.4.2.-Situación social:	106
3.4.2.1.-Población total: hombres y mujeres.....	107
3.4.2.2.-Población económicamente activa.....	108
3.4.2.3.-Población ocupada y desocupada.....	109
3.4.2.4.-Población estudiantil.....	110
3.4.3.-Situación Política.....	111

CAPITULO IV

PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALNE- PANTELA.

4.1.- Planificación y Programación.....	115
4.2.- El Presupuesto por Programas.....	117
4.3.- El Presupuesto de Ingresos.....	120
4.4.- Presupuesto de Egresos.....	123

CAPITULO V.

CONVENIO FISCAL ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y EL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTELA, MEX.

5.1.- Comentario al Convenio.....	125
5.2.- Impliaciones jurídicas.....	127
5.3.- Implicaciones Económicas.....	133
5.3.1.-Extensión mínima de la zona conurbada.....	134
5.3.2.-Las Comisiones de carácter permanente.....	134
5.3.3.-Funciones de las Comisiones.....	135
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	 148
 ANEXO: Convenio fiscal entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de - Tlalnepantla, Méx.	
 BIBLIOGRAFIA.....	 155

INTRODUCCION.

En el presente trabajo me propongo dilucidar en la forma más objetiva posible, las implicaciones jurídicas y económicas de las reformas y adiciones a la fracción IV, inciso a, del artículo 115 Constitucional que entraron en vigor el 4 de febrero de 1983. Relaciono estas implicaciones al Municipio de Tlalnepantla, Estado de México. Este trabajo consiste esencialmente en una tarea interpretativa de los citados ordenamientos jurídicos y del estudio de sus efectos económicos en la vida y desarrollo económico y social de ese Municipio.

Para cimentar los objetivos de este trabajo, he considerado conveniente hacer un breve bosquejo sobre la importancia histórica del Municipio como institución básica en la organización política administrativa de nuestro país.

En pocas palabras, puedo afirmar que la importancia histórica del Municipio está contenida en el indisoluble vínculo entre esta institución con la naturaleza social que tiende a organizarse en grupo social.

El Municipio puede considerarse como el eslabón orgánico más visible entre la remota vida salvaje y el proceso histórico de civilización, que alcanza en la época contemporánea logros considerables.

Federico Engels, sostuvo que el Municipio en cuanto a su posesión comunitaria de la tierra, fue la forma más primitiva de organización social en la historia del ser humano. Por ello resulta de mayor interés observar como esta entidad socio-política, atraviesa todas las edades -

históricas de la vida humana, conservando los factores principales que lo individualizan en las culturas más antiguas, como la Mesopotámia, - Egiptoia, Griega, Romana y Española; pasando por la Edad Media y continuando vigente como base de las estructuras que caracterizan a los Estados Modernos.

Cada Municipio es base de la división territorial y de la propia organización política y administrativa de los Estados independientemente de que se trate de Estados unitarios o federales de ahí que algunos tratadistas afirman que la asociación inmediata superior a la familia es el Municipio, como base de la estructura estatal.

Previo al desarrollo de esta investigación, llego a la conclusión de las reformas y adiciones a la fracción IV, inciso a, del artículo 115 Constitucional, en su aplicación al Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, a partir de 1983, teniendo como objetivo fortalecer la autonomía jurídica y económica de este Municipio. En materia Municipal resulta trascendente la reforma Constitucional que se ha presentado desde 1983. El Poder Legislativo ha retomado el artículo 115 en un notable esfuerzo de descentralización por región esto oboca con la anterior orientación hacia el centralismo que se ha presentado en México desde la época Colonial, en cuanto a esta tendencia y sus consecuencias jurídico económicas, me referiré en este trabajo haciendo especial inoapié en sus efectos en un Municipio en particular como es el de Tlalnepantla, Estado de México.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

El concepto de Municipio da la idea de territorio y de población; — se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido de manera natural por las necesidades de la vecindad. La noción de Municipio desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, — aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países — del mundo de distinta manera, planteándose y resolviéndose su problema de un modo muy diverso. (1)

Este primer capítulo versará sobre el aspecto histórico del Municipio, para ello se estudiará su evolución en: Grecia, Roma, España y de ahí en la Nación Mexicana; sin mayores preámbulos procedo a tal desarrollo.

1.1.- GRECIA.

La doctrina coincide en que Grecia constituyó uno de los antecedentes históricos más remotos del Municipio, de acuerdo a la concepción moderna que de éste se tiene.

En efecto, aún cuando en la Ciudad-Estado no se configuró la insti-

(1) María Díez, Manuel; Derecho Administrativo, tomo II; 4ª edición; Edit. Bibliográfica Argentina, S.R.L.; Buenos Aires, 1975; — Pág. 178.

tución municipal, en ella se conoce a la gens como institución similar donde el sufragio se consideró un derecho soberano de la ciudad y donde el interés público se impuso a los designios religiosos; por lo tanto, a la Antigua Grecia y principalmente a la Ciudad de Atenas, el mundo occidental le debe las primeras lecciones cívicas, en la Ciudad Griega la polis produjo al político, el ser humano que tenía derechos y obligaciones no como un ser aislado, sino como elemento que formaba parte y se debía a la comunidad a la que pertenecía, su ciudad. La gens constituyó la unión natural de las familias procedentes del mismo tronco y unidos por lazos de consanguinidad; la gens surge como una forma de agrupación social de carácter natural; el paso de la familia a la gens se hace por el acrecentamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del pater familia; la gens griega tiene como fundamento la propiedad territorial. (2)

La Ciudad de Atenas, además de darnos el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular, nos heredó la tribuna como el símbolo de aquel régimen democrático en que el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos sometidos a su consideración en las asambleas y nos legó la ley como norma suprema para encausar toda sociedad regida por

(2) Diccionario enciclopédico UTEHA, tomo V; Reimpresión 1953; pág. 547; Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal; Edit. Porrúa, S.A. México 1979; pág. 56.
Engels, Federico; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado; Carlos Marx y F. Engels (Obras Escogidas), tomo III, segunda reimpresión; Edit. Progreso, Moscú, 1976; pág. 283.

la razón individual y colectiva.

En Grecia la sociedad como asociación logró un sorprendente desarrollo donde los seres humanos por medio de sus instituciones sociales, adquiere la facultad de decidir sus destinos a pesar de indudables defectos, en la gens griega se fundieron las fuerzas activas del instinto social del ser humano.

La Ciudad Griega fue una confederación que respetó la independencia religiosa y civil de las familias de los grupos étnicos, que al principio no tenía el derecho de intervenir en los negocios particulares de cada pequeño grupo.

Ochoa Campos, Moisés; basado en la obra: "La Ciudad Antigua de Fustel de Coulanges "nos dice los títulos y los funcionarios de los antiguos y nuevos magistrados que gobernaban a Atenas eran: (3)

-EL REY, que celebraba los sacrificios.

-EL POLEMARCA, que juzgaba a los extranjeros y tenía la investidura de jefe del ejército.

-EL ARCOPE, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

-LOS TRISMOTETES, que en número de seis presidían los grandes jurados.

(3) -Ochoa Campos, Moisés; Op. cit. pág. 63 y 64.

- A., Dekonaki; Historia de la Antigüedad en Grecia, primera edición; Edit. Orijalbo, S.A. México, 1981. pág. 154

- LOS PRISTANOS, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sacradas.
- LOS ESTRATEGAS, encargados de asuntos relacionados con la guerra y la política.
- LOS AGORANTOS, responsables de los mercados.
- LOS SITOFILICITOS, que vigilaban la venta de trigo.
- LOS METRONOMIOS, encargados de las pesas y medidas.
- LOS RECEPTORES de cuentas.
- LOS CUSTODIOS del tesoro.

Todos los magistrados duraban en su cargo un año.

1.2.- ROMA

Según antecedentes históricos en Roma existieron tres tipos de Municipios: 1.- El Municipio Socii o Municipio de socios; formado por pueblos latinos con fuertes lazos con Roma que gozaban de derechos ciudadanos y además con representantes en el Senado de Roma. 2.- Los Municipios Coerenta, que eran Municipios sometidos que surgen por derecho de conquista. 3.- Los Municipios Federata, que consistían en pactos políticos de Roma con estos Municipios para la mutua defensa. (4).

En Roma los Municipios estaban integrados por cuerpos de conceji-

(4) V. Diakov. Historia de la Antigüedad Romana, primera edición; - Edit. Grijalbo, S.A. México, 1981. pág. 53

les, los cuales recibieron diversos nombres como son curias, conventus, senatus, concilium y otros; a Roma se le consideró por mucho tiempo como precursora del progreso y la civilización de la humanidad, también como la ciudad más culta, con un gobierno avanzado; se afirma que la ciudad de Roma compitió con la Roma imperial ya que sus asuntos municipales, no fueron solamente los de observar el orden y la tranquilidad, sino en forma muy especial, proporcionar servicios públicos y la solución de las necesidades colectivas, como las de policía, salubridad, construcción de calles, carreteras, puentes, abastecimientos de agua, etc., en una palabra todo aquello que ampliaba desarrollo y grandeza de la ciudad.

Una característica de la ciudad romana fue que no todos los habitantes de que se componía, participaban del derecho al sufragio solo los decuriones podían elegir o ser electos para el desempeño de cargos municipales y el decuriato sólo se adquiría por nacimiento, por la posesión de veintiocho yugadas de tierra o un capital no mínimo de seis mil sextercios; por esta razón a los decuriones se les inscribía en un álbum, a fin de que entre ellos se eligiera a los magistrados municipales: los diunviros, los qua tuorviros o quinquenales; los ediles, los curatores y los decenviros.

La curia romana puede decirse que fue un verdadero senado, que no sólo dictaba leyes de interés público o privado, sino que de-

cidía sobre asuntos relacionados con la ciudad. Los diuviros tenían la presidencia, la dirección administrativa y el nombramiento de los oficiales subalternos; los quatuorviro y los quinquenales actuaban en ciudades populares; en los que los servicios municipales eran muy amplios y resultaba necesario dividirse la administración y los cargos importantes; pero siempre en estos concejos, eran sólo dos personas las que tenían el poder y el mando.

Los ediles eran ~~estranos~~ funcionarios inferiores a los diuviros a quienes correspondía el cuidado de los edificios, de los baños públicos, las calles, los juegos; los espectáculos, prácticamente su función era de policías en el moderno sentido del término. En cambio el carácter caledú, solo se encargaba de los caudales de la ciudad; el curator republicae, que tenía a su cuidado la conservación del patrimonio y de todos los intereses materiales de la ciudad y finalmente, el curator agrorum, encargado de todas las cuestiones relacionadas con los terrenos municipales y que a la vez cuidaba de los límites exactos de las propiedades particulares y por último, los decenviros eran los encargados de administrar la justicia.

Este régimen excluía al pueblo de todas las actividades políticas, que se concentraban en los decuriones. Fue por esta razón que se nombró un magistrado que representara a quienes carecían de derechos políticos, a fin de que actuara como una especie de defensor y los representara ante la curia. Se reconoció al pueblo el derecho de elegir-

entre su clase a éste defensor, pero su nombramiento debía ser confirmado por el pretor antes de que pudiera actuar. Sus actividades iniciales se concretaron a intervenir en la cobranza y reparto de los impuestos, pero poco a poco fue ganando prestigio e importancia y se le otorgó jurisdicción civil en los negocios públicos de poca cuantía y en lo criminal, se ampliaron funciones hasta permitirle detener a funcionarios sorprendidos en graves delitos y a participar en las instrucciones de procesos.

Sin embargo, la centralización de poder trajo con el tiempo la desaparición de las organizaciones municipales, por cuanto representaba una limitación a la política imperial; de esta manera los decuriones, que habían gozado de grandes privilegios llegaron a ser únicamente siervos de la curia, perdiéndose así su intervención democrática en los asuntos de la ciudad; hasta que surgieron las innovaciones, que fueron cuando revitalizaron su fuerza y su organización.

Se tiene conocimiento que el régimen municipal de Roma permitió a la vez que la uniformidad en el sistema de gobierno, otras formas de dirigir a las pequeñas y a las grandes comunidades que integraban el Estado; lo que facilitó la tarea de gobernar en un imperio tan vasto y de tan disímiles condiciones sociales y económicas, propiciando el prestigio de Roma que se ensanchó y pudo llegar al mundo en este aspecto, su genial organización jurídico-política; -

formas insuperables de actividad cívica, entendida ésta en su permanente sentido de colaboración ciudadana con el poder público.

El Emperador Julio Cesar en el siglo I a.c. en la llamada Ley Julia Municipalis, "codifica los ordenamientos municipales y crea al Municipio Jurídicamente. (5).

1.3.- ESPAÑA.

Cómo se sabe, desde antes del siglo XI en España existía ya gran número de ciudades; cada una de ellas era una especie de nación independiente, donde el gobierno municipal y nacional eran en cierto modo una misma cosa.

Cuando legiones romanas llegaron a España, las ciudades fundadas por los griegos, los fenicios y los cartagineses, se regían por las costumbres de los nativos españoles, sobre todo en cuanto al manejo de los asuntos públicos.

El gobierno de cada ciudad estaba confiado a un senado, presidido por el ciudadano más anciano las juntas del senado se celebraban en los templos y en presencia del pueblo.

La conquista de España por los romanos no originó cambios esenciales en la organización municipal, aún cuando los municipios españoles fueron sometido a las instituciones políticas romanas.

(5) Enciclopedia Universal Ilustrada Euro-Americana, Tomo XXXVII.
 Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1976; pág. 338-345.

Los Municipios gozaban de completa autonomía, tenían sus propias leyes con facultades de poder modificarlas, si así convenía a sus intereses, ejercían dominio de su territorio municipal y tenían el derecho de elegir libremente a sus magistrados municipales.

Habían magistrados encargados de la conservación del patrimonio de la ciudad y defensa de todos sus intereses materiales. Así como magistrados encargados del cuidado de las calles, edificios y todo aquellos que se consideraba propiedad material del Municipio.

En el siglo XI, nacen los concejos formados por magistrados que se encargaban del gobierno local.

Se seguía reuniendo el pueblo, bajo la presidencia de los magistrados, con el objeto de deliberar sobre asuntos de gran importancia para la ciudad.

La organización municipal en España de la Edad Media, no se regía por las mismas normas; sino que cada ciudad tenía sus propios ordenamientos legales. (6).

El número de magistrados no guardaba relación con el número de habitantes y se les designaba con diferentes nombres.

Los concejos generales se integraban de alcaldes, regidores, jurados; uno o dos agüaciles. un alférez y un escribano mayor, varios —

(6). Albi, Fernando; Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, tercera edición; Edit. Aguilar. Madrid, 1955; pág. 342.

oficiales y ministros inferiores de gobierno y justicia. En algunas ciudades, había un sólo alcalde y en otras varios; el número de regidores era variable. Los alcaldes mayores y ordinarios tenían jurisdicción civil y criminal y voto prominente en el concejo; los regidores eran consejeros del ayuntamiento; los jurados eran una especie de tribunales del pueblo, el aguacil mayor, mandaba las tropas de la ciudad a la guerra.

La organización municipal se completaba con ministros inferiores u oficiales como los fieles, los alarifes, veladores, porteros, etc.

Variaban las atribuciones de los ayuntamientos, en la mayor parte de las villas o ciudades de España. Los magistrados populares tenían atribuciones judiciales en materia civil y penal; pero en algunas ciudades había además jueces del rey o magistrados especiales.

Los concejos además, atendían a todo lo referente a la gestión económica local; reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía, administraban tropas, nombraban procuradores que representaban a la ciudad en las cortes.

Ochoa Campos, (7.) dice que los reyes de España, veían con recelo y sospechaban de la grandeza que habían adquirido las municipalidades, y en particular las uniones y confederaciones que en ocasiones formaban las ciudades; Fernando III y Alfonso el Sabio, las

(7) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 87.

mandaron a disolver; pero reyes posteriores las autorizaron de nuevo y otros las volvían a prohibir, en 1520 en Castilla hicieron los ayuntamientos su último esfuerzo para conseguir estas uniones, ascondiendo la guerra civil de las comunicadas.

Alfonso XI convirtió muchos de los cargos electivos de los ayuntamientos, en oficios llamados a Merced Real.

Los caballeros y los nobles solicitan esos cargos por la importancia social que tenían las magistraturas de las grandes ciudades y por los elevados salarios que percibían.

Juan II de Castilla, puso en venta los cargos concejiles, para sufragar los gastos de guerra contra los moros, empeorando la situación de los municipios y creciendo los abusos desde el momento en que se creyó que el título para gobernar era de propiedad; esta misma práctica la siguieron los reyes que le sucedieron.

La decadencia de los municipios españoles se originó porque la monarquía al ensanchar la esfera de su acción hizo perder libertad al Municipio. Durante la monarquía, el Municipio se convierte en una entidad meramente administrativa y en un objeto de tráfico mercantil entre la corona y los compradores de cargos municipales.

En el año de 1812 (8), hubo en España una gran revolución en las instituciones políticas, la que se extendió al gobierno munici-

(8) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México.

pal. La Constitución del 19 de marzo de 1812, consagró doce artículos al gobierno local. En la ley del 23 de mayo de 1812, esos principios esenciales se desarrollaron más ampliamente creándose la Constitución Municipal en todos los pueblos de más de mil habitantes; en esta ley se establece la clase de funcionarios que debían regir al Municipio y se determinó el número de concejales en relación con el vecindario. Los puestos municipales se ocuparían por elección popular y se declaraba obligatorio para los vecinos el servicio de los cargos concejales; se fijaron igualmente las atribuciones de los ayuntamientos.

Por Real Cédula del 17 de octubre de 1824, se modifica la antigua legislación sobre el gobierno municipal, y se cambian sus atribuciones y la forma de elegir a los concejales. El 23 de julio de 1835 publicaron bases para el arreglo provisional de los ayuntamientos; estas disposiciones quedaron sin efecto al establecerse las cortes en 1837.

En el movimiento revolucionario de 1840, volvieron a regir las leyes de 1812 y 1823, hasta el año de 1843 en que se estableció la ley de 1840. En 1845 los ayuntamientos por una nueva ley sobre su organización y sus atribuciones, quedaron reducidos a nuevos cuerpos consultivos.

Alfonso XII de Borbón (9), dictó en octubre de 1877 una ley so-

(9) Tena Rámirez, Felipe. Op. cit. Pág. 3 y 4.

bre el gobierno municipal donde se disponía que el gobierno interior de todo Municipio debía estar encargado a un ayuntamiento compuesto de concejales, dividido en tres categorías: alcalde, regidores y — tenientes. Reconoce como electores a los vecinos con dos o más años de residencia en el lugar; establece esta ley que las atribuciones — del ayuntamiento son de varias clases: unas son de exclusiva compe— tencia y producen acuerdos inmediatos ejecutivos; en otras de sus — atribuciones sus acuerdos necesitan la aprobación de otras autorida— des; finalmente, otras atribuciones las tienen como delegadas del — gobierno. Se establecen igualmente en la ley, recursos contra los — acuerdos de los ayuntamientos.

1.4.- MEXICO.

ETAPAS HISTÓRICAS:

1.4.1.- PRECOLONIA (HASTA 1521).

LOS AZTECAS.

Por lo que se refiere a los antecedentes del Municipio en nuestro país, concretamente en las etapas históricas de la Precolonia, he considerado referirme únicamente a la organización política de la cultura azteca, en donde los antecedentes del Municipio alcanzaron su mayor importancia.

Todo el sistema político de los aztecas descansaba en el Calpulli. Para Ochoa Campos, (10) "El calpulli era el sitio ocupado por un li—

(10) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 33

naje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consaguinidad cuyo antepasado divino o nagual, era el mismo. Por — ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre o una insignia particular, y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación un gobierno también particular”.

Es el calpulli azteca donde encontramos rasgos coincidentes con los del municipio concebido en el viejo continente; el cual, se le consideraba autónomo, dotado de gobierno propio y de una organización democrática. Las autoridades del calpulli eran nombradas y removidas libremente por los vecinos del mismo y su organización interna era bastante sencilla; consistían en un concejo integrado por un — determinado número de huehues o ancianos, que variaban según la población de cada calpulli. (11). La junta de ancianos estaba provista de jurisdicción civil y criminal y se entendía de todas las — cuestiones graves que afectaban a la comunidad; las funciones del concejo eran al mismo tiempo de carácter administrativo, legislativo y judicial, Existían además funcionarios encargados de ejecutar los — acuerdos, como el calpullec o chinancallec y el tecaobahuauhtin. — El primero tenía a su cargo la distribución equitativa de las tie—rras, nombraba a los calpisquis o mayordomos y representaba a los — miembros de la comunidad, a quienes defendía en las causas civiles y

(11) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos — Históricos del Municipio en México, primera edición, Edit. Universidad Autónoma de México. México, 1979; pág. 25

criminales. El segundo era el encargado del orden, sin que sus funciones policíacas lo hicieran perder su carácter militar, cuando era necesario concurrir a la guerra.

Dado pues, en los términos precedentes, la organización política azteca, el calpulli, puede considerarse como una junta vecinal de autoridad muy limitada con atribuciones económicas determinadas, sujeta en todo caso a la autoridad central como era el monarca, con un sistema colectivista de producción y actividades estrictas en cada miembro que lo componía.

1.4.2.- LA COLONIA (1521-1821).

Hernán Cortés llegó a Veracruz, huyendo de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, quién habiéndole asignado la jefatura de la tercera expedición enviada desde Cuba para explorar tierra firme, pretendió quitarle después dicho mando, por lo que Cortés huyó de Cuba. (12)

Con el objeto de independizarse del mando de Velázquez, Cortés al desembarcar en Veracruz, procedió a fundar la ciudad de Villa Rica de la Vera Cruz, para lo cual marcó con su espada el límite de la misma sobre la arena y estableció la vicota u horca, símbolo del poder real. También el 22 de abril de 1519, fundó el primer ayuntamiento del Continente Americano, ante el cual renunció al cargo que

(12) Isunza Useta, Salvador y Ogazón Herlida. Segundo Curso de Historia (por asignatura). Edit. Carbor S.A. de C.V. Tercera edición. México, D.F. 1978. Pág. 57.

le había otorgado de Diego de Velázquez, con lo que se independizó en forma simbólica de éste.

El Ayuntamiento nombrado por Cortés, volvió a designarlo jefe — de la expedición, pero ahora el cargo le venía del Ayuntamiento y no de Velázquez, por lo que se consideró liberado de su compromiso inicial; también recibió de esta institución el grado de Justicia Mayor del Cabildo de la Villa Rica de la Vera Cruz. (13).

A la caída de la Gran Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés se abocó a constituir el primer Ayuntamiento en el Valle de Anáhuac que estuvo ubicado en Coyocacán, ignorándose la fecha de su fundación.

Ya instalado el Ayuntamiento en la hoy capital de México, las autoridades municipales elaboraron el plano o traza de la ciudad y empezaron a distribuir los solares a los vecinos.

En lo sucesivo para que los particulares pudieran llevar a cabo la conquista y el descubrimiento de tierras de los nativos, fue necesario un tipo de convenio denominado capitulaciones (14), dentro del cual se estipulaban las facultades para el nombramiento de Ayuntamiento y Gobernadores; fue la corona española la que dió fa-

-
- (13) Díaz del Castillo, Bernal. Historia de los sucesos de la Nueva España, 2a. Edic.; Edit. Aguilar, S.A. Madrid, 1965; pág. 14
- (14) Zavalza, Silvio. El Mundo Americano en la Época Colonial, Tomo I, Séptima edición; Edit. Talleres de Unión Gráfica, S.A. — México, 1967; pág. 126.

cultades a los Ayuntamientos para elegir al Alcalde Mayor, el cual podía suplir a los Gobernadores cuando éstos faltaran, pero únicamente podía ser en ausencia del rey. Fue a través de las capitulaciones como Hernán Cortés, inicia la conquista la conquista de México; al fundar Cortés, o sus Capitanes, una Villa o cuando sometían a algún pueblo de nativos de importancia, se apresuraban a nombrarle Ayuntamiento y reconociendo el mismo, como Gobernador a Hernán Cortés; nombramiento que fue reconocido después por los reyes españoles.

De lo anterior, se desprende que fue Cortés quién ejerció el dominio absoluto de los primeros municipios que hubo en la Colonia, por que se carecía de un sistema o ley para erigir los Ayuntamientos; no fue sino hasta el 26 de junio de 1523, cuando el Emperador Carlos V, a través de una Ordenanza, dispuso que cuando en las capitulaciones no se otorgaran facultades para nombrar Ayuntamientos, los regidores serían electos por los vecinos, pero sería el Gobernador quién debía de señalar el número de ellos; sin embargo, también se estableció que en las principales ciudades los regidores debían ser doce, en las demás ciudades, villas y pueblos no debería de haber más de seis regidores y además éstos debían de ser vecinos del lugar. (15).

Fueron los Gobernadores, posteriormente quienes estuvieron faul

(15) Que Casanova, Agustín. Historia Social y Económica de México. (1521-1854), primera edición; Edit. Trillas. México, -- 1980. pág. 139.

tados para decir si una población tenía categoría de ciudad, villa o pueblo. Por regla general los regidores no eran electos por el pueblo, los nombraban los Gobernadores o los reyes españoles y fijaban al mismo tiempo su número, también podían nombrar regidores con nombramientos perpetuos; con derecho a renunciar o vender dicho nombramiento, razón por la cual aumentó la cantidad de regidores en las ciudades más importantes de la Nueva España.

En la Constitución de 1812 (16) en su capítulo I Título VI se trató de organizar al Municipio, al disponer que las elecciones de los poblados y que debía dejar de existir los regidores y otros — cargos perpetuos que había en los Ayuntamientos; posteriormente el número de regidores estaba en proporción con la cantidad de habitantes del lugar.

Los Ayuntamientos prestaban ciertos servicios públicos, los que estaban estipulados en el artículo 321, de la Constitución de 1812, entre los que se citan: la estadística local, la vigilancia y conservación de caminos de herradura que cruzaban por su territorio, la conservación y cuidados de los hospitales, así como las casas de beneficencia, etc. Los Ayuntamientos para hacer frente a los gastos que ocasionaban la prestación de los servicios bajo su cargo, contó con dos fuentes de ingresos: los propios y los arbitrarios. (17)

(16) Muñoz Virgilio Ruiz Massieu, Mario. Op. cit. Pág. 47.

(17) Ochoa Campos, Op. cit. pág. 158.

Los propios estaban formados por inmuebles que no se podían enajenar. dichos bienes eran entregados a los Ayuntamientos para que con las rentas o productos obtenidos se pagaran los gastos municipales. Los arbitrios, eran los impuestos que aplicaban los ayuntamientos al prestar servicios a los particulares y que ingresaban a su hacienda.

Resumiento, podemos decir que el sistema municipal de la colonia, estuvo de acuerdo con las ideas que imperaban en España, Hernán Cortés, implantó los Ayuntamientos en todas las tierras que conquistó y fue el punto de apoyo de su poder a través de él logró imponer su voluntad; después por ley, fueron los gobernadores, virreyes y los reyes de España los que nombraron las autoridades y personal del Ayuntamiento; también establecieron nombramientos perpetuos de regidores y personal administrativo, los que podían transmitirse por venta, situación que originó que los Cabildos de la Nueva España se debilitaran y perdieran fuerza.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el Ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que era contra los derechos de la nación, a quién ninguno puede darle rey si no ella misma, por el consentimiento uni-

versal de sus pueblos. El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que en 1821 después de once años, había de poner fin al régimen colonial.

1.4.3.- EL MEXICO INDEPENDIENTE (1821-1856)

1.4.3.1.- EL IMPERIO DE AGUSTIN DE ITURBIDE Y EN LA DICTADURA DE ANTONIO LOPEZ DE SANTA ANNA (1828-1856).

Durante los primeros años del México Independiente, comprendido entre el lapso de 1821-1856, como lo explica la historia, fue un período de intrincada lucha de facciones que sólo tenían como objetivo esencial la conquista del predominio político o sea la conquista del país, así como de la conquista del poder económico; esto es, del ilícito propósito de rápido enriquecimiento hasta alcanzar el predominio económico, ya que en esta etapa que dura treinta y cinco años, no existía en nuestro país una clara concepción nacionalista o de identidad nacional; por lo que hubo condiciones económicas, sociales y políticas a nivel nacional para que se apoderaran del mando nacional dos personas de las más ambiciosas y sin escrúpulos que la historia patria registra como las más nefastas que hasta hoy ha padecido nuestra República. Por las razones brevemente expuestas en renglones anteriores, México no pudo avanzar en la creación de nuevas instituciones y ni siquiera lograr el fortalecimiento de aquellas

instituciones que ya teníamos, antes de ser conquistado por los — españoles por ejemplo el calpulli, de tal modo que se puede afirmar que durante esta etapa de nuestro devenir histórico no hay avances significativos en el desarrollo de la organización municipal de nuestro país. (8)

1.4.3.2.- LA REFORMA (1856-1859).

Algunos estudiosos de las implicaciones jurídicas, económicas, — políticas y sociales del Municipio en el proceso histórico de México, afirman, que desde el triunfo de la Guerra de Independencia en 1821,— hasta el triunfo del gobierno de la República contra la Intervención Francesa en 1867, los Ayuntamientos resisten el desorden que institucionalmente caracterizó esta etapa de nuestra historia nacional; no obstante, es conveniente recordar que los Municipios no merecieron la atención de los regímenes liberales, pues no incluyeron como uno de — sus ideales esenciales la libertad municipal; pareciera lógico que — este postulado debía ser punto relevante del programa del Partido Liberal, pero no fue así. El movimiento de Ayutla se dirigió a derrumbar el gobierno personal de Santa Anna y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía. (19)

- (18) Rabasa, Emilio O. Y Caballero, Gloria. Méxicano: Esta es tu Constitución, Edit. LI Legislatura de Diputados. México, 1982. Pág. 10 y 11.
- (19) Macedo Miguel S. El Municipio y su Evolución Social. Tomo I. — primera edición; Edit. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos; pág. 230.

En materia municipal surtió de inmediato el efecto de hechar por tierra el último intento centralista de Santa Anna de suprimir así por completo a los Ayuntamientos.

En la Constitución de 1857, (20) aún no se tiene como preocupación prioritaria legislar para el perfeccionamiento y consolidación de la institución Municipal, ya que como todos sabemos las Leyes de Reforma tuvieron como objetivo esencial sentar las bases legales e institucionales que permitiesen profundizar a nivel general una concepción filosófica nacionalista capaz de propiciar la iniciación de un proceso de integración y desarrollo nacional que no se tenía — hasta entonces de ahí que la Constitución de 1857, en primer término precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal; pero en cuanto al Municipio sólo se tiene escasamente los antecedentes siguientes: en su artículo 31 — Fracción VI, donde se establece la obligación de contribuir a los gastos del Municipio y en el artículo 36 fracción I. que considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad. Por lo tanto, la Constitución de 1857, dejó sin elevar a precepto constitucional, al régimen Municipal y sólo se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales; al

(20) Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre, fortalecimiento del Federalismo, primera edición; Edit. UNAM, México, 1983; pág. 75.

respecto dices para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles las rentas para cubrir sus gastos locales (artículo 72 fracción VI).

En los artículos 40 y 41, reservaba a los Estados la facultad de organizar su régimen interior. En el Congreso Constituyente que elaboró esta Constitución, El Diputado Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones normativas referentes a los Municipios, que en sus puntos más notables decía "A las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades" (21).

En base al principio de la soberanía popular, la Constitución de 1857, proponía el Diputado antes mencionado, como un artículo de la Constitución "que toda municipalidad con acuerdo de un consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea conveniente para el Municipio, votar y recaudar los impuestos que estime necesario para las obras públicas que el Municipio requiera, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado. Además, proponía que "todo el pueblo de la República debe tener suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si -

(21) Calzada Padrón, Feliciano. Op. cit. Pág. 78.

es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

Lamentablemente este importante proyecto de ley no fue incorporado en la Constitución de 1857.

1.4.3.3.- LA INTERVENCIÓN FRANCESA (1862-1867)

Durante la Intervención Francesa el Emperador Maximiliano estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados (22), y era el gobierno del Imperio el que otorgaba los nombramientos; los cuales se encargaban de la administración de los bienes de la municipalidad y de la ejecución de las decisiones de los Ayuntamientos, que eran simples cuerpos de deliberación e inspectores, y sin función política alguna; se afirma que este régimen municipal dió buenos resultados de las rentas, aunque también se considera que esos buenos resultados habían sido en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de la metrópoli, Ignacio Trigueros; algunos han opinado que tal régimen implantado por otro tipo de gobierno no imperial, hubiera probablemente ha arraigarse en nuestro sistema administrativo, como más apegado con el principio de no confiar la administración pública a cuerpos colegiados; pero el Imperio lo contaminó con su desprestigio -

(22) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Décimavo-
vena Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 150.

y con el odio que despertó en el pueblo mexicano y lo condenó al olvido.

Como indicio del abandono en que los gobiernos liberales mantuvieron a los Ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal Ayuntamiento del país, era el de la Ciudad de México que se gobernaba todavía a principio del siglo XIX por las ordenanzas centralistas de 1840-1841-

En otros términos se afirma que la organización política local derivada de las Leyes de Reforma, no fueron objeto de modificaciones — sustanciales por el Imperio de Maximiliano; sin embargo, se instituyó el régimen de prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía. Las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, según algunos juristas; sus simples enunciados permiten formarnos una idea del enorme poder que disfrutaron las prefecturas en la esfera local con perjuicio de la autoridad de los Ayuntamientos. (23). En efecto, era de su competencia:

- Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos.
- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- Servir de conducto para observación de las ordenes del Gobierno Federal.

(23) Solís Acero, Felipe. La evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano. Edit. INAP. Abril-Septiembre 18/19. primera edición, pág. 32.

- Acatar las disposiciones judiciales.
- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que el encomendasen.
- Nombrar los Jueces de Paz.
- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- Excitar a los Jueces a la pronta administración de la justicia.
- Formar las estadísticas de su respectivo partido.
- Fomentar la instrucción pública.
- Imponer sanciones gubernamentales.
- Librar ordenes de cateo, etc.

1.4.3.4.- EL PORFIRIATO (1876-1910).

"Durante el porfiriató el sistema municipal continuó siendo tutelado por régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, ~~en~~ después en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos". (29).

Durante la prolongada dictadura del General Porfirio Díaz trató de desaparecer totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder absoluto que se adjudicó; agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron: Partido,-

(24) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. cit. pág. 68.

Distrito, Jefatura o Cantón y sus dirigentes denominados jefes políticos, fueron los agentes del gobierno del Centro quienes a las órdenes de los gobernadores borrarón todo indicio de libertad municipal; con tal sistema el General Díaz pretendió imponer la paz y el orden a toda costa utilizando para ello todos los medios ilegales o crueles como recurso característico de las más feroces dictaduras. Estos fueron los motivos fundamentales por los que el pueblo de México repudió en forma creciente a los Jefes Políticos, pilares de la dictadura y de aquí la esencial razón histórica que explica el surgimiento incontenible del movimiento revolucionario del Municipio Libre que hizo posible el derrumbe de la dictadura porfirista en la búsqueda de la democracia política y económica de la República Mexicana. (25)

Podemos concluir que durante los 30 años de la dictadura porfirista, el Municipio fue, en la práctica anulado totalmente por las Jefaturas Políticas o Jefes políticos, a quienes el dictador Porfirio Díaz les otorgó el poder absoluto para imponer su santa voluntad sobre las poblaciones de su jurisdicción, siempre que cumplieran invariablemente como lacayos del dictador; las Jefaturas Políticas y concretamente los Jefes Políticos sometían con inaudita crueldad todo tipo de las arbitrariedades con tal de servir a sus ambiciones e intereses propios; se puede afirmar que durante la etapa histórica de nuestro -

(25) Rabasa, Emilio O. Y Gloria Caballero. Op. cit. Pág. 216.

país, que comprende el llamado porfiriato, no sólo, no se aportó nada hacia el desarrollo y consolidación de la institución municipal, sino que se le dió muerte a ésta al sustituirlo en la práctica por las Jefaturas Políticas en manos de un Jefe Político nombrado por el dictador y al servicio del mismo.

1.4.3.5.-LA REVOLUCION MEXICANA (1910-1986).

El surgimiento de la insurrección popular contra la dictadura porfirista, el 20 de noviembre de 1910 tuvo como objetivo básico alcanzar postulados de justicia social o sea, la lucha por el mejoramiento constante de las condiciones de vida del pueblo, imposible de lograrse con la organización política del país que tenía como base celular las Jefaturas Políticas ideadas, establecidas y sostenidas por el dictador Díaz. (26)

La conquista del ejercicio democrático y pleno disfrute por el pueblo, supone una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en primer término a nivel municipal, para no sufrir intervenciones de la autoridad central en aspectos correspondientes a la exclusiva esfera municipal; por lo tanto, se puede afirmar que la Revolución Mexicana tuvo desde el principio, el objetivo fundamental de suprimir a las Jefaturas Políticas y conquistar la libertad Municipal, como requisito indispensable para

poder establecer en el país un régimen político basado en la soberanía popular.

Las Jefaturas Políticas fueron instrumento de atentado a ordenamientos constitucionales que ejercía la dictadura, anulando el derecho de los Municipios Libres; aquellos eran portavoces de los intereses de la familia porfirista, en tanto que los Municipios Libres representaban la soberanía popular y la democracia; causa primordial de la Revolución que se inicia en 1910. teniendo como una de sus principales banderas, la protesta de los Ayuntamientos en contra de las Jefaturas mencionadas. Esto explica que dicha revolución popular se haya iniciado en el norte del país; porque en esa región prevalecía una mayor comprensión de la noble institución municipal.

Diversos analistas del movimiento revolucionario iniciado en 1910, afirman que el latifundismo era incompatible con las instituciones municipales, ya que los hacendados por convenir a sus intereses gobernaban por orden emanadas del dictador y no con el mandato legítimo del pueblo; esto es, que los Jefes Políticos eran aliados de los hacendados y éstos lo eran de los gobernadores de los Estados.

Cabe recordar que el Partido Liberal Mexicano que tuvo como máximo dirigente a Ricardo Flores Magón, éste desde 1906, incluyó en su Plataforma Política, la reconquista del Municipio Libre.

1.4.3.5.1.- ORGANIZACIONES POLITICAS.

Principales organizaciones políticas que por su lucha social y políticas tuvieron una mayor contribución en la conscientización del pueblo mexicano para rebelarse contra la dictadura porfirista:

a).- Partido Liberal Mexicano (27).

Ricardo Flores Magón, con un puñado de mexicanos patriotas — lanzaron los primeros manifiestos de insurrección popular en las poblaciones de Acahuacán, Jiménez, Viesca, Las Vacas; como verdaderas jornadas del pueblo en marcha hacia la Revolución Social en contra de la dictadura.

El primero de julio de 1906 la Junta Organizadora de San Luis, — Floresemagónista manifestaba las consideraciones siguientes:

- La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido — para la República como útiles al sistema de opresión reinante; es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.

-Sabido es que todos los pueblos fronterizos comprendidos en lo — que era la Zona Libre, sufrieron cuando ésta fue abolida por la dictadura inmensos perjuicios que los precipitaron a las más completa — ruina. Es de las más estricta justicia la restitución de la Zona Libre

(27) Flores Magón, Ricardo. La Revolución Mexicana, Colección 70, — primera edición; Edit. Grijalbo, S.A. México, 1975; pág. 148.

que detendrá las ruinas que han padecido con la torpe y egoísta medida de la dictadura.

En los puntos siguientes del Programa del Partido Liberal Mexicano relativo al Municipio establecía: (28)

42.- Restitución de la Zona Libre.

45.- Supresión de los Jefes Políticos.

46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

b).- Partidos democratas.

El Constituyente de Querétaro, Don Jesús Romero Flores afirma que dicho partido en 1909 hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos y que en su manifiesto a la Nación se decía que lucharían por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla "que resume en su vida la vida entera del organismo". (29).

c).- Plan de "El Zapote" y Plan de "Valladolid". (30).

Uno de los primeros planes revolucionarios en contra del régimen porfirista, fue el del Zapote, suscrito el 21 de abril de 1891,

(28) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, - Tomo I, primera edición; Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1973, pág. 118.

(29) Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la revolución Mexicana. Tomo I, segunda edición; Edit. SEP. México, 1963. pág. 62.

(30) Morales Juméas, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana, primera edición; Edit. Porrúa. México, 1939.

en Moctitlán, Estado de Guerrero, en este Plan con el que se incendió la primera chispa revolucionaria en el Sur de la República, además de sus demandas agrarias contenía puntos políticos en defensa de Sufragio Efectivo, y la oposición a la reelección en los puestos públicos y la abierta lucha contra el caciquismo regional.

En Valladolid, Edo. de Yucatán a principio de junio de 1910 Miguel Ruz Ponce y Maximiliano Bonilla, al frente de un grupo de vecinos se posesionaron de la población en donde se había hecho sumamente odiado el Jefe Político Luis Felipe Regil, quién desplegaba lujo de crueldad en toda la comarca; cansado de soportarlo, se sublevaron más de 1500 labriegos y aunque solamente con rudimentarios fusiles, cerca de doscientos, atacaron en la madrugada del 4 de junio de 1910 a la población matando a Luis Felipe y Fecondo Regil, éste último sargento de la fuerza local, también dieron muerte a Liborio Albornoz, que ejercía el cargo de policía.

El Plan de Valladolid, dado a conocer en el paraje denominado Dzelkoop, el 10 de mayo de 1910, expresaba que este pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible dictador que ha visto impávido su agonía y su miseria.

d).- Plan de San Luis Potosí. (31).

Este plan, es lanzado por Francisco I. Madero, el 5 de octubre

(31) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 732.

de 1910, que en las consideraciones del Plan expresa que "La división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen escritos en nuestra Carta Magna, añadiéndose que "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".

e).- Plan de Ayala y el Programa de Reformas. (32).

Este Plan, programó como objetivo prioritario: el derecho a — la tierra a quienes la trabajan, que contiene en su parte medular y relacionado con nuestro tema, lo siguiente:

7o. "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta — causa se expropiarán, previa indemnización la tercera parte de esos — monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los — pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

(32). Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 740-744.

El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución aprobada por la Convención Revolucionaria expedida en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1917 consignó los postulados del zapatismo en materia de sus propuestas de Reformas Políticas, lo siguiente:

Artículo 32.- "Realizar la independencia de los Municipios proclamando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos: federal y locales". (33).

f).- El Plan de Santa Rosa.

En este Plan, del 2 de febrero de 1912, el zapatismo hace alusión a los Municipios en materia electoral:

4o_ "La Ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio y prisión a los ciudadanos que con artimañas, burlen el voto".

g).- El Pacto de la Empacadora. (34).

El plan orozquista, conocido como Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contiene dos puntos sobre el régimen municipal.

28.- "La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos."

- (33) González Ramírez? Manuel. Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I, primera edición; Edit. Porrúa; Planes políticos y otros documentos; México, 1954.
- (34) Silva Herzog, Jesús. Op. cit. Pág. 305.

29.- "Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

1.4.3.5.2.- LAPSO COMPRENDIDO DE 1914 A 1983.

De acuerdo con los antecedentes históricos, Don Venustiano Carranza está considerado como "un apasionado de la libertad Municipal"; en efecto, se tiene conocimiento que tan pronto se logró el derrumbe del régimen espurio de Victoriano Huerta, Convocó a una Convención de Generales en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, en cuyo mensaje que les dirigió decía en unas de sus partes: "Todos - ustedes - los jefes del Ejército Constitucionalista- discutirán 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" (35).

Carranza trataba de cumplir su ofrecimiento formulado en el transcurso de la lucha por la legalidad; no sólo restablecía con carácter transitorio las instituciones gubernamentales, sino que además sometía a discusión un programa de reformas factibles de cumplimiento — desde que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la Repú

(35) Romero, Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexicana. Tomo I, primera edición; Edit. Porrúa; México, 1939.

blica.

Fue entonces cuando abordó resueltamente el problema Municipal; — afirmando que durante su campaña por la reconquista de las instituciones usurpadas, todos los Jefes del Ejército nos comprometimos en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas de urgente necesidad pública; para dar cumplimiento a las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, como es, en primer término el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

En el mencionado mensaje también dijo: (36) "Que los Municipios — por causa de utilidad pública expropian, en todas las negociaciones — establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes la — cantidad necesaria de terreno para la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia". Con ello Don Venustiano Carranza ratificaba su especial preocupación por el problema municipal; por lo que algunos analistas de la Revolución Mexicana le conceden el título de "apostol del Municipio Libre".

Dada la inseguridad de los poderes de la República en la capital — del país, el 12 de diciembre de 1914, el gobierno provisional de —

(36) Mancisidor, José. Historia de la Revolución Mexicana 38a. edición Edit. Costa-Amic. S.A. México, 1979. Pág. 242.

Carransa fue trasladado a la ciudad de Veracruz, desde donde expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe (37)". Dicho decreto en su artículo 2o_ reafirmaba que: El primer Jefe de la Revolución — encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la — lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satis — facción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional"; de inmediato, la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de — Guadalupe; de un total de 19, de los cuales cinco se referían a cuestiones municipales siendo estos lo que a continuación se anotan:

-Ley orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República — consagrando al Municipio Libre.

-Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mer — cados y cementerios.

-Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de los — terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios.

-Ley sobre la Organización Municipal en el Distrito Federal, Terri — torios de Tepic y Baja California.

-Ley sobre los procedimientos para expropiación de bienes por —
(37). Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. Pág. 175.

los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, entre otras obras.

Estos antecedentes representan el aspecto básico que dieron origen al artículo 115 Constitucional, donde se reconoce a la institución Municipal como la base de nuestra organización política nacional, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por haberse las arrebatadas los Prefectos y Jefes Políticos.

En 1916, el Congreso Constituyente, reunido en Querétaro designó la Comisión de Constitución que elaboró el proyecto de la Carta Magna presentado por Don Venustiano Carranza, que en relación a nuestro trabajo; el Municipio Libre decía: (38).

TITULO QUINTO: De los Estados de la Federación;

Artículo 115 "Los Estados adoptaran 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 haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".

Sabemos que la "Comisión de Constitución" adicionó este artículo que se puso a discusión en un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate, pero que sí se suscitó amplia polémica en torno a la fracción II, debate en la que tomaron parte varios Diputados; unos en contra y otros en pro de dicha fracción II.

(38) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Op. cit. Pág. 85.

Para comprender la trascendencia de las objeciones presentadas en el debate mencionado, resulta indispensable consignar los términos de la fracción II, que establecía:

"Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley".

Entre los Diputados del ala izquierda del Congreso Constituyente que intervinieron en pro de la fracción II del artículo 115 que adicionó la "Comisión de Constitución", se tiene la histórica defensa del Diputado Constituyente por el Estado de Veracruz: Heriberto Jara-Corona, quién expresó en forma contundente lo siguiente: "Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que esta expresada, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada; que la referida comisión tiene para dar a los Municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario; 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 refirién

(39) Véase Diario de Debates, C. Constituyente de Querétaro, Méx. 1917

dose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas - por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por - los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados; en una - palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, oa si insignificante, por lo que sólo se ha concretado al cuidado de - la población, al cuidado de la policía.

Antes de ser sometido a votación los términos de la fracción II- de referencia, el Diputado Heriberto Jara Corona miembro de la Comisión de Constitución hizo una segunda intervención, en defensa de - la mencionada fracción y dijo: (40).

"Los municipales, las autoridades municipales, deben ser las que - estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capaci-
tadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos - problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para - distribuir sus dineros, las contribuciones que pague los hijos del-
propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo de-
él en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resul-
tado, en las que más necesite, aquel municipio. Seguramente que los-
habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo-
de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es el mayormente
interesado en que haya, por ejemplo, magnificas vías de comunicación

en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos, si se trata de alguna población agrícola, los particulares, los que no ejercen el comercio, también ¿cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de sanitariedad sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? y, por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, serán los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un municipio vecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz".(41)

En relación a lo expresado por los diputados que impugnaban los términos de la fracción II, Heriberto Jara manifestó las consideraciones que a continuación se presentan: "Algunos temores se han expresado -dijo- a cerca de que si a los Municipios se les dejó el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de-

(41)Ibidem.

eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijaran lo que a éste correspondiera para las atenciones meramente indispensables para el sometimiento de los gobiernos de los Estados,— para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de — esos gobiernos, pero queremos quitarles esas trabas a los Municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya el papá que, temeroso de que el niño compré una cantidad exorbitante de dulces que le haga daño, si recoge el dinero que el padrino o abuelo le ha — dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño— las charamuscas. Los Municipios no deben de estar en esas condiciones; si damos por un lado la libertad política, si la alardizamos 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 la libertad política y restringamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna, como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado; por lo tanto, Señores Diputados, pido respetuosamente — a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo 115 a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión". (42).

Después de un largo y acalorado debate sobre los términos en que—
 (42) Ibidem

debiera quedar la fracción II del artículo 115 Constitucional y una vez aclarado que no se puede establecer la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, porque sería tanto como concederle el derecho de legislar para sí, en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado, quedó finalmente aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra en los términos siguientes:

"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 sus necesidades".

1.4.3.5.2.1. REFORMAS EN LA LEGISLACION MUNICIPAL.

Considerando que el Municipio Libre constituye uno de los tres elementos claves para que la vida democrática de nuestro país avance hacia metas superiores, he estimado conveniente registrar a continuación lo que nos dice el Lic. Moisés: "Al Constituyente de Querétaro se debe el segundo paso en la reforma radical de nuestra organización municipal. de los 128 artículos que forman la Constitución de 1857, habían sido modificados 49, entre ellos el 109, relativo al régimen municipal que en síntesis establecía: Los Estados (43) "

(43) Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Tercera edición.

adoptarán el régimen republicano representativo y popular. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados. El artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó a hacer el 115 de la Constitución de 1917. Pero, por su propia trascendencia, no había de permanecer inmutable. El 20 de agosto de 1928, sufrió su primera reforma y el 29 de abril de 1933, una adición. Las fechas anteriores corresponden a su publicación en el Diario Oficial.

La primera reforma que sufrió el artículo 115 Constitucional en 1928, no atañe a los Municipios propiamente sino a la integración de Legislaturas de los Estados.

La adición del 29 de abril de 1933, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I, y decía: los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato, con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

La anterior adición incorporó, como puede verse el principio (44)

revolucionario de la no reelección en el régimen municipal.

No obstante lo anterior, la obra constitucional quedaba trunca - por falta de un cuerpo que sistematizara sus preceptos. Así como el artículo 27 adquirió su vía de aplicación con la expedición del Código Agrario y el artículo 123 fue coronado por la Ley Federal del Trabajo, en igual forma se hacía patente la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional.

Cabe considerar que estos tres artículos constituyen la base para materializar el proyecto nacional que ha quedado plasmado en la Constitución de 1917; la de construir una sociedad cada vez más próspera y cada vez más democrática, capaz de elevar constantemente las condiciones de vida del pueblo mexicano. La cuestión Agraria, las condiciones legales del trabajador y el Municipio Libre, son los tres pilares del nuevo edificio nacional levantado por la sangre del pueblo en la gesta revolucionaria que se inicia en 1910. Ellos substituían el viejo sistema porfirista, apuntalado en las tiendas de raya, en los salarios de hambre y jornadas inhumanas de los peones de las haciendas, así como el caciquismo y la conculcación de los derechos políticos por las prefecturas. Pero en materia municipal no era suficiente con abolir las prefecturas; había que completar la obra modernizando y haciendo efectivo y eficiente el sistema local, a fin de que, al disfrute de los derechos políticos se (45)

(45) *Ibidem.*

aparejada un desarrollo genuino y orgánico de los servicios públicos en ciudades, villas y aldeas de toda la República". (46).

CAPITULO II

LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL QUE ENTRARON EN VIGOR EL 4 DE FEBRERO DE 1983

2.1. TESIS DE LOS PODERES: EJECUTIVO Y LEGISLATIVO (1982-1988).

En las últimas décadas, el pueblo mexicano y diversos niveles de nuestro régimen político, se ha venido manifestando contra la tendencia centralista que se ha observado en la vida política del país; desde la promulgación de nuestra Constitución el 5 de febrero de 1917; dado que dicha política se ha estado convirtiendo cada vez en un mayor obstáculo contra los esfuerzos de democratización de la vida nacional; concretamente, al proceso de modernización que exige la estructura económica, política y social de la República.

En 1982, el LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO en su calidad de candidato a la Presidencia de la República afirmó lo siguiente — "Las necesidades apremiantes que tuvieron los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana, primero para consolidar el gobierno de la Revolución, después para llevar adelante las tareas de transformación radical del país, que vivió la Revolución, nos fueron conduciendo a un centralismo que impidió el desarrollo Municipal". (47)

(47). Democratización Integral. Tomo II, primera edición; Editado por Talleres Gráfica de la Nación, México, 1983. Pág. 13 y — ss.

"El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político.

Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romanas y visigóticas, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el Municipio Libre en la Constitución de 1917.

Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana. (48)

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates — cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115. (49)

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy — sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades

(49) Véase Colección de documentos de la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Proceso legislativo de la iniciativa presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional.

federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que hagamos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con las funciones primordiales de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social capaz de permitir un desarrollo integral.

La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.

Como un gran reclamo nacional surgido a través de la campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el (50)

(50) *Ibidem.*

mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, - podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización - deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República; que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y - que sólo avanzaremos hacia la cabal descentralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

Por todo ello, el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio(51)

(51) *Ibidem.*

su cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobiernos: Federación, Estados y Municipios.

Así también sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no sólo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que (52)

(52) *Ibidem.*

podieran hacerse a nuestro Código Político, por su indudable permanencia e reversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no deben privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente había venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, (53)

debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna. (54)

Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyentes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que afloraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas intervenciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, entre aquellos municipios urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual-

(54) *Ibidem*.

de la Constitución General de la República, aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país, sino para ubicar las decisiones del gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los Ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando resagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las normas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se ha venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencontran con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de (55)

(55) *Ibidem.*

la Constitución lo relativo a las base mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo general su fórmula originaria, solamente restructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas". (56)

2.2. RESULTADO DE LA CONSULTA POPULAR SOBRE LAS REFORMAS Y ADICIONES DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

En la consulta popular a nivel nacional que se llevó a efecto en -

(56) Ibidem:

cinco sedes regionales entre los días 11 al 21 de octubre de 1982, - que tuvo como temas centrales del debate:

1. Bases constitucionales de la organización municipal; 2.- Mecanismos de Democratización de la vida política, económica y social del Municipio; 3.- Bases de coordinación entre los gobiernos Municipal, Estatal y Federal, y 4.- Estructura y fortalecimiento Municipal. Consulta que presidió el Secretario de Gobernación, de la cual se recogen los puntos de vista siguientes:

Jose Sáenz Arroyo, Directo General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, sostuvo entre otros aspectos: "Que las Reformas y Adiciones recogieron el pensamiento de algunos constituyentes progresistas, de aquellos que pugnarón por sustentar la libertad política del Municipio en su autonomía económica y en su autonomía financiera". (57).

El Jurista Jorge Carpizo M. (58), opinó en relación con la iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional que ello: "Busca superar dos grandes omisiones que el constituyente

(57). Rufz Massieu, José Francisco y Valadez, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Primera Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1983. Pág. 143.

(58) Idem. Pág. 155.

de Querétaro dejó respecto del Municipio Libre; como es la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con el Municipio; añadió que se busca la solución de problemas aparecidos en las últimas décadas y que el Constituyente de 1917 no pudo prever".

El Partido Revolucionario Institucional, sostuvo que las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional "Constituyen las bases iniciales de un proceso para revertir las tendencias centralizadoras de la vida nacional, mediante el reforzamiento del Municipio" (59)

Términos del artículo 115 Constitucional antes de las reformas y adiciones, del 4 de febrero de 1983:

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección.

(59). Democratización Integral. Tomo II, primera edición; Editado por Talleres Gráficos de la Nación. México 1983; pág. 46.

popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste — y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayunta— mientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser ree— lectos para el período inmediato. Las personas que por elección in— directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desem— peñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la de— nominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inme— diato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el — carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inme— diato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter — de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como pro— pietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica pa— ra todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán — el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieron habi— tualmente: transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de

seis años.

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

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con las legislación que se exista en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados por minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

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 y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tienda a formar una continuidad geográfica, la Federación, la entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias,

plancarán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con el apego de la ley.

2.3. PROMULGACION DE LAS REFORMAS Y ADICIONES DE REFERENCIA.

Los Términos del Artículo 115 Constitucional después de las reformas y adiciones del 4 de febrero de 1983 dice esto:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter suplentes, pero los que tengan el ca-----

rácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato - como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes - de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local 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 procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejeros Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere

necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a). Agua potable y alcantarillado.
- b). Alumbrado público.
- c). Limpieza.
- 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 y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

a). Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que

tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no se limitarán la facultad de los Estados para— establecer las contribuciones a que se refiere los incisos a). y c)., — ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, no 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 municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

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

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

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

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

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

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

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

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

En efecto, como resultado de la reforma al artículo 115 Constitucional, se modificó el texto de este numeral. Ahora se señala en la Fracción II que: Los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

A la vez, señala Mariano Azuela (60), que en la Fracción IV del mismo artículo se especifica las reglas sobre la hacienda municipal; literalmente expresa: Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, en todo caso:

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

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

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

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

El mismo autor destaca que esta norma constitucional a través de instrumentos de naturaleza fiscal busca el fortalecimiento del Municipio Libre.

(60) Azuela Guitrón, Mariano y otros autores. La Reforma Municipal en la Constitución, primera edición; Edit. Porrúa, S.A. México, 1986 pág. 158 y ss.

2.4 COMENTARIOS A LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

2.4.1. LA HACIENDA MUNICIPAL A PARTIR DE LAS REFORMAS.

A partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución se establecen las bases legales para las transformaciones sustanciales en la situación financiera de los Municipios; los presidentes municipales que estaban condenados a hacer antesala ante funcionarios federales y locales, hoy se limitan a exigir que en los diferentes rubros que la Constitución les señala, los gobiernos federal y local, cumplan con sus obligaciones. Ya no es la ilusoria fórmula de que las legislaturas locales establezcan tributos que sean suficientes para satisfacer las necesidades municipales; lo que era graciosa entrega por parte de la Federación a través de los diversos apoyos que se habían ideado, en la actualidad es acatamiento de la norma Suprema que especifica las participaciones en tributos federales dentro de los capítulos que deben integrar la hacienda del municipio. El Congreso de la Unión y los Congresos locales tienen el deber de establecer los mecanismos concretos para canalizar recursos a los Municipios de los distintas dependencias hacendarias que están vinculadas por la ley secundaria emitida en cumplimiento, a su vez, del precepto constitucional.

Para determinar que ingresos se deban respetar al municipio deben precisarse las diferencias entre la actividad financiera del Estado y la de los grupos secundarios.

1.- El Estado es la entidad suprema que debe preocuparse fundamental-

mente de satisfacer las funciones públicas; las demás entidades políticas y administrativas, por razón natural de la época moderna, ocupan un lugar secundario por lo que aquel debe tener la primacía para regular lo que se refiere al interés general de la comunidad determinando las políticas fiscales en cuanto a ingresos y gastos. Esta diferencia se reconoce tácitamente en la fracción IV del art. 115 de la Constitución pues si bien se señalan, dentro de la hacienda municipal, las participaciones federales, se deja a la ley secundaria local la determinación de las bases, montos y plazos que anualmente se determinan.

2.- La hacienda municipal no puede organizarse de tal modo que pudiera afectar a la hacienda del Estado; en este punto es significativa el cambio introducido en la reforma en cuanto a la formulación del presupuesto, que condiciona al monto de los ingresos disponibles, en lugar de sus, como se establecía en el texto original del precepto, los tributos se establecieran de acuerdo a las necesidades municipales, lo que suponía: -- primero elaborar un presupuesto que permitiera satisfacer las necesidades y luego establecer los tributos que bastará para cubrirlos.

3.- Los servicios que presta el Estado son de carácter más general que los del municipio: administración de justicia, ejército, defensa nacional entre otros, lo justifica una planeación fiscal más general de la carga tributaria. Los servicios municipales como la dotación de agua potable, la pavimentación de las calles, su iluminación entre otros servicios representan un beneficio a personas concretas que fácilmente pueden ser --

quienes paguen el costo de esas obras.

4.- Las rentas del Estado deben ser más elásticas, pues en la vida política nacional e internacional se presentan circunstancias que exigen mayor recaudación, lo que difícilmente se presentan en la vida municipal.

5.- La organización de la hacienda municipal afecta a un grupo reducido de ciudadanos que habitan a un territorio poco extenso a diferencia de la hacienda estatal que comprende a toda la comunidad nacional.

6.- Si el control se realiza muy de cerca y más eficazmente en la hacienda municipal toda vez que existe un contacto más personal con cada uno de los miembros de la comunidad; cada servicio público debe presentarse por la entidad administrativa que se halle más en contacto con la necesidad a que ese servicio corresponde y mejor capacidad para satisfacerla. Así la entidad municipal es la más directamente interesada en todo aquellos servicios de carácter local que se relacionan con la vida cotidiana de los habitantes y con sus intereses más inmediatos y ella es también la que con más eficacia puede prestar tales servicios. Alumbrado público, higiene, pavimentación, embelecimiento de las comunidades, mercados públicos, pesas y medidas, reglamentación del tráfico, de los cementerios, todos estos servicios que los gobiernos centrales o departamentales no pueden proporcionar con la oportunidad, con la diligencia y eficiencia con que lo hacen los gobiernos municipales.

En la fracción IV, que es la que de modo específico expresa las reglas de las finanzas municipales se reconocen, en esencia, los principios si-

güentes:

1.- La administración libre de la hacienda por parte de los municipios.

2.- La hacienda municipal se integrará:

A.- Por los rendimientos de los bienes del municipio;

B.- Por las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

3.- Siempre deberá reservarse a los municipios:

A.- Las contribuciones de todo tipo sobre propiedad inmobiliaria;

B.- Las participaciones Federales que les correspondan.

C.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

4.- En las leyes federales no se podrá limitar la facultad de los Estados, para reservar a los municipios las contribuciones sobre inmuebles, ni los ingresos por servicios que presten, ni tampoco podrán conceder exenciones, en relación de la misma.

5.- En las leyes locales tampoco se podrán establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones e ingresos especificados, precisándose, para mayor protección de la hacienda municipal, que ello no podrá suceder ni a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. La única excepción a esta regla se refiere a los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios que estarán exentos de dichas contribuciones.

6.- La legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos.

- 8.- Los presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos.
- 9.- Esos Presupuestos deberán condicionarse a los ingresos disponibles.
- 10.-^Tratándose de las contribuciones sobre inmuebles los municipios — celebran convenios con los Estados en relación con la administración del tributo.

Sobre los principios relatados deben hacerse las siguientes aclaraciones, para tener una visión integral del tema:

A.- Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria. Las dos fuentes más — importantes dentro de este renglón están las constituidas por el impuesto predial y por el traslado de dominio de bienes inmuebles. Al transmitirse las a los Municipios éstas contribuciones se da un paso en la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, que hacen que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios.

La fuente de ingresos mejor indicada para las entidades locales la — constituyen los impuestos sobre la propiedad inmueble, por las siguientes razones:

- a) Por su carácter fijo y estable, imposible de ocultar;
 - b) Por hallarse ubicada dentro de los confines del territorio comunal,
- y
- c) Por ser esa propiedad la que se beneficia de la hacienda municipal.

2.4.2.-EL EJERCICIO DEL PODER TRIBUTARIO EN LA FEDERACION MEXICANA.

El Constituyente de 1917 estableció en la federación mexicana un sistema de concurrencia ilimitada en el ejercicio del poder tributario.

Esto implica que la federación y los congresos estatales pueden gravar las mismas fuentes de riqueza.

Solo existe un caso de excepción a esta concurrencia, prevista en la fracción XXIX del art. 73 Constitucional de acuerdo al cual sólo la Federación -- suele establecer tributos en las siguientes materias;

- 1o. Sobre el comercio exterior.
 - 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales -- comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.
 - 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
 - 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente -- por la Federación y
 - 5o. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - d) Cerillos y fósforos.
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación
 - f) Explotación forestal, y
 - g) Producción y consumo de cerveza.
- Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas con--

tribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre la energía eléctrica.

También es competencia exclusiva de la Federación el establecimiento de los siguientes tributos, según los artículos 117 y 118 de la Constitución.

Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

V. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, ni salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exacción se efectuó por aduanas locales o requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad o ya — entre producciones semejantes de distinta procedencia;

IX.— Gravar la producción, el acombo o la venta del tabaco en rama, — en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

En todas las demás materias, pueden concurrir, en el ejercicio del poder tributario el Congreso de la Unión a nombre de la Federación y los Congresos Estatales a nombre de los Estados.

2.4.3.-AUSENCIA DE PODER TRIBUTARIO DE LOS MUNICIPIOS.

Son los Congresos Estatales los que pueden ejercer el poder tributario a nombre de los Municipios.

El Congreso Constituyente 1917 debatió en cuanto a la forma de dar autonomía financiera al Municipio, partiendo de la base de que se buscaba tener un Municipio Libre. Por la premura en el debate se aprobó un texto en el artículo 115 Constitucional señalándose que "Los Municipios administraran libremente su hacienda que se formará con las contribuciones que les señalen las Legislaturas de los Estados".

Con tal texto se dejó a la voluntad de la Legislatura Estatal la posibilidad de que el Municipio realmente tuviera autonomía. Esto es porque a una autonomía política se habían eliminado de la Constitución Federal a los Jefes Políticos, como autoridad intermedia entre el ayuntamiento y los gobernados debe existir una autonomía financiera.

2.4.4.- LA COORDINACION FISCAL ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.

La solución para evitar los problemas de la doble tributación, como consecuencia de la concurrencia en el ejercicio del poder tributario entre la Federación y los Estados se busca resolver con la emisión de la Ley de Coordinación Fiscal del 22 de diciembre de 1978. Esta ley establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.4.5.- ADHESION AL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.

Se efectúa por vía de convenio de Coordinación Fiscal que celebran la entidad Federativa con la Sría. de Hacienda y Crédito Público, al que debe ser autorizado y aprobado por la legislatura estatal, dado que la entidad conviene en dejar en suspenso impuestos y derechos estatales o municipales en lo que ya haya establecido un tributo federal.

La coordinación puede incluir impuestos, derechos o únicamente algunos de ellos.

2.4.6.-TRIBUTOS QUE DEJA DE PERCIBIR LA ENTIDAD FEDERATIVA.

Las Entidades Federativas que opten por coordinarse, en derechos, además de impuestos, no deben mantener en vigor derechos estatales o municipales por:

I. Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones

a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

a). Licencias de construcción.

b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de aguas y alcantarillado.

c). Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

d). Licencias para conducir vehículos.

e). Expedición para placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

II. Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

a). Registro Civil.

b). Registro de la Propiedad y el Comercio.

III. Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, -- incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios.

No se consideran comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.

IV. Actos de inspección y vigilancia.

Además dispone el Art. 10-A de la Ley que los derechos locales o -- municipales no deben ser diferenciales considerando el tipo de actividad -- a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferen -- ciales por los conceptos a que se refieren los incisos del a) al o) de la fracción I y la fracción II.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por-

extravío o destrucción total o parcial, no queda comprendida dentro de lo dispuesto en las anteriores fracciones I y II. Tampoco las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios. En ningún caso el Art. 10-a de la Ley de Coordinación Fiscal debe entenderse limitativo de la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, -- otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

2.4.7.-PARTICIPACIONES EN EL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACION FISCAL.

De la Garza (61) sostiene que el D.F. y la entidades Federativas que se adhieren al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene derecho a -- participar en dos fondos.

2.4.7.1.-EL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

El Fondo General de Participaciones se integra primeramente con el 13% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo -- crudo y gas natural y los de minería.

(61). De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 253.

Y además se adiciona con un 0.5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería. De este 0.5% participan las entidades federativas y sus municipios cuando aquéllos se coordinen en materia de derechos.

No se incluyen entre los ingresos totales anuales que obtenga la Federación para los efectos de este Fondo General de Participaciones (Art. 2o) los impuestos adicionales de 3% del impuesto general de importación, 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo y gas natural y 2% en las demás exportaciones, porque con el 90% de dichos ingresos se integra el Fondo Financiero de Fomento Municipal.

Adicionalmente, las entidades participan en recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, que señalen en los convenios o acuerdos respectivos, en la proporción que en los mismos se establezca.

En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

2.4.7.2.- DISTRIBUCION DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES.

Dispone la Ley de Coordinación Fiscal (art. 3o.) que la cantidad que-

a cada entidad corresponda en el Fondo General de Participaciones (después de deducirle el 3% de su importe para adicionarlo al Fondo Financiero Complementario de Participaciones), debe determinarse conforme a las reglas siguientes:

I. La entidad recibirá anualmente hasta una cantidad igual a la suma -- que le hubiere correspondido en el Fondo en el año inmediato anterior.

II. Adicionalmente, percibirá la cantidad que resulte de aplicar el -- coeficiente que se determina conforme a los incisos siguientes al monto -- del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año -- para que el que se hace el cálculo en relación con el año precedente:

a) La suma de las participaciones que corresponda a la entidad, provenientes del Fondo General de Participaciones, en el segundo año anterior a aquél para el que se efectúa el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal obtenida en la entidad en el cuarto año anterior, respecto del cual se efectúa el cálculo.

b) El monto de la recaudación federal obtenida en la entidad en el -- tercer año anterior a aquél para el que se haga el cálculo, se dividirá entre la recaudación federal percibida en todo el país en dicho tercer -- año.

c) Se multiplicarán entre sí los cocientes obtenidos conforme a los -- incisos a) y b).

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal ordena que el Estado adherido al Convenio debe entregar a sus Municipios el 20% de las parti-

icipaciones que corresponde al Edo. por ese fondo.

2.4.8.-FONDO FINANCIERO COMPLEMENTARIO DE PARTICIPACIONES.

Se integra según el artículo 2o. Fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal con 0.50% de los ingresos Federales totales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.

2.4.9.- PARTICIPACIONES EN LOS DERECHOS AL COMERCIO EXTERIOR Y FONDO DE FOMENTO MUNICIPAL.

El artículo 2o.A dispone que en el rendimiento de las contribuciones adicionales a la importación y exportación deben participar los Municipios en la forma siguiente:

I. 95% de las contribuciones adicionales del 3% sobre los derechos generales de importación y 2% sobre la contribución general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la importación o exportación.

II. 95% de la contribución general del 3% sobre la contribución federal en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, a todos los Municipios del país, en la siguiente forma:

a) La tercera parte del monto de la participación a que se refiere el párrafo anterior corresponderá:

1. El 10% a los Municipios donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.

2. El 90% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá entre los Estados conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

b) Las otras dos restantes partes incrementarán Fondo de Fomento Municipal para ser distribuido conforme a las mismas reglas y en las proporciones que correspondan entre los Estados que se coordinan en materia de derechos.

CAPITULO III

EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA, ESTADO DE MEXICO.

Para ser la crítica de la Reforma al 115 Constitucional en cuanto el Municipio de Tlalnepantla, México es necesario precisar el contexto general referente al Municipio que comenté. Para ello lo describo en cuanto a su aspecto geográfico, histórico, económico, social y político.

3.1.-LOCALIZACION GEOGRAFICA.

El Municipio de Tlalnepantla, corresponde al Estado de México, el cual se localiza en el centro de la República y limita: al Norte con los Estados de Querétaro e Hidalgo; al Sur con Morelos y Guerrero; al Este con Tlaxcala y Puebla y al Oeste con Michoacán. El Estado se integra por ciento veintinueve Municipios y una superficie total de 21,461 Km².

El Municipio de Tlalnepantla esta integrando por dos zonas:

La zona Poniente que limita:

Al Norte: con los Municipios de Cuantitlán Ixcalli y Tultitlán.

Al Sur : Con el Distrito Federal y el Municipio de Naucalpan de Juárez;

Al Este : Con el Distrito Federal;

Al Oeste: Con el Municipio de Atizapán de Zaragoza.

La zona Oriente que limita:

Al Norte: Con el Municipio de Ecatepec de Morelos;

Al Sur : Con el Distrito Federal;

Al Este : Con el Municipio de Ecatepec de Morelos;

Al Oeste: Con el Distrito Federal.

La extensión territorial del Municipio de Tlalnepantla se ubica geográficamente en el centro del Estado de México, en la porción septentrional del Valle de Anáhuac; en cuanto a los ejes cartesianos éste Municipio se encuentra localizado entre $19^{\circ}30'40''$ y los $99^{\circ}15'22''$ de latitud Norte y entre $99^{\circ}09'40''$ y los $99^{\circ}15'22''$ de longitud Oeste del Meridiano Greenwich. (62)

La topografía del Municipio de Tlalnepantla presenta distintas alturas que van aproximadamente de los 2,100 a 2,690 metros sobre nivel del mar.

3.2.- SUPERFICIE.

Como ya hemos mencionado, el Municipio, está dividido en dos zonas separadas por la penetración de una franja del Distrito Federal (Cuauhtepac), llamadas Zona Poniente y Zona Oriente; tiene una superficie total de 83.48 Km^2 , que representa el .38% de la superficie total del Estado de México; del 83.48 Km^2 , corresponde a la Zona Poniente: 61.54 Km^2 y a la Zona Oriente: 21.94 Km^2 aproximadamente. (63)

3.3.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

A finales del siglo VI, un grupo de seres humanos migratorio, procedente de una comunidad septentrional de la hoy República Mexicana, llamada Amaquemecan, se dirige hacia el Sur, quién iba a la cabeza era el rey caudillo: Xólotl, inducidos por la necesidad de buscar un mejor sustento y

(62) Plan de Gobierno Municipal 1982-1984. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla. primera edición; pág. 2-6.

(63) Ibídem.

un mejor clima para vivir.

Después de dieciocho meses de fatigoso peregrinaje, pasa Xólotl y su pueblo sobre las ruinas de Tula y después sobre las de Teotihuacan, donde permanece algún tiempo. Más tarde acampa en un lugar al que designa como Xólotl, y de allí envía a su hijo, el príncipe Nopaltsin a explorar hacia el sur, en donde tras cruzar varios montes escala la cumbre del cerro del Tenayo, desde donde contempla tendida a sus pies la tierra soñada, ofreciéndole las más espléndidas perspectivas de vida: la caza en la montaña, la pesca y el cálido refugio en las grutas de los cerros; que fueron razones poderosas para tomar posesión del lugar que no tenía dueño.

Los historiadores sitúan la fundación de Tenayuca Ostopolco a finales del siglo XI o a principios del XII, la etimología de Tenayuca es "lugar con muros" o "lugar fortificado", ostopoco significa "el lugar de muchas cuevas".

Adoradores del Sol, aquellos seres humanos tenían a éste por padre de todo lo existente y rendían también culto a la tierra en la que veían la imagen de la madre.

En las inmediaciones de lo que hoy se conoce como Tlalnepantla establecido en la falda de un cerro (San Andrés), habitaban los pobladores de Teocalyehucan, de descendencia Otomí, quienes debido a las pesadas cargas tributarias exigidas por los mexicas o aztecas habitantes de tenayuca sostenían un odio ancestral que derivó posteriormente en

cruentas luchas que habría de influir decisivamente en la formación -- de un nuevo pueblo.

Establecidos los franciscanos en la ciudad de México en 1524, a los primeros pueblos que visitaron fueron san Bartolo (Tenayuca) y San Lorenzo (Tecoalyhuacan) y tras varios años de paciente labor conciliatoria dieron el fruto óptimo de la unión entre estos pueblos antagonísticos de mexicas y otomfes.

Valiéndose hábilmente de los caciques de uno y otro pueblo, lograron la cooperación de centenares de hombres para iniciar las obras de un -- gran convento, el cual quedaría bajo la advocación de Corpus Christi.

Con el objeto de limar asperezas, los franciscanos lograron que los mexicas proporcionaran cantera rosa del cerro del Tenayo y los Otomfes la piedra gris de sus cerros. Las grandes carencias de medios para transportar tan pesados materiales desde aquellos lugares, harían prolongada y muy árdua la tarea; por varios años los nativos hollaron esos caminos acarreando piedra, arena, cal y madera.

La erección del Monasterio, trajo como consecuencia natural la formación de un pueblo en torno a éste: el boscoso sitio donde sólo existían aislados grupos de chozas; comenzó entonces a poblarse de pequeñas y rudimentarias habitaciones.

Este convento edificado en un terreno colocado en medio de ambos -- pueblos y que sirviera de núcleo de enlace entre ellos, recibió el nombre de Tlalnepantla, vocablo originado del sustantivo náhuatl Tlalli --

que significa "Tierra" y Nepantli locativo que indica "en medio de", "En la Tierra de Enmedio".

Situado al noroeste del Valle de Anáhuac, asentado en las márgenes del gran lago y abrazado por los ríos de Tlalnepantla y San Javier, — fue creciendo este pueblo no a la manera de los fundados por los españoles, ya que sólo eran grupos de casas entre magueyeras separadas por trochos de cementeras y caracterizadas por humildes construcciones de adobe y tepetate, cercas de piedra y pozos de agua, extraída con lasas, — de acuerdo a la traza hecha por los frailes en coordinación con los caciques de Tenayuca y Teocalyehuacan.

Años después, sobre ese mismo plano, personajes importantes y familias de clase media vecindaban en este lugar, construirían sus casas, — dando origen a las primeras calles de las que, más de una, es en la actualidad importante avenida de esta ciudad de Tlalnepantla.

Más allá de la traza primitiva habíanse ido formando también, los primeros barrios en que se dividirían la Parroquia en dos de mexicas: San Bartolomé Tenayuca y los Reyes, y dos de otomíes: San Lorenzo Teocalyehuacan y San Francisco. Años después surgirían nuevos barrios, como Santa María y San Mateo.

En el año de 1568, siendo virrey de la Nueva España don Martín Enríquez de Almanza, además de abolir los trabajos de carga para los nativos decretó ejido a Tlalnepantla, el cual era objeto de dificultades y litigios por parte de los naturales, concluyendo por nombrar a dos go-

bernadores, uno mexicana y el otro otomí. Tlalnepantla por aquella época estuvo bajo la alcaldía de Tacuba.

Las costumbres de los habitantes de Tlalnepantla, una vez olvidadas las diferencias que en otros tiempos distanciaron a sus ancestros, se convirtieron en tradiciones de los pequeños pueblos, propiciando la vida social del náhuatl, en torno a las festividades religiosas.

Tlalnepantla que desde los primeros días de la Conquista Española, perteneciera al Reino de México, recibió el nombramiento de cabecera a raíz de haber sido fundada la Sede Eclesiástica de Corpus Christi, quedando así al frente de los viejos pueblos de Teocalyehuecan y sus barrios circundantes.

En 1825, el Congreso Constituyente del Estado de México, declaró Cabecera de Partido a Tlalnepantla y al dividirse la Prefectura de México en dos distritos: llamados del Este y del Oeste, la "Tierra de en Medio", fue nominada Cabecera de Prefectura del Oeste.

Al dividirse en distritos la Entidad Federativa en el año de 1861, Tlalnepantla quedó entre éstos ocupando el noveno lugar. Las Cabeceras de Distrito fueron elevadas en ese mismo año, a la categoría de Villas, dándoseles nombres de héroes, y entonces se adopta el nombre de Tlalnepantla de Galeana, el Decreto fue dado en Toluca el 14 de noviembre de 1861.

En 1874 la legislatura del Estado, reconociendo los servicios que don Ignacio Comonfort prestara al pueblo de Tlalnepantla durante el tiempo que fungiera como prefecto de dicho pueblo, dispuso por Decreto

No. 30 del 2 de septiembre de 1874, que este Distrito llevara el nombre de Comonfort.

Para fines de 1945, el panorama ofrecido por la zona industrial de Tlalnepantla era altamente primario; para 1961 se convertía ya en una espléndida realidad; los logros de aquel conjunto de elementos, signos de progreso, fue la razón, por lo que el Estado de México presidido por Alfredo del Mazo Vélez procura dar un gran impulso a la industria de la región, colocándola en primer plano, entre las zonas fabriles más importantes del país; asimismo, impulsó diversas obras como fueron las de infraestructura, realizadas bajo el proyecto "Planificación de Tlalnepantla" que incluyera la alineación y ampliación de sus calles, así como la apertura de otras, construcción de drenaje, pavimentación de calles y avenidas, banquetas, carreteras, el rastreo de la ciudad y el establecimiento de escuelas.

El auge industrial que se lograra en Tlalnepantla en la administración gubernamental del licenciado Isidro Fabela y de Alfredo del Mazo Vélez, así como el creciente desarrollo comercial y acelerado aumento de su población, representaron factores determinantes para que la Legislatura del Estado concediera a la Antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de Ciudad, por Decreto del 13 de septiembre de 1948. En 1978 Tlalnepantla de Comonfort cambió su nombre por el de Tlalnepantla de Baz, en honor al Dr. Gustavo Baz Prado, nativo de Tlalnepantla. (64)

(64) Almazán Garduño, Leticia. Historia Breve de Tlalnepantla, (Folleto) Ayuntamiento de Tlalnepantla, Méx. Pág. 1-17.

3.4.- SITUACION ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA.

3.4.1.- SITUACION ECONOMICA.

Antes de abordar específicamente el aspecto económico del Municipio de Tlalnepantla, base de su vida social y política, analizaré brevemente algunos aspectos teóricos de la disciplina económica que a mi juicio constituye de alguna manera el marco conceptual del análisis económico que se hará a continuación.

El universo teórico de la Ciencia Económica como sabemos, está conformado por dos grandes partes que son: todo lo que los tratadistas⁽⁶⁵⁾ de esta disciplina han escrito sobre economía siguiendo un enfoque -- objetivo en el análisis e interpretación de los fenómenos económicos y problemas económicos que tiene lugar en el seno de toda sociedad en particular y de la humanidad en general y por otra parte, todo lo que los tratadistas de esta disciplina han escrito sobre economía siguiendo un enfoque subjetivo en el análisis e interpretación de los fenómenos económicos y de los problemas económicos que tienen lugar en el -- seno de toda sociedad.⁽⁶⁶⁾

En base a lo anterior, se tiene que la Economía desde el punto de vista objetivo se define: Como la ciencia que estudia las leyes que --

(65) Pesenti, Antonio; Lecciones de Economía Política; 5ª reimpresión de Cultura Popular; México, 1978; pág. 27.
Marx, Carlos; Manuscritos de 1844 Economía Política y Filosofía; Edit. Cártago de México, S.A.; México, 1983; pág. 17 y 18.

(66) Boulding, Kenneth E.; Análisis Económico; tercera edición; Edit. Alianza Universidad Textos; Madrid, 1978.
Zamora, Francisco; Tratado de Teoría Económica; sexta edición; -- Edit. Fondo de Cultura Económica; México, 1953.

regulan la producción social y la distribución de los bienes y de los servicios, en las diferentes etapas del desarrollo de toda sociedad. - También podemos decir que la Economía desde el punto de vista objetivo, es la ciencia que se ocupa del estudio de las leyes que rigen el desarrollo histórico de toda sociedad; por lo tanto, es obvio que el estudio objetivo de la ciencia económica nos permite el conocimiento científico de dichas leyes. (67)

Desde el punto de vista subjetivo la Economía se define como la - - ciencia que se ocupa del estudio y solución de los problemas de la producción, la distribución y el consumo de los bienes y servicios que - - generan las empresas, las unidades familiares y el Estado.

El Estudio de la Economía desde el punto de vista subjetivo, se divide en dos campos que son:

- La Microeconomía y
- La Macroeconomía.

Microeconomía.- Esta parte de la ciencia económica se inicia con el estudio del comportamiento de los productores y de los consumidores, - continuando con el análisis individual de las acciones de los agentes económicos particulares que intervienen en las actividades de producción y de consumo; para conocer según el análisis subjetivo, las posibilidades de eficiencia y de equilibrio del sistema económico considerando a éste como un todo. (68)

(67) Lange, Oskar; Economía Política, segunda reimpresión; Edit. Fondo, de Cultura Económica; México, 1966.

(68) Bilas, Richard A.; Teoría Microeconómica, segunda edición; Edit. - Alianza Universidad; Madrid, 1974.

El análisis subjetivo sostiene que para dominar la grandesa del -- universo teórico referido anteriormente, el estudio microeconómico se sintetiza en las cuatro teorías siguientes: TEORIA DE LA EMPRESA, TEORIA DE LA PRODUCCION, TEORIA DE LA DISTRIBUCION Y TEORIA DEL CONSUMIDOR.

Macroeconomía.- El análisis macroeconómico se resume en: (69)

- La Teoría de los Grandes Agregados y
- La Teoría General del Equilibrio y del Crecimiento.

La Teoría de los Grandes Agregados comprende la conceptualización y cálculo de los principales indicadores del funcionamiento de la economía considerada como un todo, como por ejemplo el Producto Nacional y el Ingreso Nacional, así como cada uno de los aspectos componentes, -- tanto del Producto Nacional como del Ingreso Nacional. La Teoría General del Equilibrio y del Crecimiento comprende los estudios sobre: -- Moneda, Finanzas Públicas, Relaciones Económicas Internacionales y el Proceso de Desarrollo de toda comunidad; en estas cuatro divisiones -- principales se apoya esencialmente el análisis macroeconómico, que -- según el análisis subjetivo, se encarga básicamente de encontrar los -- medios para alcanzar el pleno empleo de los recursos productivos dispo

Ferguson, C. E. y Gould, J. P.; Teoría Microeconómica, segunda -- edición; Edit. Fondo de Cultura Económica; México, 1978.

Scheifler, Xavier; Teoría Económica: Microeconomía, octava impresión; Edit. Trillas; México, 1978.

(69) Maynard Keynes, John; La Teoría Económica, novena edición; Edit. -- Aguilar; Madrid, 1968.

nibles en toda comunidad, así como, para prever las condiciones necesarias para lograr el desarrollo económico regional o global, y para determinar los costos y los beneficios; por último, estudia los aspectos relacionados con la inflación procurando determinar las causas y los efectos de las alzas generales de los niveles de precios. (70)

3.4.1.1.- AGRICULTURA Y GANADERIA.

Como es bien sabido, en el Municipio de Tlalnepantla ha desaparecido prácticamente la actividad agrícola y la ganadera; dado que sus áreas que en otros tiempos se realizaban estas actividades económicas han sido materialmente invadidas por el desarrollo urbano; concretamente por la construcción de habitaciones, debido a un acelerado crecimiento demográfico; y por otro lado, por un relevante desarrollo industrial y comercial.

3.4.1.2.- INDUSTRIA.

Tlalnepantla destaca entre los 121 Municipios que integran el Estado de México, como uno de los más importantes desde el punto de vista industrial, según cifras oficiales proporcionadas por la Coordinación General de Comunicación Social del H. Ayuntamiento Constitucional de este Municipio, correspondiente a 1986; en efecto se tiene registradas en este —

(70) Almazan Garduño, Leticia. Op. Cit. Pág. 13
 Pazos, Luis; Ciencia y Teoría Económica, quinta impresión; Edit.
 Diana; México, 1979.

año un total de 2,105 industrias de las cuales corresponden a: productos alimenticios, bebidas y tabaco 798; textiles, prendas de vestir, e industrias del cuero 335; papel, productos del papel, celulosa y cartón 416; sustancias plásticas, derivados de caucho y plástico 140; minerales no metálicos 28; productos metálicos, maquinaria y equipo 366 y otras 22. La importancia del sector industrial del Municipio se refleja en el personal ocupado en este sector de la economía municipal que en 1986 asciende a 260,820 personas; que representan el 42% del total de la población ocupada en todo este Municipio.

De acuerdo con cifras del censo industrial de 1980, del total del capital invertido en todo el sector industrial del Estado de México, Tlalnepantla ocupó el primer lugar con el 27%, Naucalpán el segundo lugar con el 22% y Ecatepec el tercer lugar con el 17%; en cuanto a la aportación al valor de la producción bruta estatal en el mismo año, correspondió a Tlalnepantla el primer lugar con el 25%; a Naucalpán el segundo con el 22% y a Ecatepec el tercer lugar con el 18%.

3.4.1.3.- COMERCIO.

El sector comercial en el Municipio de Tlalnepantla reviste la mayor importancia para la economía municipal, debido al gran desarrollo alcanzado en los últimos años como consecuencia de la enorme población que se ha ido concentrando en el propio Municipio, en municipios circunvecinos del Estado de México, así como del Distrito Federal en la franja

territorial limitante con el Municipio de Tlalnepantla; es indudable que el creciente sector industrial en esta área incide directamente en una constante ampliación del mercado interno municipal; al grado tal, que en 1986 el total del personal ocupado en el Municipio, el comercio y los servicios dan ocupación a 347,760. trabajadores que representan el 56% del total del personal ocupado en el Municipio, Tlalnepantla cuenta con 13 mercados públicos municipales; 18 áreas comerciales establecidas en la vía pública; 68 sitios donde se realizan mercados (Tianguis) semanales; 10 tiendas de autoservicios; 8 tiendas DICONSA; 9 lecherías LIGONSA; 2 rastros, uno particular para aves y uno municipal para el ganado bovino, porcino y caprino.

3.4.1.4.- COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

La ubicación geográfica del Municipio de Tlalnepantla resulta altamente favorecida en cuanto a su red de comunicaciones y transportes, por su extensa colindancia con el Distrito Federal; por el tráfico de personas y por el de mercancías; así como, por la prolongación de las vías terrestres del Distrito Federal hacia el Municipio de Tlalnepantla; situación que beneficia a éste en el movimiento de autobuses de pasajeros y de camiones de carga de mercancías. En cuanto al sistema de comunicaciones el Municipio cuenta con una oficina de correos, una de telégrafos y una central telefónica. Por lo anterior se puede afirmar que el Municipio cuenta con medios de transportes que responden a la demanda de los mismos, donde proporcionan el servicio de transporte 21 rutas de autobuses, 38

sitios de automoviles de alquileres y los rutas de transporte colectivo.

3.4.2.- SITUACION SOCIAL.

Antes de referirme a la Situación Social del Municipio de Tlalnepantla, Estado de México, recordaré el aspecto conceptual y objeto de estudio de la disciplina que nos permite comprender y caracterizar objetivamente las diversas esferas de la vida social, en el proceso de desarrollo del ser humano, en una área geográfica determinada y en un tiempo dado. Como sabemos, uno de los primeros y más respetables estudiosos de los hechos sociales del hombre, es Augusto Comte reconocido por algunos tratadistas como el padre de la Sociología, quién sostiene que esta ciencia se ocupa del estudio científico de los fenómenos sociales, así como de las leyes que los rigen; por lo tanto, esta claro que el objeto de estudio de la Sociología son los hechos sociales de la vida humana. (71)

La situación social de la población de Tlalnepantla, tanto desde el punto de vista individual como colectivamente, está determinada por una diversidad de factores como por ejemplo los cambios operados en los sistemas de seguridad pública, de vivienda, servicios educativos, servicios médicos, servicios públicos de comunicaciones y transportes, agua potable, alumbrado público, drenaje y recreación entre otros fac-

(71) Gómezjara, Francisco A.; Sociología, décima edición; Edit. Porrúa, S.A.; México, 1983; pág. 23, 24, 25 y 26.
 Compilado y presentado por Amitai Etzioni y Eva Etzioni; Los Cambios Sociales. Fuentes, tipos y consecuencias, primera reimpresión; Edit. Fondo de Cultura Económica; México, 1984; pág. 13 y ss.

tores. (72)

En base a lo anterior, podemos considerar que el área Municipal de Tlalnepantla ha tenido en los últimos años importante desarrollo desde el punto de vista social como consecuencia básica de su crecimiento — industrial y desarrollo material en general; resultado entre otras — causas, de la ascendente inmigración poblacional procedente del Distrito Federal; del propio Estado y de diversos puntos de la República; de la política de fomento industrial aplicada en las últimas décadas por los gobiernos, estatal y federal; por un importante programa de construcción de unidades multifamiliares; así como por las diversas influencias de carácter económico, social y político que del Distrito Federal recibe la vida y desarrollo social de este Municipio. (73)

3.4.2.1. POBLACION TOTAL: HOMBRES Y MUJERES.

El crecimiento poblacional en el Municipio de Tlalnepantla se puede observar en las cifras que se presentan a continuación:

(72) Córdova, Arnoldo; Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, primera edición; Edit. Grijalbo; México, 1976; pág. 209 y ss.
Diccionario Enciclopédico Labor, tomo VII; Edit. Labor, S.A.; Barcelona, 1971; Pág. 734 y 735.

(73) H. Ayuntamiento 1982-1984; Tlalnepantla Tierra de Enmedio; 2ª edic. Edit. Impresora y Distribuidora, S.A. México, 1984; pág. 278 y ss.

POBLACION TOTAL.

AÑO	Población total Municipal	Porcentaje de incremento
1950	29,005	-00-
1960	105,447	363
1970	366,935	347
1980	778,173	212
1986(+)	1,380,000	177

(+).- Datos preliminares.

Fuente: Coordinación General de Comunicación Social del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Méx.

En 1986, según cifras preliminares el Municipio cuenta con una población total de 1,380,000 habitantes que representan una densidad demográfica de 16,338 habitantes por Km²; de la población total, 688,620 son hombres y 691,380 son mujeres; además se tiene detectado que en este año existe una población flotante de 326,000 personas, que solamente concurren al territorio Municipal a realizar sus labores cotidianas, pero que no tienen establecida su residencia.

3.4.2.2.- Población económicamente activa.

De 1,380,000 habitantes que forman la población total del Municipio 621,000 constituyen la población económicamente activa que representan el 45% del total; de las 621,000, son hombres 279,450 (45%) y son mujeres --

341,550 (55%); como puede observarse en las cifras anteriores el Municipio cuenta con un 10% de mujeres más que hombres en el composición de su población económicamente activa.

3.4.2.3.- POBLACION OCUPADA Y DESOCUPADA.

En cuanto a la población ocupada y desocupada de este Municipio se -- observa una cierta contradicción entre el notable desarrollo que se ha -- operado en él en los últimos 35 años y el deficiente aprovechamiento de -- sus recursos humanos que constituyen el recurso primordial para el desa-- rrollo de toda sociedad o comunidad, dicha contradicción existe, por quan-- to que, del total de su población económicamente activa, sólo se enuen-- tran ocupados 279,450 personas que representan el 45% de los cuales son-- hombres 192,150 (31%) y son mujeres 86,940 (14%), en tanto que se enuen-- tran desocupados 341,550 personas que representan el 55% del total de la -- población económicamente activa; de los cuáles son hombres 86,940 (14%) -- y son mujeres 254,610 (41%); aquí cabe observar que el mayor porcentaje -- de desocupados, 41% son mujeres cuando de la población económicamente ac-- tiva total, las mujeres aventajan a los hombres en cantidad al represen-- tan el 55% del Total. (79)

En el Municipio de Tlalnepantla el 36 de la población económicamente -- activa obtiene un ingreso menor al salario mínimo, el 54% ganan de uno -- a cinco veces este salario mínimo y sólo el 10% ganan más de cinco ve-- ces este salario; no obstante y debido fundamentalmente a la carencia--

de área urbanizable a bajo costo en el Municipio, es de esperarse un aumento de población con ingresos mayores a cinco veces el salario mínimo.

3.4.2.4.- POBLACION ESTUDIANTIL.

El sistema educativo del Municipio para atender la población estudiantil cuenta con 152 escuelas de nivel preescolar, 335 escuelas primarias, 6 escuelas de educación especial, 13 escuelas de capacitación para el trabajo, 63 escuelas secundarias de enseñanza tradicional, 32 secundarias técnicas, 16 telesecundarias, 4 escuelas de educación para adultos, en el nivel de educación media superior se tienen 50 escuelas, 1 escuela normal; en el nivel de educación superior o grado de licenciatura 8 planteles y 25 escuelas extrascolares. (75)

En resumen, se tiene un total de 705 planteles educativos, de los cuales 292 corresponden a la Federación, 157 al Estado, 239 son particulares y 19 escuelas autónomas. Aquí es necesario aclarar que cada turno: matutino, vespertino y nocturno se considera como una escuela.

La población estudiantil del Municipio en 1986 asciende a 433,220 alumnos aproximadamente que arroja el 31% de la población total.

(75). Coordinación General de Comunicación Social. Información, Orientación y Quejas. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla Méx. (Balletto). 1986. Pág. 30-31.

3.4.3.- SITUACION POLITICA.

Aún cuando sabemos que existe una diversidad de acepciones del término Política; para nuestro propósito específico, entendemos por Política a la ciencia que nos permite lograr un conocimiento científico sobre las verdades y principios de validez universal en relación con la vida y funcionamiento de nuestras instituciones (ideas, creencias, usos y prácticas sociales) relacionadas con la administración de los asuntos públicos y con el poder(76); se puede añadir a lo anterior, que la Ciencia Política tiene como objeto de estudio los fenómenos políticos que resultan como consecuencia de la vigencia de los sistemas normativos de la vida humana, en toda sociedad.

El Poder o Poder Político según Sánchez Agesta, Luis (77), consiste en la acción política capaz de configurar un orden de derecho que ajusta y resuelve las tensiones y conflictos de valores e intereses de los seres humanos que conviven en grupo y que por lo tanto la acción política, define, garantiza y desarrolla ese orden impulsando la acción de la comunidad a la realización de objetivos determinados; considerando a todo ello como una empresa, un esfuerzo, una aventura polémica, un intento arduo cuyo logro requiere una gran reserva de energía que la im-

- (76) Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc; Introducción a las Ciencias Sociales; primera edición; Edit. Limusa, S.A. México, 1985; pág. 179.
 Porrúa Pérez, Francisco; Teoría del Estado; decimoseptava edición; Edit. Porrúa, S.A.; México, 1983; pag. 117.
- (77) Sánchez Agesta, Luis; Principios de Teoría Política; reimpresión de la sexta edición; Edit. Editora Nacional; Madrid, 1979; pág. 402.

pulse y la respalde.

En la actualidad la conquista del poder o derecho a mandar sólo se puede concebir mediante la legitimidad democrática fundada en la soberanía del pueblo expresada en procesos electorales, misma que debe ser legitimada jurídicamente, mediante las instituciones que salvaguardan el interés común y la democracia. (78)

En nuestra Constitución vigente el Poder se divide en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Poder Ejecutivo está previsto en los artículos 80-93.

El Poder Político para conservarse tiene que procurar el mejoramiento constante de sus atribuciones, tendientes siempre al logro del bien común, ajustándose al orden jurídico establecido.

El artículo 115 de nuestra Constitución establece entre otros preceptos, que los Estados de la Federación 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 y administrativa, El Municipio Libre; que cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

De acuerdo con el 115 Constitucional, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México y el Bando Municipal de Tlalnepantla, Méx., la situación política de este Municipio en cuanto

(78) Sánchez Agesta, Luis; Op. Cit. pág. 411

a su organización interna cuenta con una ciudad, 18 pueblos, 2 ex-haciendas, 22 ranchos, 88 colonias, 78 fraccionamientos residenciales y 16 fraccionamientos industriales; para la organización interna municipal se divide en nueve delegaciones:

DELEGACIONES POLITICAS QUE INTEGRAN EL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA.

DELEGACION	LOCALIDADES	POBLACION (NO. DE HABITANTES).
Primera	25	111,214
Segunda	44	266,450
Tercera	15	108,463
Cuarta	56	429,569
Quinta	40	159,699
Sexta	4	150,000
Séptima	2	79,455
Octava	5	40,300
Novena	3	34,850
Total	194	1,380,000

Fuente: Coordinación General de Comunicación Social del H. Ayuntamiento de Tlalnevantla, Méx.

Si el proceso de la vida política de toda sociedad es de algún modo el reflejo o la resultante de lo que acontece en la vida económica e - incluso en la vida social es indiscutible que en las últimas décadas, la situación política del Municipio de Tlalnepantla ha experimentado - un mejoramiento constante, similar a lo que se ha estado logrando en - la vida económica y social.

CAPITULO IV

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA.

4.1.- PLANIFICACION Y PROGRAMACION.

De la Garza (79) señala la necesidad de cualquier persona de elegir racionalmente las mejores alternativas para la realización de los fines que se propone. Por ello, continua el mismo autor, planificar significa reducir - las posibles alternativas a aquellas que son compatibles, a los medios de que se dispone.

La planificación es, en este orden de ideas "la actividad de hacer planes de acción para el futuro y programación es la selección cuidadosa de - fines y medios apropiados para alcanzarlos". (80)

Martner dice que "Programar significa valerse de un método racional --- para fijar metas a alcanzar, en función de los recursos disponibles. Significa adopción de normas o decisiones previas a la acción, en sustitución de una conducta de improvisación frente a los acontecimientos que se suscitan" (81).

El mismo autor afirma que la planificación es el antecedente básico que impone la preparación y la ejecución de los presupuestos públicos y que la programación se desarrolla a través de un proceso que tiene cuatro etapas, como son:

(79) De la Garza, Sergio Francisco; Derecho Financiero Mexicano; Edit. Porrúa, S.A., décimotercera edición; México, 1985; Pag. 92.

(80) Ibidem

(81) Martner, Gonzalo; Planificación y Presupuesto por Programas. Edit. Siglo XXI, octava edición. México 1976. Pág.45

- a).- La formulación.
- b).- La discusión y aprobación.
- c).- La ejecución
- d).- Control y evaluación.

El presupuesto público al ajustarse a la técnica de la programación — consta de las mismas etapas de la programación.

El Estado para llevar acabo sus fines elabora planes de desarrollo económico y social a largo, mediano y corto plazo, estos últimos se realizan a través del desarrollo programatico o por programas.

Los planes pueden ser globales, —Cuando los desarrolla el Presidente de la República— o sectoriales cuando lo desarrolla un secretario de Estado o cabeza de sector.

La distribución de los recursos monetarios y financieros necesarios para solventar los costos de los programas se hace a través de un presupuesto, — por lo tanto, presupuestar significa determinar la cantidad de dinero que — se necesita para adquirir los recursos y establecer de dónde se obtendrá el dinero (82)

Hay una gran relación entre planificación y presupuesto. Presupuestar — es uno de los elementos del proceso total de planificación. El Presupuesto — es uno de los ingredientes de la planificación destinado a disciplinar el — proceso de programación, es un instrumento que contiene decisiones políticas que deban expresarse en acción. (83).

(82) Martner, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 61

(83) Martner, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 63

4 . 2 .--EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS.

Es un conjunto armónico de programas y proyectos a realizarse en el futuro inmediato.

Se ha definido el presupuesto por programas como "un sistema en que se presenta especial atención a las cosas que un gobierno realiza más bien a las cosas que adquiere. Las cosas que un gobierno adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipos, medios de transporte, etc., no son naturalmente sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser, carreteras, escuelas, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas que se pueden definir." (84)

El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendientes a lograr una mayor racionalización de la función administrativa, que parte de una clara definición de objetivos y metas, y conlleva la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse; la selección de las más adecuadas; su agrupación, en programas; su cuantificación en función del destino del gasto, así como una clara determinación de funciones y responsabilidades.

Existen diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas; el presupuesto tradicional, es un instrumento de carácter administrativo y contable que, basado en la estimación de ingresos y de

(84) Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, Subdirección Fiscal y financiera del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas. Septiembre de 1962. Pág. 3.

egresos para un período determinado, define la distribución de recursos por dependencias administrativas y por objeto del gasto. El presupuesto por programas muestra por separado los gastos de cada uno de los programas y sus -- costos, con lo que permite lograr la programación sectorial dentro del gobierno no.

Concluyendo podemos decir que el presupuesto tradicional muestra lo que - el gobierno "compra" para hacer las cosas, en cambio el presupuesto por programas muestra lo que el Gobierno hace con el Gasto Público.

El presupuesto por programas ofrece los siguientes ventajas:

- 1.- Mejora la planeación del trabajo.
- 2.- Mayor precisión en la confección de los Presupuestos.
- 3.- Determinación de responsabilidades.
- 4.- Estimaciones presupuestarias más precisas.
- 5.- Permite acumular sistemáticamente información para corregir y adecuar los programas a la realidad cambiante y aprovechar los fenómenos conjunturales de la economía.
- 6.- Mayor posibilidad de reducir los costos.
- 7.- Mayor comprensión por parte del Poder Ejecutivo del Poder Legislativo y del público acerca del contenido y alcances del presupuesto.
- 8.- Identificación de funciones duplicadas.
- 9.- Mejor control de la ejecución de los programas.

También el presupuesto por programas tienen sus limitaciones, en seguida se señalan algunas de ellas:

- 1.- Se carece de una correcta implantación de técnica presupuestaria, — hay necesidad, imprescindible de modificar las estructuras institucionales y los procedimientos administrativos vigentes.
- 2.- No existe un esquema global de planificación administrativa preconcebida, trae como consecuencia que las técnicas de planificación, dinámicas y de rápida adaptación, no dispongan oportunamente de los — mecanismos administrativos que permitan su aplicación y ejecución — eficiente.
- 3.- La apertura programática en base a la estructura administrativa exigente, debe ser transitoria y no aquilosaurse, con el objeto de llegar posteriormente a la verdadera formulación de programas, y lograr que el presupuesto sea un instrumento eficiente para la ejecución de planes.

La técnica del presupuesto programático requiere utilizar mediciones — físicas para los efectos de análisis, revisión y evaluación de los resultados.

Con respecto a operaciones mensurables, uno de los métodos es relacionar el tiempo empleado en ejecutar un trabajo con el volumen de actividades a — fin de establecer un coeficiente de rendimiento que permita calcular la mano de obra necesaria para su realización. Otra forma es el sistema de costos unitarios. Puede usarse también el muestreo estadístico. En cualquier — caso, es indispensable que las unidades de medición sean contables.

A este respecto se ha hecho notar que para la aplicación de las técnicas es necesario:

- A.-Elegir un método apropiado para medir los resultados, al nivel de programas, subprogramas o actividades.
- B.-Designar unidades representativas para la medición de los resultados.
- C.-Establecer métodos de registro sobre volúmenes de trabajo realizados.
- D.-Determinar las relaciones entre el volumen de trabajo a alcanzar y el tiempo que se requiera para ejecutarlo.

4.3.-EL PRESUPUESTO DE INGRESOS.

Aguestros días, existe ya, un amplio conocimiento de que los recursos financieros representan un factor de primerísima importancia para el desarrollo de toda comunidad; concretamente, para poder materializar los diversos planes y proyectos de desarrollo indispensables para mejorar constantemente los niveles de vida como aspiración legítima del ser humano, tanto individual como socialmente; de ahí que el presupuesto de ingresos Federal, Estatal y Municipal representan indiscutiblemente una de las bases reales para alcanzar metas y objetivos de progreso y bienestar de toda colectividad humana. Es por ello que considero una responsabilidad ineludible de todo profesionista aportar en lo posible todos los criterios técnicos en el análisis crítico y constructivo, para alcanzar la mayor eficiencia posible en la captación, administración y aplicación de los recursos financieros; en este caso, en los términos del presupuesto de ingresos del Municipio de Tlalnepantla; a efecto de hacer frente en la forma más efectiva a la erradicación de las diversas carencias que existen en éste Municipio y que en la medida que se avance en su solución; se estará contribuyendo al desarrollo de la vida económica, social y cultural(85)

(85) Anguiano E, Roberto. Las Finanzas del sector Público en México, primera edición; Edit: Porrúa, S.A. México, 1975; pág. 16.

que, para lograr el constante incremento del Presupuesto de Ingresos de éste Municipio y su más eficiente manejo y aplicación; pues estoy — seguro que ello habrá de reflejarse en una mejor atención o solución de las diversas necesidades que afronta el Municipio de Tlalnepantla e impulsar su desarrollo general. (86).

Con el propósito de tener una idea objetiva sobre el Presupuesto de Ingresos, su estructura y la importancia de cada uno de los rubros que lo integran, se presenta a continuación los correspondientes a 1985 y 1986.

PRESUPUESTO DE INGRESOS

RUBROS	1985		1986	
	Cantidad	%	Cantidad	%
TOTALES:	7,289,978,000	100	9,200,000,000	100
Impuestos	1,711,299,000	23	2,270,024,000	25
- Predial	1,200,000,000		1,620,000,000	
- Traslado de dominio	350,000,000		456,465,000	
- Fraccionamientos	23,791,000		28,550,000	
- Otros	137,508,000		165,009,000	
Derechos	1,138,053,000	16	1,365,664,000	15
Aportaciones de mejoras	370,709,000	5	444,851,000	5
Productos	529,725,000	8	635,669,000	7
Aprovechamientos	169,782,000	2	203,739,000	2
Participaciones (+)	3,170,410,000	43	4,280,054,000	46
Ingresos por financiamiento	200,000,000	3	-000-	0

Fuentes: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Méx.

(+) Los ingresos por este concepto, ya no los maneja el Municipio.

(86) De la Garza, Sergio Francisco. Op. cit. Pág. 94.

Flores Zavala, Ernesto. Elementos de la Finanzas Públicas Mexicanas, decimoquinta edición; Edit. Porrúa, S.A. México, 1974; pág. 23.

De las cifras anteriores se puede ver que en el Presupuesto de Ingresos de este Municipio, los ingresos por concepto de impuestos representan cuantitativamente un lugar preponderante, sólo superado por los ingresos por concepto de participaciones.⁽⁸⁷⁾ que el Municipio no maneja; que de 1985 a 1986 los ingresos por impuestos, tuvieron un incremento de 33%, lo que demuestra el carácter dinámico de esta fuente de ingresos municipales, además de representar una de las fuentes de ingresos más sólidas y seguras en cuanto a su captación, dado que esta constituida básicamente por el impuesto a la propiedad inmobiliaria como son: el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y el impuesto sobre fraccionamiento; estos tres renglones del impuesto aportan más del 90% del total de ingresos por concepto de impuestos. Estas, entre otras razones, me indujeron a considerar el análisis de las Reformas y Adiciones a la fracción IV, Inciso a, del Artículo 115 Constitucional; de mis observaciones infiero que aun existen importantes vacíos e ineficiencia que no le permiten al Ayuntamiento Municipal una suficiente autonomía y capacidad de decisión en relación a la determinación del valor catastral de los bienes y raíces y en la captación del impuesto en forma directa, oportuna y eficiente en cuanto su captación, administración y aplicación; no obstante que según las cifras del cuadro anterior, se ve un importante mejoramiento en el manejo de la Hacienda Pública Municipal, por lo que se refiere al presupuesto de Ingreso 1986 respecto al año anterior.

(87) Delgado Navarro, Juan. Problemática Fiscal de los Municipios. primera edición; Edit. Difusión Fiscal, S.R.C.P. Noviembre de 1974, México; pág. 7.

4.4.- PRESUPUESTO DE EGRESOS.

Comenzaremos por recordar que uno de los aspectos sobresalientes de la administración pública en la actualidad, es la creciente responsabilidad del gobierno Federal, Estatal y Municipal de procurar mayores recursos como un verdadero instrumento de promoción de la actividad productiva y como mecanismo de redistribución justa y equitativa de los ingresos recaudados; los cuales deben canalizarse para beneficio de las diferentes clases sociales de la comunidad; los que habrán de materializarse, - valga la redundancia, en la satisfacción de las necesidades de desarrollo sostenido de la economía, de los servicios educativos, de salud, de seguridad pública y de los diversos servicios urbanos que exige la vida contemporánea. En resumen se puede afirmar que el Presupuesto de Egresos representa el antecedente básico que refleja cómo se ha planificado su distribución; obviamente en atención a las necesidades presentes en orden de prioridades y en base a los recursos financieros disponibles.

PRESUPUESTOS DE EGRESOS

RUBROS	1985		1986	
	Cantidad	%	Cantidad	%
TOTALES:	7,134,414,000	100	9,200,000,000	100
Servicios personales	1,833,996,000	26	2,385,000,000	26
Adquisición de bienes P/Admón.	692,213,000	10	880,857,000	10
Servicios y gastos generales	1,312,139,000	18	1,564,622,000	17
Transferencias	184,460,000	3	238,479,000	3
Bienes muebles e inmuebles	435,085,000	6	472,689,000	5
Obras públicas y construcciones	2,091,934,000	29	3,541,436,000	38
Erogaciones Extraordinarias	23,263,000	0	4,652,000	0
Deuda pública	561,324,000	8	112,265,000	1

FUENTE: H. Ayuntamiento de Tlalneantla, Méx.

De las diversas observaciones que se podrían derivar del cuadro anterior, se tiene que los gastos en cuenta corriente o de administración abservieron en los dos últimos años el 36% del gasto total municipal, en tanto que los gastos de capital o de inversión fueron en promedio del -- 33%, estos índices nos reflejan que la Hacienda Pública Municipal, sín -- requiere de un proceso de reestructuración más a fondo de sus rubros con -- ponentes; hasta lograr que los gastos en cuenta corriente, por no in -- crementar el patrimonio municipal, se sitúen en un nivel inferior a los ga -- tos de inversión, los cuáles deben ser superiores para poder incrementar la construcción de obras de servicio público que impliquen al desarrollo del complejo sistema de infraestructura, que exige prioritariamente el -- desarrollo de la vida económica, social y cultural del ámbito municipal. (88).

(88) Anguiano E., Roberto. Op. cit. Pág. 67.
Albi, Fernando. Op. cit. Pág. 410.

CAPITULO V

CONVENIO FISCAL ENTRE EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO Y EL H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA, MEX.

5.1.- COMENTARIO AL CONVENIO.

En relación a este convenio hay que considerar que por una parte, -- las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, Fracción IV, -- inciso a, que entraron en vigor en 1983 tiene como objetivo esencial -- fortalecer los recursos financieros y por ende reestructurar la economía municipal y al mismo tiempo acelerar el proceso de descentralización de la vida nacional, " a través de una correcta redistribución de competencias en materia fiscal".

Por otra parte, hay que considerar que por medidas de política fiscal aplicadas por gobiernos anteriores, al actual sexenio, el Estado de México se encuentra adherido a un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que a su vez de 1984 a la fecha se ha venido celebrando convenios fiscales anuales entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Méx. respecto a la captación y administración -- del Impuesto Predial de dicho Municipio.

Toda valorización objetiva e imparcial que se haga sobre los resultados prácticos que derivan de la aplicación de las reformas y adiciones la fracción IV del artículo 115 Constitucional en relación al Municipio de Tlalnepantla, durante el trienio 1984-1986; pueden calificarse de --

mgatorio el logro de los objetivos esenciales de las reformas y adic_ones de referencias, debido a la serie de facultades fiscales que se o-rtorgan al Gobierno del Estado de México en dicho convenio.

En otros términos considero que la mgotoriedad de tales reformas y -adiciones se debe a que las cláusulas del Convenio que se vienen cele-
brando entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de -
Tlalnepantla, nulifican de hecho la facultad constitucional de este mu-
nicipio de administrar en forma autónoma y oportuna sus recursos fisca-
les; ya que el contenido de tales convenios representan una sangría y -
obstáculo dilatorio en el manejo de la hacienda municipal de Tlalnepan-
tla; o sea que aun no sean cristalizados plenamente los "proósitos de
reestructuración de la economía municipal bajo una auténtica forma de -
descentralización de la vida nacional a través de una correcta redistri-
bución de competencias", y que todavía sigue siendo en gran medida un-
"ideal, lo establecido en el primer párrafo de la fracción IV del artí-
culo 115 Constitucional donde se establece de manera específica que: Los
Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de -
los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las con-
tribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

NOTA: VER CONVENIO ANEXO.

5.2.- IMPLICACIONES JURIDICAS

La principal implicación jurídica de la reforma al artículo 115 Constitucional, es que por primera vez se establece a nivel constitucional el concepto de hacienda municipal.

En efecto Acosta Romero (89) entiende al respecto que la hacienda municipal será todo el patrimonio del municipio incluido el ingreso tributario.

Esto es trascendente porque según señala de la Garza, Sergio Francisco (90) la hacienda pública o actividad financiera consta de tres etapas a saber:

- 1.- La obtención de ingresos reguladas por el Derecho Fiscal.
- 2.- La administración de ingresos regulada por el Derecho patrimonial.
- 3.- La actividad presupuestaria regulada por el Derecho presupuestal.

Esta actividad financiera estará regulada por el Estado quien como entidad suprema debe satisfacer funciones públicas y las demás entidades políticas y administrativas en las que se encuentra el Municipio ocupan un lugar secundario, así en la fracción IV del 115 Constitucional se reconoce esta situación porque:

a) Las participaciones Federales para la formación de la Hacienda Pública Municipal siguen reguladas por una Ley Federal -Ley Nacional de Coordinación Fiscal-. El Estado por tanto sigue llevando la política tributaria

(89) Romero Acosta, Miguel y otros autores. La Reforma Municipal en la Constitución, 1era. edic.; Edit. Porrúa, S.A. México, 1986. pág. 195 y ss.

(90) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. Pág. 5 y 6.

para toda la Federación incluyendo al Municipio.

b) En cuanto a la actividad presupuestaria la Hacienda Municipal se — organizará de tal modo que no afecta a la Hacienda del Estado.

La formulación del presupuesto se condiciona al monto de los ingresos disponibles.

En el texto original del 115 se hablaba de que los tributos se establecerían de acuerdo a las necesidades municipales.

Conforme a ello primero se elaboraría un presupuesto que permitiera satisfacer las necesidades y luego se establecerían los tributos suficientes — para cubrirlos. (91)

c) En la fracción IV se establecen de manera expresa y específicas las siguientes reglas de finanzas municipales:

1.- Administración libre de la hacienda por parte de los municipios.

2.- La hacienda municipal se integrará:

A) Por los rendimientos de los bienes del Municipio.

B) Por las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas — establezcan a su favor.

3.- Siempre deberá reservarse a los Municipios:

A) Las contribuciones de todo tipo sobre propiedad inmobiliaria.

B) Las participaciones Federales que les corresponda.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

(91) Azuela Gáltrón, Mariano. Op. Cit. Pág. 173

4.- En las Leyes Federales no se podrá limitar la facultad de los — Estados para reservar a los Municipios las contribuciones sobre inmuebles ni los ingresos por los servicios que prestan, ni tampoco podrán conceder exenciones, en relación a los mismos.

5.- En las leyes locales tampoco se podrán establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones e ingresos especificados precisándose para mayor protección de la hacienda Municipal que ello no podrá suceder ni a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. La única excepción a esta regla se refiere a los bienes del — dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios que — estarán exentos de dichas contribuciones.

6.- Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos.

7.- Las propias legislaturas aprobarán sus cuentas públicas.

8.- Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

9.- Esos presupuestos deberán condicionarse a los ingresos disponibles.

10.-Tratándose de las contribuciones sobre inmuebles, los municipios — podrán celebrar convenios con los Estados en relación con la administración del tributo. (92)

d) Bayer de Roalandini, Carmen (93) afirma que alrededor del 90% de los ingresos de la mayoría de los municipios son participaciones Federales. Sin embargo, de acuerdo con los ingresos del Municipio de Tlalnenantla — correspondiente a 1985 y 1986 las participaciones Federales representaron menos del 50%.

En relación a las participaciones de los Municipios en ingresos federales, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México establece:

Artículo 2.- Los Municipios participarán en la distribución de los Fondos Federales, mismos que se integran en los siguientes términos:

I. Fondo General de Participaciones, que quedará constituido por el 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones a las que se refiere el Artículo 2o. Fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

II. Fondo Financiero de Nivelación, que quedará constituido por el 20% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones a las que se refiere el artículo 2o. Fracción II de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

III. Fondo del Fomento Municipal, constituido por las cantidades que suministra el Gobierno Federal al Estado, por concepto de los derechos adi-

(93) Bayer de Roalandini, Carmen. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México (seminario sobre política y criterios de distribución en el rendimiento de los Ingresos para o entre — las Entidades Federales, Estatales y Municipales).

cionales del ~~4~~ sobre hidrocarburos referentes a la exportación de gas — natural, petróleo crudo y sus derivados, en términos del Artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Artículo 3.— La cantidad que a cada Municipio corresponda del Fondo — General, será calculada conforme a la mecánica siguiente:

I. 50% en razón directa a la recaudación efectiva de Impuestos Federales Coordinados realizada en el territorio del Municipio y correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate.

II. 25% en razón directa a la población que registre el Municipio de acuerdo a los datos obtenidos en el Censo General de Población y Vivienda.

III. 25% en función a las características que cada Municipio represente dentro del Plan de Desarrollo Estatal. Para estos efectos el Ejecutivo — dará a conocer al principio de cada ejercicio fiscal, por conducto de la — Secretaría de Finanzas, los diversos grupos que conforme al criterio apuntado se determinen y los coeficientes de ponderación aplicables a los mismos.

Artículo 4.— Los Municipios participarán en la distribución del Fondo — Financiero de Nivelación, en los términos de la mecánica siguiente:

I. El 30% del Fondo se distribuirá en partes iguales entre la totalidad de los Municipios.

II. El 70% restante, será distribuido entre todos los Municipios, en — razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones del Fondo — General recibidas durante el ejercicio fiscal anterior.

Artículo 5.- Los Municipios participarán en la distribución del Fondo de Fomento Municipal, conforme a las reglas siguientes:

I. el 10% del Fondo se distribuirá por partes iguales entre la totalidad de los Municipios del Estado.

II. El 90% restante será distribuido entre los Municipios en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones del Fondo General recibidas en el ejercicio fiscal anterior.

Artículo 6.- Las participaciones federales que correspondan a los Municipios de los Fondos que establece esta Ley, se calcularán para cada ejercicio fiscal.

e) En cuanto a las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las dos fuentes más importantes de este renglón, estas son: el Impuesto predial y el Traslado de Dominio de bienes inmuebles.

Al transmitirles a los Municipios estas contribuciones se dá un paso importante en la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal que hace que los ingresos beneficie a la localidad en la que se encuentran los medios; como ya se ha expresado en páginas anteriores, la fuente de ingreso mejor indicada para las entidades locales la constituyen los impuestos sobre la propiedad inmueble, por las siguientes razones:

a) Por su carácter fijo y estable imposible de ocultar.

b) Por hallarse ubicada dentro de los confines del territorio comunal

o) Por ser esa propiedad la que directamente se beneficia de los ser-
vicios municipales.

5.3.-IMPLICACIONES ECONOMICAS.

Las implicaciones económicas de las reformas y adiciones que nos
ocupan, habrá de concebirse en base a los aspectos fundamentales que actual-
mente caracterizan al Municipio de Tlalnepantla; como el hecho de ser una ciu-
dad conurbada (94), por cuanto que se trate de una zona en proceso de urbani-
zación donde subsiste una tendencia a aglomeración de áreas habitacionales al
rededor del centro industrial y comercial en expansión; como consecuencia de-
la influencia múltiple que el Municipio de Tlalnepantla, recibe de la ciudad-
de México.

De acuerdo al artículo 18 de la Ley General de Asentamientos Humanos el fe-
nómeno de concentración se presenta: "El fenómeno de conurbación se presenta
cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad -
geográfica, económica y social". (95).

El fenómeno de la conurbación debe ser formalmente reconocido mediante de-
claratoria.

Si los centros conurbados pertenecen a una misma entidad federativa el Eje-
cutivo local publicará la declaratoria que expida en la Gaceta Estatal.

(94) Gran Enciclopedia Larousse, Tomo III, Edit. Planeta, S.A. Barcelona,
1980. Pág. 243 y 244.

(95) Ley General de Asentamientos Humanos. Segunda Edición. Editorial Po-
rrúa, S.A. México, 1976.

Si la conurbación implica a dos Estados de la Federación, el Presidente de la República hará la declaratoria y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los aspectos diversos del fenómeno de la conurbación se encuentran regulados en los artículos del 1º al 27 de la Ley General de Asentamientos Humanos a cuya consulta se remite al lector.

En el fenómeno de conurbación la planeación y regulación de la zona correspondiente a los gobiernos de dos municipios de las entidades Federativas y por la Federación. También la pueden llevar a cabo — las municipalidades y el Gobierno de la Entidad Federativa.

5.3.1.- EXTENSION MINIMA DE LA ZONA CONURBADA.

Tanto el artículo 115 Fracción V y la Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 21 establecen que la zona de conurbación es una área circular generada por un radio de 30 Km el centro del área será — el punto de intersección de la línea fronteriza de las entidades federativas o de las que resulte de unir los Municipios correspondientes.

5.3.2.- LAS COMISIONES DE CARACTER PERMANENTES.

Una vez que el Ejecutivo de la Unión ha hecho una declaratoria de conurbación por conducto de la Secretaría de Gobernación, convocará a los Gobernadores y Presidentes Municipales para que constituyan — dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la declaratoria una comisión de carácter permanente que ordene y regule el desarrollo de la zona. La comisión será regulada por la Secretaría de la Presi—

dencia de la República en representación de Gobierno Federal.

5.3.3.-FUNCIONES DE LA COMISION

La comisión de carácter permanente tiene las siguientes funciones:

1.-Elaborar y revisar el plan de ordenación de zona comurbada y someterlo a la aprobación del Presidente de la República.

2.- Gestionar ante los gobiernos municipales, entidades federativas y Federación para que cumplan en sus respectivos ámbitos y competencias las decisiones que hayan tomado. (96)

Una vez aprobado por el Presidente de la República el Plan de Ordenación de la Zona comurbada se expediran declaratorias de provisiones - usos, reservas y destinos de predios que se encuentren en su territorio según las leyes locales.

En relación al Municipio de Tlalnepantla se ha expedido por parte - del Gobierno Estatal una declaratoria que afirma "Tlalnepantla junto

con Naucalpan y Ecatepe conforman la primera región comrbada del Estado de México. (97)

Explicado los anteriores antecedentes, procedo a realizar breves comentarios en cuanto a las cuatro divisiones relativas al análisis macroeconómico en que en párrafos anteriores quedarón señalados: (98)

- A).- La Moneda en cuanto a su acuñación y regulación es de recordar que es, una de las facultades correspondientes a la Federación de acuerdo al artículo 117 fracción III Constitucional así como el Banco de México, que por muchos años fue una sociedad anónima y actualmente forma parte de la administración pública federal paraestatal, por ello ninguna intervención tiene las autoridades del Municipio de Tlalnepantla, al respecto y en-

- (97) Gaceta del Gobierno del Estado de México, del 20 de Diciembre de 1985. No. 121. Sección Especial.
- (98) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, primera edición, Editado por Secretaría de la UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

consecuencia no es tema que se trate en este momento.

B).- Las relaciones económicas internacionales; esta materia, es también regulada por la Federación a través de las dependencias de nominadas Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; de Energía, Minas e Industrias Paraestatales; de Relaciones Exteriores y otras, independientemente de la intervención que tiene al respecto la sociedad nacional de crédito de nominada Banco Nacional de Comercio Exterior. Por lo tanto haré mayor incapié en cuanto a otros aspectos.

C).- Las Finanzas Públicas en este aspecto si tienen gran relevancia en el análisis macroeconómico a que me refiero por los siguientes:

De la Garza (99), señala que la actividad financiera realizada por el Estado tiene por objeto la obtención de recursos con los cuales llevará a cabo sus fines. El propio autor dice que esta actividad consta de tres etapas a saber:

- a).- La relativa a la obtención de ingresos, que es regulada por el Derecho Fiscal.
- b).- La relativa a la administración de tales ingresos y de los bienes propiedad del Estado, que a su vez es regulada

(99) De la Garza, Sergio Francisco. Op. Cit. Pág. 31 y s.s.

por el Derecho Patrimonial; y

c).--Finalmente concluye esta actividad con la erogación de los recursos del Estado, regulada por el Derecho Presupuestal.

Para los fines de este trabajo se hace incapié en la primera y tercera faces de la actividad financiera, es decir, la relativa a la obtención de ingresos y los correspondiente a la erogación de los mismos.

Este trabajo se refiere a las implicaciones jurídicas y económicas que tienen las reformas del artículo 115 Constitucional sobre el Municipio de Tlalnepantla.

En cuanto a la obtención de ingresos coincido con el maestro Quintana Roldan (100) en el señalamiento que hace de que el impuesto predial es un tributo obsoleto y oneroso en cuanto a su administración.

En efecto, el mencionado autor señala que este tributo se presenta -- por primera vez en Inglaterra, en el Medievo, Estado que es el primero -- en lograr integrar un padrón de los inmuebles de las diversas poblaciones inglesas.

Se dice que se trata de un tributo obsoleto porque los gravámenes -- modernos, son aquellos que puede imponer el Estado a la industria y al -- comercio, que facilmente pueden ser incrementados en su monto, sin que el -- contribuyente lo recienta y sin que provoque inquietudes en la población. Por ejemplo, siu tomar en consideración los índices inflacionarios, los inuementos al consumo de tabaco o los relativos a la producciones de --

(100) Quintana Roldan, Carlos F. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada). Op. cit. Pág. 279-285.

Bienes y servicios previstos por la legislación Federal, son incrementados sin que la población tenga pleno conocimiento de ello.

Por el contrario el impuesto predial que tiene los inconvenientes ya señalados, cuando es incrementado produce considerables pronunciamientos por parte de los distintos sectores de la población, pues hasta las personas de menores recursos económicos, y de menor preparación toman conciencia del incremento del tributo vía modificación de la base tributaria dando lugar a la inquietud y molestia señalada.

Aunado a lo anterior se encuentra el hecho de que gran parte de la mayoría de los Municipios en México no cuentan con los recursos materiales o humanos necesarios para la administración y cobro de este tributo, y aún en el caso de Municipios con notable desarrollo económico, como Acapulco que ya administra directamente el tributo sin tener que pagar un porcentaje al Estado de Guerrero por tales conceptos, tiene que llevar a cabo grandes erogaciones en recursos materiales y humanos para llevar adelante su cobro y administración.

Otro aspecto negativo es el centralismo propiciado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que también destaca el maestro Quintana Roldan. Este autor señala que vienen a ser las autoridades de menor jerarquía de la Secretaría de Programación y Presupuesto los encargados de entregar a los Municipios los porcentajes de participación Federal, establecidos en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal dando lugar con ello al condicionamiento político de los Municipios, estos ingresos los obtiene

a través de las autoridades estatales. Estas a su vez los obtienen en el centro (Distrito Federal) de la ya mencionada Secretaría de Programación y Presupuesto, por medio de su representante, es decir, el representante estatal de la entidad federativa de que se trate en el Distrito Federal.

El segundo aspecto, es decir, el relativo a la erogación de ingresos regulados por el Derecho Presupuestario tiene menos aspectos negativos en cuanto al Municipio objeto de nuestro estudio.

Cabe recordar que en el Capítulo IV, señalamos la existencia de dos tipos de presupuestos, el tradicional y el presupuesto por programas y a la vez destaque las ventajas del segundo tipo de presupuesto principalmente porque permite a las autoridades administrativas hacer un seguimiento en cuanto a los recursos invertidos, observando si se han cumplido o no los programas inscritos dentro de los planes de desarrollo estatales y federales.

En el Municipio de Tlalnepantla y con fundamento en los artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que esencialmente señalan:

Artículo 7.- Los Municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamientos de sus recursos, formularán los planes y programas.

En todo caso, los Municipios deben de contar con planes y programas, siempre que se trate de:

a) Creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; y

b) Establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos.

Artículo 8.- Los planes y programas deberán contener, en forma mínima:

I. Señalamiento de objetivos generales y particulares a corto, mediano y largo plazo según el caso.

II. Procedimientos que se utilizarán para el logro de los objetivos.

III. Recursos financieros municipales ordinarios y extraordinarios — que se aplicarán para la realización de los planes y programas; y

IV. Los diversos estudios y elementos técnicos que se hayan considerado para formular los planes y programas, principalmente aquellos que se refieren al aprovechamiento de los recursos humanos y naturales.

Artículo 9.- Los planes a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 7, de esta Ley, deberán contener en su caso:

a) División del territorio en zonas y destino de cada una de ellas — según las necesidades de los planes y programas.

b) inventario de los recursos naturales existentes en el territorio.

c) Localización y estado que guardan los centros urbanos y edificios e instalaciones de servicio público municipal;

d) Características de los servicios públicos y de las comunicaciones; así como las indicaciones de los servicios que se hayan de conservar, — modificar o crear;

e) Delimitación del perímetro urbano y normas a seguir sobre construcciones en el suelo rústico;

f) Memoria que contenga las circunstancias generales y particulares de la localidad, así como el esquema general de los servicios públicos existentes en las diferentes zonas del Municipio, expresando cuales — hay necesidad de crear;

g) Datos del funcionamiento de los servicios públicos municipales; y

h) Recursos económicos con que se cuenta para la prestación del servicio público.

Los planes se compondrán de:

a) Planos, fotografías, informes y dictámenes que muestren el estado del territorio y las condiciones en que se encuentran todos los elementos urbanos;

b) Memoria descriptiva de los trabajos a realizar y programa en que se prevea su ejecución;

c) Normas urbanísticas aplicables tanto a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales;

d) Normas urbanísticas relacionadas con los servicios públicos municipales; y

e) Estudio económico-financiero de los recursos municipales para la ejecución de los planes.

Artículo 10.- Los planes y programas, se harán del conocimiento del Ejecutivo del Estado, para los efectos de coordinación con los de carácter estatal.

Artículo 11.- Los planes y programas, a que se refiere el artículo 7

de esta Ley se elaborarán para un tiempo determinado de acuerdo con las necesidades a satisfacer y se ejecutarán con arreglo a la importancia y urgencia de los mismos.

Artículo 12.- Los actos de preparación, aprobación y ejecución de los planos y programas estarán a cargo de los órganos o funcionarios que determinen los Ayuntamientos en lo que no contravenga a las disposiciones de esta ley.

De acuerdo a lo anterior observamos dos aspectos:

1.- La necesidad de que existan planes y programas de desarrollo municipal, que a su vez deben de estar coordinados con los de desarrollo estatal; mientras que estos últimos a su vez quedarán englobados en los planes federales de desarrollo previstos en el artículo 26 Constitucional.

2.- Otro aspecto, trascendente consiste en que el Municipio de Tlalpan, cuenta ya con un presupuesto por programas, con fundamento en los numerales ya señalados; por ejemplo, en el presupuesto de egresos del Municipio de estudio se observa como se han venido estableciendo los programas; para mayor referencia remito al lector a la consulta del Capítulo IV.

Lo anterior obviamente tendrá efecto en cuanto al aspecto económico municipal, si bien ello sera objeto de estudio en los párrafos siguientes.

D).- El Municipio posee una superficie total de 83.48 Km², represen

tando el 0.38% de la superficie total del Estado de México.

A nuestros días puede afirmarse de acuerdo con los datos proporcionados por la Coordinación General de Comunicación Social del H. Ayuntamiento que en el Municipio de Tlalnepantla han desaparecido propiamente las actividades agrícolas y ganaderas; debido a las características del Municipio y el uso industrial, habitacional y comercial del suelo.

Como ya se ha dicho en el Capítulo III, según la dependencia anterior en 1986 el Municipio referido, ocupó el primer lugar en cuanto al capital invertido en el sector industrial del Estado de México y el primer lugar en cuanto a la aportación al valor agregado de la producción bruta en el mismo año.

Con base en lo anterior es indudable las reformas y adiciones al inciso a, Fracción IV, del artículo 115 Constitucional tendrán un aspecto positivo, si bien es cierto que presenta los aspectos negativos ya comentados -que se otorga al Municipio tributos obsoletos como son el impuesto predial y los derechos por servicios públicos, también es cierto que de cualquier manera representan la obtención de mayores recursos para enfrentar los crecientes problemas de la entidad. y sirvan de punto de apoyo a la promoción de las actividades industriales sostén fundamental de su economía; también para la actividad comercial, y el transporte que se verán beneficiados y redundarán en beneficio del constante desarrollo de la infraestructura económica del Municipio, como por ejemplo, la construcción de nuevos mercados y el adecuado mantenimiento de los ya -

existentes; así como la construcción, pavimentación y mantenimiento de calles y avenidas de tal manera que éstos constituyan un estímulo al desarrollo a los sistemas de transportes en el territorio municipal.

De lograrse aunque sea parcialmente lo anterior, tendrá que repercutir en un mejoramiento en los medios de comunicación, en mayores fuentes de ocupación y por lo tanto en un cambio cuantitativo en la estructura de la población económicamente activa que dará por resultado entre otros — aspectos una reducción constante de la población desocupada y en síntesis un mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población que reside y trabaja en el Municipio.

Recuérdese que el Municipio de Tlalnepantla independientemente de su crecimiento demográfico, de sí ya considerable se ve agobiado por una — creciente corriente migratoria de población rural de otros diversos Municipios, lo cual desde luego desquicia los programas de desarrollo planteados por las autoridades municipales.

En efecto, esta constante corriente migratoria a propiciado asentamientos humanos irregulares, lo que ha obligado al constituyente permanente a otorgar a nivel Constitucional (Artículo 115, Fracción VI) y a los Estados facultades para regular los asentamientos humanos.

Es muy reciente el establecimiento de la legislación federal, estatal y municipal en materia de asentamientos humanos (Desde 1976) y por ello aún no se observan resultados considerables.

Gran trascendencia económica tiene este fenómeno, pues duplica el mí-

mero de servicios públicos requeridos, con cargo obviamente al erario municipal independientemente de que duplican la oferta de mano de obra y con ello el índice de desempleo y subempleo.

Debe señalarse que en su mayoría esta oferta de mano de obra no es calificada y consecuentemente de difícil colocación, además debe considerarse a la población flotante que diariamente ingresa a este Municipio proveniente del Distrito Federal y de los Municipios conurbados.

El Municipio de Tlalnepantla recibe importante impacto de la migración interna nacional que significa cambios de residencia de un lugar a otro(10). El cambio de residencia a la jurisdicción municipal de Tlalnepantla, ejerce acción transformadora: económica, social y política; generando múltiples efectos negativos como por ejemplo: el desempleo, el subempleo, bajos ingresos, deficiencia en los servicios de salud pública, de vivienda, de transporte y comunicaciones, de energía eléctrica, de agua potable y drenaje, insuficiencia de medios de educación, cultura y esparcimiento, entre otros.

En los últimos años se ha aceptado de manera amplia que las migraciones internas son un fenómeno social históricamente condicionado por la naturaleza del régimen económico vigente en nuestro país. Dentro de este fenómeno cabe establecerse en términos globales que los flujos migrato-

(10) Colegio de México. Dinámica de la Población de México, primera edición Edit. Talleres de Gráfica Panamericana, S. de R.L. México, 1970; — pág. 85.

rios que se han sucedido en México a partir de 1940, se ha violentado debido al proceso de industrialización desordenada del país, que se ha intensificado a partir de esa época (102); Tlalnepantla, ha tenido en los últimos veinte años una tasa anual promedio de crecimiento de 9.9%, pasando de 105,447 a 778,173 habitantes de 1960 a 1980 respectivamente, para llegar en 1986 a 1,380,000 habitantes y se estima que para 1987 será superior a 1,400,000 habitantes.

(102) García O., Brígida y otros. Tres ensayos sobre migraciones internas. Cuadernos de investigación social 4. primera edición; Instituto de Investigaciones Sociales: UNAM. México, 1980; pág. 9.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES:

- 1.- La palabra Municipio tiene como raíz latina: municipium, que significa llevar las cargas municipales. Esto es el que lleva puesta la solución de problemas de un asentamiento humano.
- 2.- Desde el punto de vista histórico, la importancia esencial del Municipio radica en su indisoluble vínculo con el permanente esfuerzo del ser humano por darse una organización política-social que le permita su preservación y desarrollo como especie viva y racional.
- 3.- La Institución Municipal está considerada como el eslabón orgánico más visible entre la remota vida salvaje y el proceso histórico de civilización de la vida humana.
- 4.- El Municipio en relación a la posesión comunitaria de la tierra, -- representa la más primitiva organización social en la historia del ser humano, que sobrevive a lo largo de todas las etapas del desarrollo de la humanidad.
- 5.- El Municipio surge en Roma y alcanza su máximo esplendor en la Edad Media; con la constitución de los Estados comienza su declinación, -- por quedar sujeto a las decisiones del centro, en lo político y en lo económico.
- 6.- Cada Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, por que--

en él se verifica las funciones vitales del cuerpo nacional.

- 7.- En los antecedentes históricos del Municipio en nuestro país, figura como institución de mayor importancia en el sistema político de los aztecas que descansaba en el Calpulli; extensión territorial — ocupada por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad.
- 8.- El Calpulli fue una institución autónoma, con una organización democrática y un gobierno nombrado y removido libremente por los habitantes del Calpulli.
- 9.- El gobierno del Calpulli consistía en un consejo integrado por un determinado número de ancianos según la población del Calpulli, el que estaba provisto de jurisdicción civil y criminal, y funciones de carácter administrativa, legislativa y judicial.
- 10.-Hernán Cortés fundó el primer ayuntamiento del Continente Americano, el 22 de abril de 1519; en la Villa Rica de la Vera Cruz.
- 11.-A la caída de la Gran Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés estableció el primer ayuntamiento en el Valle de Anáhuac, ubicado en Coyoacán, donde se elaboró el primer plano o traza de la Ciudad de México.
- 12.-Se puede afirmar que el sistema municipal durante los 300 años de la vida colonial, estuvo de acuerdo con las ideas imperantes en España.
- 13.-Hernán Cortés implantó los ayuntamientos en todas las tierras que conquistó en nuestro territorio, como punto de apoyo de su poder.

- 14.-Las Leyes de Reforma, dada la importancia de su objetivo fundamental, sólo tuvieron tiempo de establecer que las autoridades municipales en el Distrito Federal y en los Territorios de la Federación, fuesen electas popularmente.
- 15.-Durante la Intervención Francesa el Emperador Maximiliano estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados, y era el Gobierno del Imperio el que otorgaba los nombramientos.
- 16.-En la dictadura porfirista, el sistema municipal siguió siendo tutelado mediante un régimen de Prefecturas, conculcadoras de los derechos humanos, por lo que, pronto se convirtió en una institución odiosa para el pueblo.
- 17.-La Revolución Mexicana ha tenido como uno de sus objetivos originales y esenciales suprimir las Jefaturas Políticas y reconquistar la libertad y autonomía municipal, como requisito indispensable para poder establecer en el país un régimen político basado en la soberanía popular.
- 18.-La Constitución de 1917 en su Artículo 115 Constitucional, establece: "Los Estados adoptaran 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 una ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".
- 19.-El Lic. Miguel de La Madrid Hurtado en 1981 afirmó: "Las necesidades-

apremiantes que tuvieron los gobiernos emanados de la Revolución -- Mexicana, primero para consolidar el gobierno de la Revolución, después para llevar adelante las tareas de transformación radical del país, que planteó la Revolución, nos fueron conduciendo a un centralismo que impidió el desarrollo municipal".

- 20.-En 1983 se reforma el Artículo 115 Constitucional otorgándole al Municipio el manejo y administración de su hacienda y se le entregan -- los tributos sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones -- del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y los derechos causados por el otorgamiento de servicios públicos.
- 21.-El Municipio de Tlalnepantla surge como cabecera de partido en 1925, con una superficie de 33.40 Km²; con una situación económica y social problemática, si bien en lo político no presenta grandes conflictos.
- 22.-El Municipio de Tlalnepantla se ha convertido de una entidad agrícola y ganadera en una urbana e industrializada.
- 23.-El presupuesto por programas ofrece ventajas sobre el tradicional. -- El Municipio de Tlalnepantla ha adoptado el presupuesto por programas.
- 24.-Como sabemos los recursos financieros representan un factor de primer dial importancia para el desarrollo de toda comunidad, concretamente, para poder materializar los diversos planes y proyectos de desarrollo indispensables para mejorar constantemente las condiciones de vida,--

como aspiración del ser humano.

- 25.-Los programas de desarrollo municipales quedan incluidos en programas de desarrollo estatales y éstos en los planes globales federales.
- 26.-A pesar de las Reformas y Adiciones que se han venido tratando, el Honorable Ayuntamiento de Tlalnepantla todavía no ejerce su efectiva autonomía fiscal; situación que lesiona económicamente al Municipio al no disponer íntegra y oportunamente de sus ingresos fiscales para atender a tiempo los gastos de administración y de inversión de obras de servicio público y social que en forma creciente reclama la comunidad.
- 27.-El presupuesto de ingresos del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, es aprobado por la Legislatura del Estado y el presupuesto de egresos es aprobado por el H. Ayuntamiento con base en sus ingresos disponibles.
- 28.-El Convenio fiscal entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla es innecesario, por que el Municipio cuenta con los recursos humanos y materiales indispensables para administrar el impuesto de la propiedad inmobiliaria (predial).
- 29.-Mediante la reforma de 1983 del Artículo 115 Constitucional se entregó a los Municipios tributos obsoletos como son el impuesto predial y los derechos por prestación de servicios públicos y no se le otorgan tributos modernos como son los relativos a la industria o a la producción de bienes y servicios.
- 30.-La situación económica y social del Municipio de Tlalnepantla se ve-

afectado por las constantes y considerables corrientes migratorias poblacionales procedentes del Distrito Federal y de diversas entidades federativas.

- 31.- Mediante la comorbación se pretende solucionar parte de los problemas que agobian al Municipio de Tlalnepantla; específicamente, el Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado el 20 de diciembre de 1985.

RECOMENDACIONES:

- 1.- Considero que en las condiciones actuales deben suprimirse la celebración del Convenio Fiscal anual, entre el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Tlalnepantla, Méx; porque éstos nulifican en gran medida el logro de los objetivos básicos de las reformas y adiciones al inciso a, fracción IV del artículo 115 Constitucional que entró en vigor el día 4 de febrero de 1983.
- 2.- Considero que para garantizar el efectivo cumplimiento de las reformas y adiciones antes aludidos es indispensable que se adicione al artículo 103 Constitucional, una o más fracciones donde se establezca el derecho de los Municipios de recurrir a los tribunales de la Federación para que resuelvan todas las controversias que se

suscitan en materia fiscal, cuando por leyes o actos de las autoridades estatales y federales se vulneren, restrinjan e invadan la autonomía municipal en la libre administración de su hacienda.

- 3.- Que para avanzar en el proceso de consolidación de la autonomía municipal, en materia fiscal es indispensable establecer mediante ordenamientos constitucionales, que la autonomía fiscal municipal no se basa únicamente en la administración autónoma de su impuesto predial sino de todas las fuentes del presupuesto de ingreso de la hacienda pública, como son: el impuesto al valor agregado (I.V.A.) y el impuesto a los servicios públicos, entre otros.

**A N E X O ; Convenio fiscal entre el Gobierno del Estado de
México y el H. Ayuntamiento Constitucional del-
Municipio de Tlalnepantla, Méx.**



PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE FINANZAS

CONVENIO DE ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES QUE CELEBRAN EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO POR CONDUCTO DEL C. LIC. LEOPOLDO VELASCO MERCADO, SECRETARIO DE GOBIERNO Y EL C. LIC. ALFREDO BARANDA GARCIA, SECRETARIO DE FINANZAS, CON EL HONORABLE AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO DE TLANEPANTLA, MEX., REPRESENTADO POR LOS C.C. LIC. ALFONSO OLVERA REYES, LIC. JORGE ISAAC PEPEA DE TEJEDA R Y SR. FEDERICO GUADARRAMA CALDERON.

PRESIDENTE MUNICIPAL, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO Y SINDICO PROCURADOR RESPECTIVAMENTE; A QUIENES EN LO SUCESIVO Y POR RAZONES DE BREVEDAD SE LES DENOMINARA EN EL PRESENTE INSTRUMENTO "EL ESTADO" Y "EL MUNICIPIO".

LAS PARTES CONVIENEN CON FUNDAMENTO EN EL ARTICULO 115 FRACCIONES II, PRIMER PARRAFO Y IV, INCISO A) SEGUNDO PARRAFO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; ARTICULOS 17, 89 FRACCIONES I, IX Y XVII, 94, 155 FRACCION II Y 156 FRACCION II DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO; ARTICULOS 21, 23 y 24 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA ENTIDAD; 10 DEL CODIGO FISCAL DEL ESTADO; ARTICULO 1º FRACCION V DE LA LEY DE COORDINACION FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO; ARTICULOS 42 FRACCION XV, 48 FRACCION II Y 151 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL; Y ARTICULOS 1º, 2º Y 5º DEL CODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO, EN COLABORAR EN LA ADMINISTRACION DEL IMPUESTO PREDIAL CONTENIDO EN EL CAPITULO PRIMERO DEL TITULO PRIMERO DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL, AL TENOR DE LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLAUSULAS.



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

2

DECLARACIONES

PRIMERA.- LAS PARTES DECLARAN QUE UNO DE LOS PROPÓSITOS FUNDAMENTALES DE LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL ES EL DE REESTRUCTURAR LA ECONOMÍA MUNICIPAL, BAJO UNA AUTÉNTICA FORMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL A TRAVÉS DE UNA CORRECTA REDISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA FISCAL.

SEGUNDA.- QUE ENTRE LOS PRINCIPALES RECURSOS DE CAPTACIÓN DE INGRESOS PLASIMADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA LOS MUNICIPIOS, ESTÁN LOS RELATIVOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN SUS DIFERENTES FORMAS COMO SON: SU FRACCIONAMIENTO, DIVISIÓN, CONSOLIDACIÓN, TRASLACIÓN Y MEJORA, ASÍ COMO LAS QUE TENGAN POR BASE EL CAMBIO DE VALOR DE LOS INMUEBLES.

TERCERA.- QUE DE ACUERDO AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL YA CITADO, 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.

EN TALES CONDICIONES, INTERPRETANDO EL ESPÍRITU DE LA LEY FUNDAMENTAL DEL PAÍS, ESTOS CONVENIOS DEBERÁN TENER UNA VIGENCIA ANUAL, RENOVABLE, A VOLUNTAD DEL MUNICIPIO RESPECTIVO.

CUARTA.- QUE ES NECESARIO QUE "EL ESTADO" PROPORCIONE A "EL MUNICIPIO" CAPACITACIÓN TÉCNICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE DICHAS CONTRIBUCIONES, A FIN DE QUE EN LO FUTURO "EL MUNICIPIO" LAS ADMINISTRE CON AUTONOMÍA Y RESPONSABILIDAD.

9



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

POR LO EXPUESTO, "EL ESTADO" Y "EL MUNICIPIO", ACUERDAN CELEBRAR EL PRESENTE CONVENIO, EN TÉRMINOS DE LAS SIGUIENTES:

C L A U S U L A S

PRIMERA.- "EL ESTADO" CONVIENE CON "EL MUNICIPIO" EN COLABORAR EN LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL ESTABLECIDO POR LA LEGISLATURA LOCAL EN FAVOR DE LOS MUNICIPIOS, ASÍ COMO DE LAS MULTAS DERIVADAS DE LA APLICACIÓN DE DICHO IMPUESTO Y DE LOS RECARGOS CAUSADOS POR LA FALTA DE PAGO OPORTUNO.

SEGUNDA.- LA ADMINISTRACIÓN DE LOS INGRESOS A QUE SE REFIERE LA CLAÚSULA ANTERIOR DE ESTE CONVENIO, SE EFECTUARÁ POR "EL ESTADO" A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y SUS DEPENDENCIAS, EN RELACIÓN CON LOS HECHOS GENERADORES DEL IMPUESTO PREDIAL DA DOS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE "EL MUNICIPIO".

PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS CITADOS INGRESOS, "EL ESTADO" Y "EL MUNICIPIO" CONVIENEN EN COLABORAR PARA QUE AQUEL EJERZA LAS FUNCIONES OPERATIVAS INHERENTES A LA RECAUDACIÓN, COMPROBACIÓN, DETERMINACIÓN Y COBRANZA, EN LOS TÉRMINOS DE LA LEGISLACIÓN FISCAL MUNICIPAL APLICABLE Y QUE SON LAS QUE A CONTINUACIÓN SE SEÑALAN:

- I.- REGISTRO DE CONTRIBUYENTES.
- II.- RECAUDACIÓN, NOTIFICACIÓN Y COBRANZA.
- III.- INFORMÁTICA.



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

- IV.- ASISTENCIA AL CONTRIBUYENTE.
- V.- CONSULTAS Y AUTORIZACIONES.
- VI.- COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES FISCALES MUNICIPALES, (FISCALIZACIÓN).
- VII.- DETERMINACIÓN DE IMPUESTOS Y DE SUS ACCESORIOS, (LIQUIDACIÓN).
- VIII.- IMPOSICIÓN Y CONDONACIÓN DE MULTAS.
- IX.- RECURSOS ADMINISTRATIVOS.
- X.- INTERVENCIÓN EN JUICIO.

LA SECRETARÍA DE FINANZAS Y SUS DEPENDENCIAS PARA HACER CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, APLICARÁN LAS MEDIDAS DE APREMIO QUE SEAN NECESARIAS, EN LOS TÉRMINOS DE LAS LEYES FISCALES MUNICIPALES RELATIVAS.

TERCERA.- LAS FUNCIONES DE "EL MUNICIPIO" QUE CONFORME A ESTE CONVENIO SE CONFIEREN A "EL ESTADO", SERÁN EJERCIDAS POR QUIENES CONFORME AL CÓDIGO FISCAL DE LA ENTIDAD ESTÉN CONSIDERADOS COMO AUTORIDADES FISCALES.

CUARTA.- EN MATERIA DE RECAUDACIÓN, NOTIFICACIÓN Y COBRANZA, - "EL ESTADO" EJERCERÁ RESPECTO DEL IMPUESTO PREDIAL, LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES DE "EL MUNICIPIO".

- X.- EXPEDIR, RECIBIR Y EN SU CASO EXIGIR LAS DECLARACIONES, BOLETAS, AVISOS Y DEMÁS DOCUMENTACIÓN A QUE OBLIGAN LAS DISPOSICIONES FISCALES Y RECAUDAR LOS INGRESOS RESPECTIVOS.



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

- II.- ASIGNAR LOS VALORES CATASTRALES O FISCALES BASE DEL IMPUESTO, Y EN SU CASO, DETERMINAR Y EXIGIR EL PAGO DE DIFERENCIAS QUE RESULTEN.
- III.- NOTIFICAR LOS ACTOS Y LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR "EL ESTADO", RELATIVAS A LOS INGRESOS MATERIA DE ESTE CONVENIO, ASÍ COMO RECAUDAR SU IMPORTE.
- IV.- LLEVAR A CABO EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN CONTENIDO EN EL CÓDIGO FISCAL MUNICIPAL DE LA ENTIDAD, PARA HACER EFECTIVOS LOS INGRESOS QUE "EL ESTADO" DETERMINE.

QUINTA.- "EL ESTADO" PROPORCIONARÁ A "EL MUNICIPIO" LA INFORMACIÓN QUE ÉSTE REQUIERA, RESPECTO DEL MANEJO DEL IMPUESTO PREDIAL CON LA PERIODICIDAD QUE LAS PARTES ESTABLEZCAN.

EN MATERIA DE INFORMÁTICA, "EL ESTADO" PROCESARÁ LOS DOCUMENTOS QUE RECIBA.

SEXTA.- EN MATERIA DE CONSULTAS Y AUTORIZACIONES RESPECTO DEL IMPUESTO PREDIAL, "EL ESTADO" RESOLVERÁ LAS QUE SOBRE SITUACIONES REALES Y CONCRETAS HAGAN LOS INTERESADOS INDIVIDUALMENTE.

EN MATERIA DE DEVOLUCIONES, COMPENSACIONES Y AUTORIZACIONES, - "EL ESTADO" EJERCERÁ RESPECTO DEL IMPUESTO PREDIAL, LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES DE "EL MUNICIPIO".



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

- I.- AUTORIZAR SOBRE LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN O COMPENSA-
CIÓN DE CANTIDADES PAGADAS INDEBIDAMENTE O DE SALDOS PEN-
DIENTES DE ACREDITAR Y EFECTUAR EL PAGO CORRESPONDIENTE.
- II.- AUTORIZAR EL PAGO DE CRÉDITOS FISCALES A PLAZOS, YA SEA
DIFERIDO O EN PARCIALIDADES, PREVIA GARANTÍA DEL INTERÉS
FISCAL.

SEPTIMA.- EN MATERIA DE COMPROBACIÓN, "EL ESTADO" EJERCERÁ RES-
PECTO DEL IMPUESTO PREDIAL, LAS FACULTADES RELATIVAS AL CUMPLI-
MIENTO DE LAS DISPOSICIONES FISCALES, INCLUYENDO LAS DE PRAC-
TICAR VISITAS DE INSPECCIÓN, AVALÚOS Y AUDITORÍAS CUANDO ASÍ SE
REQUIERAN.

OCTAVA.- EN MATERIA DE DETERMINACIÓN DE CRÉDITOS FISCALES Y --
SUS ACCESORIOS LEGALES, "EL ESTADO" EJERCERÁ RESPECTO DEL IM-
PUESTO PREDIAL, LAS SIGUIENTES FACULTADES DE "EL MUNICIPIO".

- I.- CONFORME A LOS PROCEDIMIENTOS SEÑALADOS EN LA LEGISLACIÓN
FISCAL MUNICIPAL, DETERMINAR EL IMPUESTO Y SUS ACCESORIOS
A CARGO DE LOS CONTRIBUYENTES, RESPONSABLES, SOLIDARIOS Y
DEMÁS OBLIGADOS.
- II.- IMPONER LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS CORRESPONDIENTES -
POR INFRACCIONES A LAS DISPOSICIONES FISCALES EN ESTA MA-
TERIA.
- III.- CONDONAR PARCIAL O TOTALMENTE LAS MULTAS QUE IMPONGA EN
EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES.

NOVENA.- LAS GARANTÍAS SE OTORGARÁN A FAVOR DE "EL ESTADO" Y -
SERÁN CALIFICADAS PARA SU ACEPTACIÓN POR LAS AUTORIDADES A QUE



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

SE REFIERE LA CLAÚSULA TERCERA DE ESTE CONVENIO, BAJO SU RESPONSABILIDAD.

"EL ESTADO" ESTÁ FACULTADO PARA RESOLVER SOBRE LA DISPENSA DEL OTORGAMIENTO DE LA GARANTÍA DEL INTERÉS FISCAL, TRATÁNDOSE DEL IMPUESTO PREDIAL Y SUS ACCESORIOS A QUE SE REFIERE EL PRESENTE CONVENIO.

DECIMA.- EN MATERIA DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS, TRATÁNDOSE - DEL IMPUESTO PREDIAL, LA SECRETARÍA DE FINANZAS A TRAVÉS DE LA PROCURADURÍA FISCAL, TRAMITARÁ Y RESOLVERÁ LOS ESTABLECIDOS EN LAS LEYES FISCALES CORRESPONDIENTES, EN RELACIÓN CON ACTOS O RESOLUCIONES DEL PROPIO ESTADO EN TÉRMINOS DEL PRESENTE INSTRUMENTO.



DECIMO PRIMERA.- LA SECRETARÍA DE FINANZAS A TRAVÉS DE LA PROCURADURÍA FISCAL, INTERVENDRÁ COMO PARTE EN LOS RECURSOS O JUICIOS ANTE LOS TRIBUNALES COMPETENTES, QUE SE SUSCITEN CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE LAS FACULTADES A QUE SE REFIEREN LAS CLAÚSULAS ANTERIORES Y ASUMIRÁ LA RESPONSABILIDAD DE LA DEFENSA DE LOS MISMOS.



DECIMO SEGUNDA.- "EL ESTADO" MANTENDRÁ AL CORRIENTE EL CATÁSTRO DE LOS INMUEBLES UBICADOS DENTRO DE LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO, EXPIDIENDO LAS CONSTANCIAS DE REGISTRO Y ASIGNANDO LA CLAVE CORRESPONDIENTE.

DECIMO TERCERA.- LOS REGLAMENTOS, INSTRUCTIVOS, CIRCULARES, MANUALES DE PROCEDIMIENTO Y DE OPERACIÓN, RESOLUCIONES DE CARÁCTER GENERAL Y CRITERIOS QUE REGULEN EL IMPUESTO PREDIAL MATERIA





PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

DE ESTE CONVENIO, ASÍ COMO LOS QUE SEÑALEN EL MANEJO DE LA RENDICIÓN DE CUENTA COMPROBADA, SERÁN EMITIDOS POR "EL ESTADO", PARTICIPANDO "EL MUNICIPIO" EN LA ELABORACIÓN DE ESTA NORMATIVIDAD.

DECIMO CUARTA.- "EL MUNICIPIO" CUBRIRÁ A "EL ESTADO" POR LAS ACTIVIDADES DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA QUE REALICE CON MOTIVO DEL PRESENTE CONVENIO, EL 8.7% DE LOS INGRESOS QUE RECAUDE "EL ESTADO" POR CONCEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL, RECARGOS Y MULTAS EN LA JURISDICCIÓN TERRITORIAL DE "EL MUNICIPIO".

"EL ESTADO" TENDRÁ DERECHO A PERCIBIR LA TOTALIDAD DE LOS GASTOS DE EJECUCIÓN QUE COBRE, ASÍ COMO EL 100% DE LA IDENTIFICACIÓN POR CHEQUES RECIBIDOS POR LAS AUTORIDADES FISCALES QUE HUBIERAN SIDO PRESENTADOS EN TIEMPO Y NO PAGADOS, RELACIONADOS CON LOS INGRESOS QUE RECAUDE POR EL IMPUESTO PREDIAL Y ACCESORIOS LEGALES SEÑALADOS EN LA CLÁUSULA PRIMERA DE ESTE CONVENIO DENTRO DEL TERRITORIO DEL MUNICIPIO.

DECIMO QUINTA.- "EL ESTADO" SE OBLIGA A ENTERAR A "EL MUNICIPIO" EL IMPORTE DE LA RECAUDACIÓN CORRESPONDIENTE AL MES INMEDIATO ANTERIOR DENTRO DE LOS VEINTICINCO DÍAS HÁBILES SIGUIENTES. DE DICHO IMPORTE SE DEDUCIRÁ EL MONTO DE LOS SIGUIENTES CONCEPTOS:

- I.- LAS CANTIDADES QUE EN LOS TÉRMINOS DE LA CLAÚSULA PRECEDENTE CORRESPONDAN A "EL ESTADO" POR COBROS EFECTUADOS EN EL MES INMEDIATO ANTERIOR.
- II.- EL IMPORTE DE LAS DEVOLUCIONES EFECTUADAS A LOS CONTRIBUYENTES EN EL MES INMEDIATO ANTERIOR.



PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

DECIMO SEXTA.- "EL ESTADO" RENDIRÁ A "EL MUNICIPIO" CUENTA MENSUAL DE LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS POR CONCEPTO DEL IMPUESTO PREDIAL, AL ÚLTIMO DÍA HÁBIL DEL MES SIGUIENTE, DEBIÉNDOSE ACOMPAÑAR A LA CUENTA MENSUAL LA DOCUMENTACIÓN CORRESPONDIENTE.

DECIMO SEPTIMA.- LAS PARTES FORMULARÁN DE COMÚN ACUERDO LOS PROGRAMAS DE TRABAJO Y FIJACIÓN DE METAS DE RECAUDACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES MATERIA DE ESTE CONVENIO. "EL ESTADO" INFORMARÁ PERIÓDICAMENTE DEL GRADO DE AVANCE DE LOS PROGRAMAS Y DEL CUMPLIMIENTO DE DICHAS METAS. LOS ACUERDOS RESPECTIVOS SERÁN SUSCRITOS, TRATÁNDOSE DE "EL ESTADO" POR EL SECRETARIO DE FINANZAS Y POR EL DIRECTOR GENERAL DE INGRESOS; Y POR "EL MUNICIPIO" POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL, SÍNDICO PROCURADOR Y TESORERO MUNICIPAL, RESPECTIVAMENTE.

DECIMO OCTAVA.- "EL MUNICIPIO" PODRÁ TOMAR A SU CARGO EXCLUSIVO CUALQUIERA DE LAS ATRIBUCIONES QUE CONFORME A ESTE CONVENIO EJERZA "EL ESTADO", CUANDO ÉSTE INCURRA EN EL INCUMPLIMIENTO DE ALGUNA DE LAS OBLIGACIONES SEÑALADAS EN EL MISMO Y MEDIANTE AVISO POR ESCRITO EFECTUADO CON ANTICIPACIÓN. "EL ESTADO" PODRÁ DEJAR DE EJERCER ALGUNA O VARIAS DE DICHAS ATRIBUCIONES, EN CUYO CASO, DARÁ AVISO PREVIO POR ESCRITO A "EL MUNICIPIO".

DECIMO NOVENA.- EL PRESENTE CONVENIO ENTRARÁ EN VIGOR EL PRIMER DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO HASTA EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO, Y PODRÁ SER RENOVADO A VOLUNTAD DE "EL MUNICIPIO", MEDIANTE COMUNICACIÓN ESCRITA A "EL ESTADO" QUE EXPRESE SU DECISIÓN DE RENOVAR O DAR POR TERMINADA SU VIGENCIA, LA CUAL DEBERÁ PUBLICARSE EN LA "GACETA DEL GOBIERNO".





PODER EJECUTIVO
SECRETARÍA DE FINANZAS

VIGESIMA.- "EL ESTADO" PROPORCIONARÁ A "EL MUNICIPIO" CAPACITACIÓN TÉCNICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL CONVENIDO, A FIN DE QUE AL TÉRMINO DE LA VIGENCIA DEL PRESENTE CONVENIO, "EL MUNICIPIO" MANIFIESTE SU APTITUD DE ASUMIR DE MANERA PROPIA LA ADMINISTRACIÓN DEL GRAVAMEN O DE RENOVAR ESTE INSTRUMENTO.

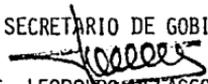
VIGESIMO PRIMERA.- LAS CUESTIONES NO PREVISTAS EN ESTE CONVENIO SERÁN RESUELTAS DE COMÚN ACUERDO ENTRE LAS PARTES.

VIGESIMO SEGUNDA.- EL PRESENTE CONVENIO SE PUBLICARÁ EN LA "GACETA DEL GOBIERNO".

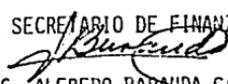
LEIDO QUE FUE POR LAS PARTES EL PRESENTE INSTRUMENTO, LO RATIFICAN Y FIRMAN EN LA CIUDAD DE TOLUCA DE LERDO, CAPITAL DEL ESTADO DE MÉXICO, EL PRIMER DÍA DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES.

POR EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

EL SECRETARIO DE GOBIERNO


LIC. LEOPOLDO VELASCO MERCADO

EL SECRETARIO DE FINANZAS

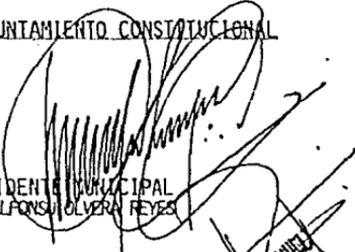

LIC. ALFREDO BARANDA GARCIA



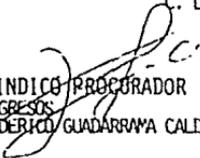


PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE FINANZAS

POR EL HONORABLE AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL
DE TLALNEPANTLA, MEX.



EL PRESIDENTE MUNICIPAL
C. LIC. ALFONSO OLVERA REYES



EL SINDICO PROCURADOR
DE INGRESOS
C. FEDERICO GUADARRAMA CALDERON.



EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO
C. LIC. JORGE ISAAC PEREZ DE TEJADA R.



EL SINDICO PROCURADOR
DE EGRESOS
C. LIC. VOLTAIRE CHAZCO PEREZ

B I B L I O G R A F I A.

1. A. Dekonki. Historia de la Antigüedad en Grecia. Editorial: Grijalbo S.A. México, 1981.
2. Albi, Fernando. Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano. Editorial: Aguilar. Madrid, 1955.
3. Anguiano Equihua, Roberto. Las Finanzas del Sector Público en México. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1975.
4. Anda Gutierrez, Cuathemec. Introducción de las Ciencias Sociales. Editorial: Limusa, S.A. de C.V. México, 1985.
5. Azuela Omitrón, Mariano y otros autores. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1986.
6. Bayer de Roallandini, Carmen. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México (seminario sobre política y criterios de distribución en el rendimiento de los Ingresos para o entre las entidades Federales, Estatales y Municipales).
7. Bilas, Richard. A. Teoría Microeconómica. Editorial: Alianza Universidad. Madrid, 1974.
8. Boulding, Kenneth E. Análisis Económico. Editorial: Alianza Universidad, Madrid, 1978.
9. Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo. Editorial: UNAM. México, 1983.

10. Colón Mario. El Municipio Libre. Editado por la Dirección del Patrimonio Cultural y Artístico del Gobierno del Estado de México. Toluca, 1978.
11. Amitai Etzioni y Eva Etzioni. Los cambios sociales. Fuentes Tipos y consecuencias. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México 1984.
12. Cordova, Arnoldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. Editorial: Grijalbo. México, 1976.
13. Que Cásanova, Agustín. Historia Social y Económica de México. (1521-1854). Editorial: Trillas. México, 1980.
14. De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1985.
15. Delgado Navarro, Juan. Problemática Fiscal de los Municipios. Editorial: Difusión Fiscal, S.H.C.P. Noviembre de 1974, México.
16. Democratización Integral, Tomo I y II. Editado por Talleres Gráficos de la Nación. México, 1983.
17. Díaz del Castillo, Bernal. Historia de los Sucesos de la Nueva España. Editorial: Aguilar, S.A. Madrid, 1965.
18. Engels Federico. El origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado, Carlos Marx y Engels (Obras Escogidas). Tomo III. Editorial Progreso. Moscú, 1976.
19. Ferguson, G.E. Y Gould, J.P. Teoría Macroeconómica, Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1978.

20. Flores Magón, Ricardo. La Revolución Mexicana. Colección 70. Editorial Grijalbo, S.A. México, 1975.
21. Flores Zavala, Ernesto. Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
22. García O., Brígida y otros. Tres ensayos sobre migraciones internas. Cuadernos de investigación social 4. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México, 1980.
23. Gómezjara, Francisco. A. Sociología. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
24. González Ramírez, Manuel. Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I. Planes Políticos y otros documentos. México, 1954.
25. Insunza Useta, Salvador y Orazón, Herlinda. Segundo Curso de Historia (por asignatura). Editorial Carber, S.A. de C.V. México, 1978.
26. Lange, Oskar. Economía Política. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
27. Macedo, Miguel S. El Municipio y su evolución Social, Tomo I. Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos.
28. Mancisidor, José. Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Costa Amic. S.A. México, 1979.
29. María Díez, Manuel. Derecho Administrativo, Tomo II. Editorial: Bibliográfica Argentina, S.R.L. Buenos Aires, 1975.
30. Martner, Gonzálo. Planificación y Presupuesto por Programas. Editorial: Siglo XXI. México, 1976.

31. Marz, Carlos. Manuscritos de 1844. Economía Política y Filosofía, Editorial: Cártago de México, S.A. México, 1983.
32. Maynard Keynes John. La teoría Económica, Editorial: Aguilar. Madrid, 1968.
33. Morales Jiménez, Alberto. Historia de la Revolución Mexicana, Editorial: SEP. México, 1963.
34. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos - Históricos del Municipio de México. Editorial Universidad Autónoma de México. México, 1979.
35. Pa zos, Luis. Ciencia y Teoría Económica. Editorial: Diana. México, 1979.
36. Pasenti, Antonio. Lecciones de Economía Política. Editorial: Ediciones de Cultura Popular. México, 1978.
37. Porrúa Pérez Francisco. Teoría del Estado. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1983.
38. Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicanos: Esta es tu Constitución. Editorial: LI Legislatura de Diputados. México, 1982.
39. Romero Acosta, Miguel y otros autores. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1986.
40. Romero Flores, Jesús. Anales Históricos de la Revolución Mexicana, - Tomo I. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1939.
41. Ruiz massieu, J. Foo. y Diego Veladez. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1983.

42. Quintana Roldan, C. Francisco y otros autores. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Editorial: UNAM, México, 1985.
43. Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Editorial: Editora Nacional. Madrid, 1979.
44. Schiffler, Xavier. Teoría Económica: Microeconomía. Editorial: Trillas. México, 1978.
45. Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo I. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, 1973.
46. Solís Acero, Felipe. La evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano. Editorial: INAP. Abril-Septiembre 18/19, 1985.
47. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1976.
48. V. Diakov. Historia de la Antigüedad Romana. Editorial: Grijalbo, S.A. México, 1981.
49. Zamora, Francisco. Tratado de Teoría Económica. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, 1953.
50. Zavala, Silvio. El Mundo Americano en la época de la Colonia. Tomo I. Editorial: Talleres de Unión Gráfica, S.A. México, 1967.

LEGISLACION CONSULTADA.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada.
Editada: Rectoría de la UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
México, 1985.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial:
Editores Mexicanos Unidos, S.A. México, 1986.
3. Constitución Política del Estado Libre y soberano de México. (+)
4. Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Desarrollo Urbano del
Distrito Federal. Editorial: Porrúa, S.A. México, 1976.
5. Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México. (+)
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial: Porrúa,
S.A. México, 1985.
7. Ley de la Administración Pública del Estado de México. (+).
8. Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México, para los --
ejercicios fiscales: 1985 y 1986.
9. Ley del Catastro del Estado de México. Gaceta de Gobierno. Estado de
México No. 128 del 31 de diciembre de 1985
10. Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (+)
11. Código Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985.
12. Código Fiscal del Estado de México. (+)
13. Código Fiscal Municipal del Estado de México. (+)

14. Ley de Hacienda Municipal. (+).
15. Bando Municipal de Tlalnepantla, México. Primero de Febrero de 1985.
16. Convenio de Administración de Contribuciones, que celebran el Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla, México. Gaceta de Gobierno. Estado de México. Del 18 de Junio de 1984.

(+) Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas "Compendio de Leyes". 1982-1984. Toluca, México. Abril de 1985.

O T R A S P U E N T E S

1. Almazán Garduño, Leticia. Historia Breve de Tlalnepantla, México.
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Méx.
2. Colegio de México. Dinámica de la Población de México. Editorial:
Talleres de Gráfica Panamericana, S. de R.L. México, 1970.
3. Colección de documentos de la LII Legislatura de la Cámara de Dipu-
tados del Congreso de la Unión. Proceso Legislativo de la iniciativa
presidencial de Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional.
4. Coordinación General de Comunicación Social. Información, Orientación
y Quejas. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México.
5. Diario de Debates. Congreso Constituyente de Querétaro, Cámara de --
Diputados, México, 1917.
6. Gaceta del Gobierno del Estado de México, número 121, Sección Especial,
del 20 de diciembre de 1985.
7. H. Ayuntamiento 1982-1984. Tlalnepantla Tierra de Enmedio. Cía. Edito-
ra Impresora y Distribuidora, S.A. México, 1984.
8. Manual de Presupuesto por Programas y Actividades, Subdirección Fis-
cal y Financiero del Departamento de Asuntos Sociales de las Naciones
Unidas. Septiembre de 1962.
9. Plan de Gobierno Municipal 1982-1984. H. Ayuntamiento de Tlalnepantla,
México.

D I C C I O N A R I O S

- 1.-De pina, Rafael. Diccionario de Derecho, décimoprimer edición Editorial: Porrúa, S.A. México, 1983.
- 2.-Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana, tomo XXXVII. Editorial: Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1976.
- 3.-Diccionario Enciclopédico Labor, tomo VII. Editorial: Labor, S.A. Barcelona, 1971.
- 4.-Diccionario Enciclopédico UTEHA, tomo V. Reimpresión 1953.
- 5.-Gran Enciclopedia Larousse, tomo III. Editorial: Planeta, S.A. Barcelona, 1980.
- 6.- Enciclopedia Salvat.-- Diccionario. Salvat Editores, S.A.
- 7.- Hachette-Castell. Diccionario Enciclopédico. Ediciones Castell, 1981.
- 8.- García-Pelayo y Grca. Diccionario Enciclopédico Pequeño Larousse. -- Ediciones: Larousse, Editorial Noguer.
- 9.- Santamaría, Andrés. Diccionario de Sinónimo y Antónimo. Editorial: -- Ramón Sopena, S.A.
- 10.-Seldon, Arthur y Pennance, F.G. Diccionario de Economía. Editorial: -- Alhambra Mexicana, S.A.