

24.266



Universidad Nacional Autónoma de México

Escuela Nacional de Estudios Profesionales

"A R A G O N"

**"ALTERNATIVA DE DESARROLLO ECONOMICO
DE LOS MUNICIPIOS MEDIANTE LA
CREACION DE LOS FONDOS DE
FOMENTO ECONOMICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
FERNANDO RUIZ NAVARRO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Aragón, Edo. de México

1988



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

| | <u>NO. PAG.</u> |
|--|-----------------|
| INTRODUCCION. | 1 |
| I.- DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO MEXICANO. | 3 |
| A) Origen del Municipio. | 3 |
| B) El Municipio durante la Etapa de la Colonia. | 6 |
| C) El Municipio en la Epoca de la Independencia. | 10 |
| D) Situación del Municipio durante 1910-1917. | 15 |
| E) Los Constituyentes de 1917. | 19 |
| F) El Municipio desde 1917 a 1987. | 24 |
| G) Artículo 115 Constitucional. | 30 |
| II.- LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL MUNICIPIO. | 37 |
| A) Recursos de los que Dispone el Municipio. | 37 |
| B) Planeación de la Administración Pública. | 42 |
| C) Organización Municipal. | 47 |
| D) Análisis de las Necesidades. | 51 |
| E) Estructuración del Plan de Trabajo. | 54 |
| III.- INSTRUMENTACION JURIDICA DE LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO. | 58 |
| A) Propuesta por el Ejecutivo estatal a la Legislatura Local de la Instrumentación Jurídica de los Fondos. | 58 |
| B) Instrumentación Jurídica de los Fondos Económicos o Fideicomisos. | 63 |
| C) Regionalización de los Fideicomisos. | 71 |
| D) Creación de los Comités Técnicos de Vigilancia. | 73 |
| E) Constitución de Empresas Productivas. | 77 |
| IV.- ANALISIS SOCIOECONOMICO DE LA REGION DONDE SE CONSTITUIRAN LAS EMPRESAS. | 81 |
| A) Estudio Socioeconómico de la Región. | 81 |

| | <u>NO. PAG.</u> |
|--|-----------------|
| B) Estudio de Viabilidad. | 88 |
| C) Rentabilidad de la Empresa. | 90 |
| D) Integración de la Sociedad Mercantil. | 92 |
| E) Forma de Operatividad de la Empresa. | 98 |
| | |
| V.- OBJETIVOS DEL PROGRAMA. | 101 |
| | |
| VI.- CONCLUSIONES. | 104 |

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

Este trabajo de investigación es con el propósito de que exista una más de las tantas alternativas que puedan darse como apoyo al Municipio, mediante el otorgamiento de recursos económicos a través de un fideicomiso, que se rían aplicados por el Ayuntamiento en un fin determinado mediante la debida_ estructuración de los mecanismos de operación.

Esta tesis es producto de la experiencia laboral de un servidor, en un_ fideicomiso en un Estado de la República, que pretende apoyar al Municipio, - pero los mecanismos estructurados no son los apropiados ya que el Estado se_ transforma en las tres figuras del fideicomiso, que son el fideicomitente, - el fiduciario y el fideicomisario, mencionamos al fiduciario porque básica-- mente las funciones de administración y control las desarrolla el propio Es-- tado y los recursos son destinados para el mismo Estado para llevar a cabo - inversiones en empresas en las cuales es el Socio mayoritario y tiene en su_ gran mayoría el control directo de las mismas, con personal que carece de la versatilidad del empresario.

La experiencia de los distintos gobiernos en nuestro País al tratar de_ convertirse en empresario a través de empresas Paraestatales se ha visto que en la gran mayoría de estas empresas, han llegado a un fracaso.

Es considerable las reformas que se han hecho al artículo 115 Constitu-- cional, las cuales nunca han perdido el sentido centralista, dependiendo el_ Municipio siempre económicamente del Gobierno Federal y Estatal, es por eso_ que planteó un apoyo directo de los Estados mediante una partida presupues--

tal que sea administrada por un fideicomiso y que tenga como finalidad apoyar al Municipio para regularizar su economía.

Por lo antes expuesto, la alternativa de desarrollo consiste en que el Estado proporcione recursos económicos a los Municipios mediante un fideicomiso, los cuales serían aplicados en inversiones en empresas de las distintas ramas de la producción, con lo que el Municipio sería socio y regulador de la economía de su región, generando con esto mayor ingreso económico al Municipio, el cual sería totalmente independiente del proporcionado por la Federación, el Estado o los impuestos locales. Los recursos que para éste fin se destinen pasarían a formar parte del patrimonio del Municipio con lo que estaría fortaleciendo su hacienda municipal.

El gobierno puede vigilar que el presupuesto destinado para una inversión sea debidamente aplicado mediante su Comité Técnico y en concreto con la participación de los comisarios en las Empresas, con lo que se tendría un control total del curso de la partida presupuestal y en esa medida se podrá deslindar responsabilidades conforme a las leyes vigentes.

Con los recursos económicos que el Municipio obtendría del Estado, se asociaría con personas del sector privado que esten interesadas en participar en el desarrollo económico del Municipio mediante la debida investigación de todos los factores que intervienen en la producción, comercialización y administración, siendo los sectores privados quienes se responsabilicen del funcionamiento de la empresa, mediante una estricta vigilancia conforme a los lineamientos de la sociedad mercantil.

CAPITULO I.

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.

A) Origen del Municipio.

La organización social y política de los Imperios Azteca y Maya en México son las culturas más destacadas, ya que alcanzaron un mayor desarrollo en la integración de lo que hoy conocemos como Municipio.

La organización Azteca consistía básicamente en una confederación de tribus, dichos grupos manifestaban un grado mayor de evolución al organizarse en una institución denominada "Calpulli", que es una modalidad de clan estructurado sobre relaciones de la familia con la tierra, es por eso que se le considera como un Municipio primitivo de carácter Agrario.*

El Calpulli era el sitio ocupado por un grupo de familias emparentadas -- por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o nahuatl provenía del mismo, por ello cada calpulli tenía un dios particular, lo cual se puede interpretar como un gobierno, ya que también contaba con un nombre y una insignia particular.

La administración del calpulli se daba básicamente por relación de la propiedad del trabajo y en general de la producción, lo cual emanaba de alianzas de familias emparentadas, quienes integraban un consejo con los jefes de dichas familias, los cuales intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.

* Ochoa Campos Moises.- La Reforma Municipal.- Pág. 33, 34 Y 35.- Edit.- Porrúa, S.A., México, D.F. 1985.

El teacchauhuna o pariente mayor, era de los funcionarios de mayor sig
nificado del calpulli, al igual que los demás funcionarios miembros de la -
familia tenia grandes habilidades dentro de sus actividades que consistian__
básicamente en la administración del régimen comunal agrario así como el --
coordinar el trabajo de los miembros del calpulli.

Otro funcionario de no mayor importancia era el Tecuhtli quien desempe
ñaba el cargo de jefe de la partida militar, por elección, en méritos obte
nidos en guerra sin que heredase su investidura.

El Tequitlatos se encargaba concretamente de dirigir el trabajo comu--
nal y los Calpizquez de recaudar los tributos.

El estado de organización de los pueblos indígenas cuyos núcleos más -
importantes habian alcanzado las formas de vida sedentarias, era común la -
existencia del Municipio natural de carácter agrario, con lo que se adqui
re ya la característica del Municipio Político, destacándose por su desarro
llo y con mayor organización la Ciudad de Tenochtitlan.

En la zona sureste de la República Mexicana se desarrollo la civiliza
ción Maya, quien fundó centros ceremoniales importantes como fueron: Bonan
pak, Palenque, Uxmal, Chichen-Itza, Kabah, Edzna, Tulum, Yaxchilan, Sayilet
zu y Uaxactum.

Este tipo de centros eran gobernados por caciques llamados Batac, y en
tre los mismos centros de población se daba el caso de que los más podero--
sos dominaban a los débiles, rindiendo la población tributo a los gobernantes.

Estas son las dos grandes culturas Mexicanas, de las cuales parte la or
ganización política y administrativa del Municipio Mexicano en sus orígenes.

B) El Municipio durante la Etapa de la Colonia.

A la llegada de los españoles al territorio que hoy ocupa la República Mexicana, existían una variedad de grupos étnicos, con altos niveles culturales de los cuales alcanzaron un mayor desarrollo los Mayas en el sur de México y los Aztecas en el centro de la República.

Los conquistadores españoles comandados por Hernán Cortés, fundaron el primer Municipio a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la Vera-Cruz, el 22 de Abril de 1519.

Esta fundación, no obedeció al deseo de fincar la estructura u organización del territorio por conquistar, sino para investir a Hernán Cortés de autoridad para realizar la conquista en México, toda vez que carecía de autorización por el gobernador de Cuba, Don Diego Velázquez.

Una vez instrumentada la autoridad de la Villa de la Vera-cruz, Cortés con sus compañeros más cercanos, habían dado un gran paso en política, al contar con un ayuntamiento estructurado, por lo que el representante del emperador en las nuevas tierras, asumió los deficientes poderes de la Villa - entregados por Cortés, y este último es nombrado a su vez, justicia mayor y capitán general, en esta forma se independiza de Velázquez, quedando eximido de la obligación de cumplir órdenes y legaliza la autoridad con que va a iniciar la conquista.

Es así como nace de manera formal el primer ayuntamiento de América, - en un acto legalista de Cortés, apoyado por sus compañeros y con el propósito de independizarse del gobierno de Cuba, siendo del conquistador Hernán -

Cortés, las primeras ordenanzas que empiezan a ser aplicadas en la recién fundada Villa Rica de la Vera-cruz, fundándose posteriormente otros municipios en el centro del País.

La Nueva España fué gobernada desde la ciudad de México por gobernadores reales y enviados, este sistema duró hasta 1529.

A partir de 1535, los asuntos de gobierno fueron manejados por el Virrey, con este hecho se destaca que la administración colonial estuvo altamente centralizada en la ciudad de México, ya que en ella residían el cetro, la magistratura superior, la aristocracia territorial y la mayoría de los españoles.

En el período de 1550-1570, las divisiones municipales habían perdido importancia, dividiéndose la Nueva España en 40 provincias, estas provincias recuperaban en cierta medida la extensión de los señoríos indígenas más importantes del Valle de México a la llegada de los españoles.

En términos generales el régimen municipal durante los tres siglos de virreynato no presentó grandes cambios, pues estuvo inspirado siempre por el régimen español en sus rasgos fundamentales, ya que la nueva España sufrió la misma estructura de centralización de la Península.

Los españoles adoptaron el sistema del Municipio romano y al mismo tiempo le introdujeron algunas reformas provenientes de la organización visigoda. Durante esta etapa los consejos municipales conservaban su autonomía política y administrativa, integrándose con posterioridad dos tipos de

consejo: uno popular y otro con funcionarios, el popular se conocía como cabildo abierto y el segundo se llamaba cabildo secular, conocido más tarde como ayuntamiento. Posteriormente los feudos fueron los principales provocadores de la desintegración municipal, ya que los señores feudales ejercieron una explotación tributaria sobre los municipios, quienes se aliaron al Rey para acabar con este enemigo común, sin embargo, entre el Rey Alfonso "El Sabio", y la burguesía, terminaron con la democracia municipal, siendo el primero el que promulgó el Código de las Siete Partidas, basado en el derecho canónico y el romano, y los burgueses se apoderaron prácticamente de los ayuntamientos dando fin a los cabildos abiertos.

El Municipio de la Nueva España contó con algunas funciones de carácter judicial, administrativas y legislativas. La primera se daba en función a la comunidad, al proporcionar garantías de seguridad y bienestar.

En el aspecto administrativo, las funciones municipales eran más específicas, ya que el municipio debía tener el cuidado de las obras públicas, la vigilancia de los mercados, ventas y mesones con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en los mercados y centros de abasto, así mismo, debía cuidar del disfrute común de pastos y montes, el corte y plantación de árboles, el remate de derechos por venta de carne y pan y el repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos.

En cuanto a las funciones legislativas cada ciudad tenía la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, debiendo ser confirmadas por el consejo de Indias.

Dentro de la estructura del municipio se contaba con bienes llamados -

comunes y propios para su sostenimiento y mejor cumplimiento de sus funciones, existían también otras figuras que eran administradas por el propio municipio, como es el caso del seguro agrícola llamado "El Posito", los almacenes para guardar granos "La Ahondiga", entre otras actividades.

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

Durante la colonia los municipios no mostraron una gran evolución ya que originalmente estaban formados por cabildos, cuyos miembros eran electos por el pueblo, luego este sistema democrático fue sustituido por el cacicazgo, de tal manera que los cabildos fueron propiedad de unas cuantas familias donde los cargos se heredaban a los hijos.

Como consecuencia de los diversos acontecimientos en Europa, dentro de los cuales cabe señalar la intervención de Napoleón en España, provocó una serie de trastornos en la Corte Española y repercutieron en la Colonia, ya que con estos acontecimientos surgen ideas independentistas, destacando la figura rebelde de un síndico de la ciudad de México, el Lic. Francisco Primo de Verdad y Ramos, quién declaró que la nueva España debía ser una Nación Soberana e Independiente. El Virrey Iturrigaray, quién con una gran visión Política y asumiendo todos los riesgos apoyo al Lic. Primo de Verdad, pero un grupo de fanáticos españoles aprehendieron a Iturrigaray y asesinaron a Primo de Verdad.

C) El Municipio en la Epoca de la Independencia.

Una vez realizada la consumación de la Independencia el 27 de Septiembre de 1821, la organización municipal no presento cambio alguno.

El día 16 de Mayo de 1823, aparece el Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana, promulgándose posteriormente el Acta constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de Enero de 1824.

LAS bases Constitucionales de la República Mexicana, sirvieron de preámbulo a las leyes constitucionales, las cuales fueron promulgadas en la Ciudad de México el 29 de Diciembre de 1836, en estas leyes constitucionales de la República Mexicana o siete leyes, existe una ley sexta titulada "División del territorio de la República y Gobierno interior de los pueblos", -- que de acuerdo con el tema es de las disposiciones más completas de su época.

De conformidad con esta disposición los funcionarios del Ayuntamiento tenían como principal actividad las obras de infraestructura, la promoción económica del ayuntamiento y en general, los servicios públicos urbanos. Desarrollaban también el papel de conciliadores en los tribunales y participaban en la administración de justicia, otro punto muy importante que cabe -- mencionar es que en esta etapa los ayuntamientos no contaban con una autonomía toda vez que sus funcionarios estaban sujetos a otras autoridades.

El 20 de Marzo de 1837 se suprimieron los ayuntamientos siendo sustituidos los alcaldes por jueces de paz, quienes estaban subordinados a los pre-

fectos y subprefectos, apareciendo también en esta etapa los apoderados de los pueblos, hacia el 30 de Junio de 1840, se presentó un proyecto de reformas a la ley sexta, sin embargo, en lo que se refiere a los fondos Municipales la primera legislación del México Independiente es la Ley de Arbitros - de 1848.

El 25 de Junio de 1856, se expidió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, en virtud de la cual las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles considerando entre estas a los Ayuntamientos, se adjudicaban en propiedad a los inquilinos. Con este motivo los Ayuntamientos se vieron privados de sus bienes, obteniendo a cambio capitales impuestos sobre las fincas, por la venta que no tardaron en ir gastando o dilapidando, en esta forma los Municipios se vieron privados de estos ingresos que disfrutaban desde la Colonia, dicha disposición estuvo vigente - hasta 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de Febrero de ese año.

Dentro del Proyecto de la Constitución de 1857, figuraba el Artículo - 120, que limitaba a los Estados y Municipios, para formar su Hacienda, en - el mismo proyecto se establecía que las municipalidades, de acuerdo con su colegio electoral, podían decretar obras y medidas fiscales.

Dentro de la Constitución del 5 de Febrero de 1857, debidamente aprobada no figuró ninguno de los proyectos a que se hizo mención en párrafos anteriores, ni se estableció reglamentación alguna respecto a los Municipios, con excepción del artículo 72, en el cual se daba facultad al Congreso para el arreglo interior del distrito y de los territorios, teniendo como base -

el que los ciudadanos eligieran popularmente las autoridades políticas Municipales y Judiciales, designandoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Otros Artículos que en cierta medida trataban sobre el Municipio, es el Artículo 31, Fracción XX, el cual establecía la obligación de todo Mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, del Estado y del Municipio en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Así mismo el Artículo 36, establecía también como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste.

En la etapa de Independencia existe un hecho histórico que provoca algunas modificaciones a la estructura del Municipio, como fue el caso de la intervención Francesa iniciada en 1862, lo cual dió origen al establecimiento de una monarquía impuesta, no obstante que existió un régimen legal encabezado por Don Benito Juárez, Presidente de la República Mexicana en ese entonces.

Maximiliano de Habsburgo aceptaba la corona de México el 10 de Abril de 1864, pretendiendo establecer instituciones Liberales y otorgar un régimen constitucional; partiendo de estas ideas expidió un año después el 10 de Abril el "Estatuto Provicional del Imperio Mexicano", el cual fue elaborado por el Archiduque y algunos mexicanos de ideas conservadoras.

Durante la vigencia de la disposición, el País quedó dividido en depar

tamentos, cada Distrito en Municipalidades, quedando los primeros bajo la -
Administración de los Prefectos Imperiales, auxiliados por el Consejo de Go-
bierno, el cual tenia funciones Judiciales, Administrativas y consultivas.

Los Distritos eran administrados por SubPrefectos y los Ayuntamientos__
presididos por Alcaldes.

Don Benito Juárez a pesar del hecho intervencionista no dejó de ejer--
cer sus funciones, por lo que el 15 de Julio de 1867, logró establecer en -
la Capital de la República nuevamente su gobierno cobrando con ello plena--
mente su vigencia la constitución de 1857, volviendo los Municipios al régi-
men anterior.

Durante esta época y una vez superada la intervención, el Municipio --
contó con disposiciones por parte de la Secretaría de Hacienda, en la cual__
se mencionaba; que los bienes del Ayuntamiento se distinguen en propios y -
árbitros. Ambos tenían la finalidad de servir al Municipio con el fin de -
subvenir a sus necesidades, considerandose como propios los bienes que son__
una propiedad de los Ayuntamientos, como las casas de cabildo, las de bene-
ficencia, las cárceles, las fincas rústicas y urbanas, y por áribros los -
bienes que se consideraban comunes.

Al transcurrir el tiempo, Don Porfirio Díaz llega al poder, por lo que
decide que los ayuntamientos sean agrupados en divisiones administrativas,-
recibiendo el nombre dichas agrupaciones de Partidos, Distritos, Prefectu--
ras, a cargo de Jefes políticos en calidad de Delegados del Gobierno Cen- -
tral y responsables de hacer cumplir las instrucciones del Gobernador.

Dentro de los hechos que durante el Gobierno de Díaz acontecieron y repercutieron en el Municipio, mencionaremos los de la desaparición de las cabalas en las que tenía participación el Municipio, lo que significaba pérdida de ingresos por impuestos, este hecho se dió con las reformas de 1886, a la Constitución Política.

En el año de 1897, se promulgó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, en la que se establecía que los Municipios podían obtener ingresos de sus rentas propias, de los impuestos asignados por los propios Municipios, de los impuestos federales, de los ingresos extraordinarios y aportaciones del Gobierno Federal que en forma accidental se dieran.

A principios de los años de 1900 y bajo la dictadura de Don Porfirio - Díaz, los Municipios existieron solo de nombre, ya que su administración y su manejo estaba totalmente centralizado por los Gobernadores y los Jefes - Políticos, careciendo los Presidentes Municipales de toda autoridad, reflejándose este hecho más contundente con la ley promulgada por el General - - Díaz en 1903, en la cual se sometía el Municipio a los Prefectos, quienes dependían del Gobierno del Estado.

Quedando el Municipio con los hechos que se mencionan en párrafos anteriores a disposición tanto administrativamente como política y económicamente al centralismo de los Gobernadores.

D) Situación del Municipio durante 1910 - 1917.

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

En el Programa del Partido Liberal Mexicano elaborado antes de los acontecimientos de 1910, por los Hermanos Flores Magón junto con un grupo de valientes habían lanzado los primeros anuncios de la insurrección popular en Acayucan, que como aconteciera en otros lugares todas ellas serían jornadas del Pueblo en marcha hacia la Revolución Social.

El programa del partido Liberal Mexicano se proclamó el 19. de Julio de 1906, teniendo dentro de su exposición el hecho de suprimir a los jefes políticos que tanto daño habían causado a la República por la opresión que reinaba en ese entonces, y proclamarse en favor de la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento.

* Ochoa Campos Moisés.- Obra citada, Páginas 310, 311, 312, 313 y 314.

La entrevista de Díaz-Cresciman produjo un ambiente de efervecencia, - traducido en la organización de partidos políticos que como el democrático_ reunió al Lic. Benito Juárez Maza, a Jesús Urueta, al Profesor Abraham Castellanos, a Diodoro batalla y a Rafael Zubarran y Capmany, quienes celebraron su Asamblea General el 22 de Enero de 1909, este partido hizo un llamado a los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos.

Dentro del Plan del Zapote y el Plan de Valladolid, cabe señalar que - fueron de los primeros Planes Revolucionarios y en contra del Régimen Porfirista, el primero se da en el Estado de Guerrero por demandas agrarias y el segundo en el Estado de Yucatán por las pésimas condiciones civiles que pro-valecían.

Esta serie de acontecimientos que existieron antes de los hechos de -- 1910, fueron causa fundamental por la que la revolución había de cundir por todo el País al llamado del Plan de San Luis Potosí del 5 de Octubre de ese mismo año, Plan que lanzara Don Francisco I. Madero y dentro de sus consi-deraciones expresa " que la división de los poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos, 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 las autoridades municipales".

Contiene el Plan el anuncio de que después de 36 años de dictadura se iniciaría la lucha intentando reconquistar la Soberanía del pueblo y sus Derechos en el terreno netamente Democrático.

El Plan de San Luis Potosí excitaba a los pueblos a tomar las armas el 20 de Noviembre de 1910, desde las 6 de la tarde en adelante, "y los pueblos que esten retirados de las vías de comunicación lo harán desde la víspera"

En su punto noveno disponia "Tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su Libertad se reconocerá como autoridad legítima provincial al principal jefe de las armas con facultad de delegar sus funciones en algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su encargo o removido por el Gobierno Provisional.

El 16 de Noviembre de 1911 fue lanzado el Plan de Don Bernardo Reyes - en Soledad, Tamaulipas, en dicho Plan se encuentran modificaciones al Plan de San Luis Potosí, adicionandole una parte relativa al restablecimiento de la zona libre en la frontera Norte de la República e insistiendo en la efectividad del sufragio.

En su Artículo 5º. declara Ley Suprema de la República, el principio de No Reelección del Presidente y Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

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

El Plan de Guadalupe del 26 de Marzo de 1913, que tenía como finalidad la lucha en contra del usurpador Victoriano Huerta, no contempla alguna dis

posición en concreto sobre el Municipio, pero tan pronto fue derrocado Huerta, Don Venustiano Carranza, en su mensaje ante la convención de Generales, que se reunió en el Local de la Cámara de Diputados el 3 de Octubre de 1914 señaló: "Que se discutiría el programa político del Gobierno Provisional - de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al País a la realización de los ideales de Justicia y Libertad por los que tan esforzadamente hemos luchado".

Carranza cumplía así su ofrecimiento formulado al transcurso de la lucha por la legalidad, no sólo restablecía con carácter transitorio las Instituciones, sino que además sometía a discusión un programa de reformas, posible desde el momento en que la revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República.

E) Los Constituyentes de 1917.

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

Dentro de las variadas opiniones de como nace la Constitución de 1917, debemos considerar que la prensa hizo magna campaña a favor de un Congreso que reformara y adicionara la Constitución del 5 de Febrero de 1857.*

El 14 de Septiembre de 1916, Carranza dió a conocer el Decreto que reformó algunos artículos del Plan de Guadalupe, en los considerados explicó que la Constitución de 1857 a pesar de la bondad de sus principios, no era la más adecuada para satisfacer las necesidades públicas, que se corría el peligro de que el ejecutivo absorbiera a los otros dos Poderes, creando una nueva tiranía, por lo que consideró convocar a un Congreso Constituyente a través del cual la Nación exprese su voluntad.

Al terminar Carranza su considerando establecido seis Artículos donde señalaba que se expidiera convocatoria para un Congreso Constituyente, el Distrito Federal, los Estados y territorios mandarían un Diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o funcionarios que pasaran de 20 mil, si algún Estado o territorio no tenía la cifra indicada de todos modos elegiría un Diputado propietario y un suplente, los requisitos para ser Diputado serían los señalados en la Carta de 1857, además de impedimento absoluto a las personas que hubieren colaborado con los Gobiernos -

* Carpizo Jorge.- La Constitución Mexicana de 1917.- Pág. 60.- Editorial - Porrúa, S.A., México, D.F. 1986.

hostiles a la causa constitucionalista, se estipula que el primer Jefe entregaría un proyecto de Constitución Reformada al Congreso Constituyente, - y este no podría ocuparse de otro asunto sino del mencionado proyecto. Se prevenía el tiempo máximo de dos meses para que el Constituyente desempeñara su función y verificadas las elecciones de los poderes federales, el -- primer Jefe prestaría un informe sobre su administración y trasladaría su cargo a quien el pueblo hubiere elegido como Presidente.

Se expidió la convocatoria con base a este documento al Constituyente que establecía que la Asamblea se reuniría en la Ciudad de Querétaro y que daría instalada el 19. de Diciembre de 1916.

El Artículo 29. señalaba el día 22 de Octubre para la votación que el pueblo haría para nombrar Diputados, según la convocatoria, la primera junta debió efectuarse el 20 de Noviembre, pero se suspendió el servicio de tranes, Carranza autorizó que la primera reunión con validez fuera el día 21 - en que hubo quórum y estuvieran presentes ciento cuarenta presuntos diputados, se nombro como primer Presidente del Colegio Electoral a Antonio Aguilar, por haber sido el primero en orden alfabético, el primer presunto diputado presente.

En la Junta del 21 de Noviembre de 1916, se procedio a elegir la mesa de que presidiría las juntas preparatorias, quedando como Presidente de ella, - el ciudadano Manuel Anaya, Heriberto Jara e Ignacio Pasqueira, como primero y segundo Vicepresidente respectivamente y fueron nombrados como Secretarios Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Hízaliturri e Hilario Medina, siendo trazado por Carranza el procedimiento que se seguiría en dicha Junta.

Se establecieron dos comisiones que tenían como finalidad revisar las -- credenciales de los futuros miembros del Congreso Constituyente.

La Junta inaugural del Congreso Constituyente se efectuó el 19. de Diciembre de 1916, Luis Rojas, Presidente del Congreso hizo la declaratoria de__ apertura del período único de sesiones.

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

Los Constituyentes de Querétaro no dudaron en llevar el principio de Libertad Municipal a la Constitución de 1917, el proyecto fue admitido sin obje - ciones, aún cuando los constituyentes se dieron cuenta que el mismo carecia - de un elemento indispensable: La Autonomía Financiera. Este punto provocó - división entre los constituyentes y fue motivo de amplias polémicas.

El proyecto presentado por Carranza era el mismo que años atrás había -- promulgado como Reforma al Artículo 109 de la Constitución de 1857, habiendo__ quedado en la siguiente forma Artículo 115 "Los Estados adoptarán para su Régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo y Popular; - teniéndolo como base de su división territorial y de su organización política, - el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección di - recta y sin que autoridades intervengan entre éste y el Gobierno del Estado".

Esta primera Fracción del Artículo 115 Constitucional fue aprobada por - la Asamblea Constituyente, en la misma se consagra la Libertad Municipal.

La fracción 2ª. del proyecto del Artículo 115, originalmente propuesta por la comisión del constituyente decía: "Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, recaudarán todos los Impuestos y contribuirán a los Gastos Públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura Local, los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

Esta fracción en donde se le daba intervención a inspectores dentro de la vida Municipal, suscito una clara oposición, pues además era inadecuado dejar a los Municipios la recaudación de toda clase de Impuestos, entre ellos los que correspondían a los Estados, ya que de este modo se subordinaba la administración de estos a la recaudación de los impuestos por parte de los Municipios.

Entre las opiniones más importantes destacaba la de heriberto Jara, -- que acertadamente manifestó: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriendose a personas, como refiriendose a pueblos, como refiriendose a entidades en lo general. Hasta ahora los Municipios tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, las sanciones 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 libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal, porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuida

do de la policía y podemos decir que no a habido un libre funcionamiento de una entidad en que este constituida por sus tres poderes".

Después de una larga discusión entre los constituyentes, se llegó a un acuerdo: El principio de autonomía económica para el Municipio; sin embargo, no se llegaba a una unificación de criterios sobre la forma de asegurar esa libertad económica.

En una segunda comisión de Constitución se planteó un nuevo proyecto en el que se señalaba que el Municipio administraría libremente su hacienda, esto es, la recaudación de los impuestos Estatales sería realizada por el estado, sin participación Municipal.

El proyecto señalaba que las controversias suscitadas entre el Estado - y el Municipio serían resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado.

En cuanto se refiere a los impuestos que formarían la hacienda municipal, la comisión, en su proyecto manifestó que serían "Los necesarios para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada Municipio".

Pese a la ambigüedad de que presentaba la Fracción II del Artículo 115 Constitucional, fue aprobada.

Por lo anterior podemos concluir que la inquietud del constituyente de 1917 quedo plasmada en los principios del Artículo 115, el cual careció de estructuración adecuada para permitirle al Municipio obtener su autonomía económica.

F) El Municipio de 1917 a 1987.

El texto original del Artículo 115 Constitucional a través de los años a sufrido algunas reformas y adiciones en diversas ocasiones, este Artículo producto del constituyente de 1917 y de una lucha armada en la cual perdieron la vida grandes caudillos de la revolución, como lo fueron Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa, Venustiano Carranza, por mencionar algunos de los grandes forjadores de nuestra historia.

El 16 de Mayo de 1928, el General Alvaro Obregon envió una iniciativa de Reforma, la cual fue aprobada el 20 de Agosto del mismo año, en la mencionada Reforma Constitucional del Artículo 115 se establecía como principal objetivo, otorgar personalidad jurídica al Municipio y el Ejecutivo Federal y los Gobernadores tendrían el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residan, y modificar el número de representantes en las legislaturas locales.

El 16 de Noviembre de 1932 a iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, se presentó una iniciativa de modificación constitucional al Artículo 115, siendo aprobada por unanimidad y publicada el 29 de Abril de 1933 - en el Diario Oficial, el texto reformado fue el siguiente:

I.- cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el -

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

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

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

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

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

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El Gobernador substituto Constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del Constitucional aún cuando tenga distinta denominación.
- b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano Mexicano por nacimiento y nativo de él, o por residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente 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; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

En el año de 1942 se promovió nuevamente una reforma al Artículo 115 - Constitucional, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de - la Federación el 8 de Enero de 1943, reformándose el párrafo tercero de la - Fracción III, en los siguientes términos: "Los Gobernadores de los Estados - no pueden durar en su cargo más de seis años".

Con lo que respecta a este párrafo, cabe señalar que el Artículo 115 -- Constitucional contenía conceptos que invadían otras esferas ya que éste artículo no solo contemplaba la figura del Municipio sino regulaba situaciones que correspondían a los Gobiernos de los Estados.

En 1946 el 6 de Diciembre, el Presidente de la República promovió una - nueva Reforma con la finalidad de hacer más activa la participación de la mu - jer en la vida política del País, con lo cual se aseguraba su intervención - en las elecciones Municipales, siendo publicada el 12 de Febrero de 1947 en - el Diario Oficial. Más tarde por iniciativa del Ejecutivo y debido a que el Congreso de la Nación aprobó el Decreto que otorgo en definitiva el derecho - a que la mujer pudiera votar y ser votada para cualquier cargo de elección, - el 17 de Octubre de 1953 se modificó para suprimir el párrafo segundo consi - derado en la Reforma anterior.

La Constitución de la República en el año de 1976, sufrió algunas refor - mas en cuanto se refiere a los asentamientos humanos que venían a beneficiar las reservas y usos de la tierra, estableciéndose con esto, bases fundamenta - les del desarrollo urbano.

Con ésta reforma la participación de la federación en el crecimiento ur -

bano del Municipio se hace presente al establecer a través de disposiciones legales la regularización de su territorio en cuanto a la urbanización.

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

IV.- Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos 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 tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

El 16 de Diciembre de 1977, se reformó el Artículo 115, a efecto de introducir el Sistema de Diputados de Minoría en las elecciones de Legisladores Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población fuere de trescientos mil o más habitantes.

El 3 de Febrero de 1983, se decretan reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional por el Ejecutivo Federal enfocado al fortalecimiento municipal.

Dichas reformas y adiciones fueron aprobadas el 19. de Febrero de 1983 conteniendo el citado artículo 10 Fracciones, de las cuales de la 1ª. a la Fracción VII, en la actualidad no han sufrido modificación ya que lo que co rresponde a las fracciones VIII, IX y X fueron modificadas y derogadas el - 17 de Marzo de 1987.

Con lo que respecta a las reformas que el multicitado artículo 115 Cons titucional sufrió de 1917 a 1987 ninguna tiene como objetivo primordial permitir que el Municipio obtenga su autonomía económica; es cierto que las reformas de 1983 otorgan una mayor participación de los ingresos que por impues tos obtenga la Federación pero esto no permitirá ser autosuficiente al Municipio ya que el centralismo y su dependencia económica se acresenta cada vez más con estas reformas municipales.

G) Artículo 115 Constitucional.

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

Las Fracciones que contiene el Artículo 115 Constitucional al año de 1988, son las siguientes:

Artículo 115: Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, Representativo Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

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

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para

el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de -- sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el 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 designaran entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

II.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y Centrales de Abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, Parques y Jardines.
- h) Seguridad pública y Tránsito.
- 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 frac--

cionamiento, división, consolidación, traslación y mejor así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de Instituciones Oficiales o Privadas. Solo 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 ingreso 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 Estata-

les 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.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

IX.- (Derogada).

X.- (Derogada).

Para el caso que nos interesa, es importante destacar que la Fracción IV es la que da la pauta para la participación de los Municipios en las Empresas, ya que mediante los Fondos Económicos que el Estado da al Municipio por medio de un Fideicomiso, podrá originar mayores recursos económicos y fortalecimiento del ayuntamiento.

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

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

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

Asimismo, el Estado a través de las Fracciones que contiene el Artículo 115 Constitucional interviene en la planeación económica y mediante las diversas disposiciones legales de su localidad.

II.- LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL MUNICIPIO.

La Administración Pública: Es un conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre Gobernantes y Gobernados.*

La administración pública municipal, nace de la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz en beneficio de los habitantes.

La principal característica de la descentralización consiste en que el funcionario responsable pueda tomar sus propias decisiones, siempre que respete lo estipulado en las leyes y los reglamentos expedidos para normar su actuación, pero no tiene que aceptar órdenes de los Gobiernos Estatal o Federal.

A) Recursos de los que Dispone el Municipio.

Independientemente de los recursos que el Municipio tiene por impuestos de tipo local como es el caso de mercados, panteones, construcciones, - por señalar algunos de sus ingresos, existe también el apoyo federal.

Dentro de la organización nacional existen algunas alternativas que -- proporcionan apoyo en asesoría técnica, recursos económicos y créditos que -- le permitirán al Municipio, realizar obras de beneficio social.

* Martínez Cabañas Gustavo.- La Administración Estatal y Municipal de México.- Pág. 198.- I.N.A.P. 1ª. Edición.

Ya que el hecho de dotar a una comunidad de las obras y servicios públicos básicos para el bienestar de la población, implica muchas veces la necesidad, por parte de los ayuntamientos, de efectuar gastos mayores a los ingresos que perciben debido al elevado costo de las obras y las dificultades que tienen los municipios para contar con el financiamiento adecuado.

Por ello existe la problemática de la centralización económica y política del gobierno federal, ya que la concentración de los recursos económicos no le permiten el desarrollo al municipio.

Por lo anterior, siempre se le ha dado al Gobierno Federal, el carácter de orientador y coordinador de los procesos económicos, creando instrumentos para financiar las actividades de apoyo al desarrollo de los municipios.

A través de este apoyo Federal, los ayuntamientos pueden allegarse de recursos adicionales, ya sea de tipo económico o financiero, con la finalidad de estar en cierta medida en posibilidades de cumplir en lo que le corresponda en las actividades locales.

Dentro del apoyo Federal existe la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, quien programa y propone la construcción de obras pequeñas de irrigación, y proyecta, ejecuta y conserva bordos, canales, tajos, abrevaderos, construye obras de riego y mejoramientos de terrenos y que son competencia del Gobierno Federal en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o particulares.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a establecido políticas

de promoción fiscal, mediante incentivos, tales como reducción, exención - de tribuciones hacendarias a industriales y empresas que se crean o se trasladan a determinadas regiones del país que sean consideradas como prioritarias para su desarrollo. Esto repercute en fuentes de empleo para los Municipios en esas zonas, mayor derrama económica y genera mayor captación de recursos para el Municipio.

Asimismo, el Municipio percibe un porcentaje sobre la totalidad de -- los impuestos federales, así como una parte del impuesto adicional sobre -- el impuesto general de exportación del petróleo y sus derivados

Otro mecanismo de allegarse de recursos es a través de el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), proporciona préstamos de habilitación o -- avío, destinados a las actividades productivas en el campo, así como re-- faccionarios y prendarios.

A continuación mencionaremos una serie de banca intermedia que podrían apoyar de una u otra forma al Municipio:

El Fondo de Garantía a la Pequeña y Mediana Industria (FOGAIN), tiene -- como objetivo, atender a las necesidades de crédito de los pequeños y media -- nos industriales.

Fondo de Fomento a la Industria (FOMIN), la finalidad de este fideicomiso es la creación de nueva capacidad productiva industrial y la amplia -- ción de las existentes.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FODETUR), es un fondo de inver--

sión directa, cuyo objetivo es la expansión del turismo.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOSBRAS), esta Institución tiene como objetivo, consolidar la capacidad financiera de los Estados y Municipios por conducto de sus diversos mecanismos y apoyos a programas - específicos, al otorgar créditos en condiciones preferenciales con lo cual los Municipios podrían realizar acciones necesarias que le permitan dotar - de infraestructura y servicios a los habitantes de su comunidad.

En términos generales las Secretarías y Fideicomisos que citamos, juegan un papel importante en el desarrollo municipal, así mismo existen otros organismos que tienen la facultad de participar en el crecimiento municipal.

B) Planeación de la Administración Pública.

Dentro de la evolución histórica del Municipio existe un renglón importante que consiste en saber planificar la administración del propio Ayuntamiento, por lo que es importante contar con la instrumentación necesaria mediante manuales de procedimientos que consistan en un conjunto de instructivos, orientación y recomendaciones útiles para llevar a cabo un proceso administrativo de trabajo, con la finalidad de que se realice de manera uniforme y con un alto índice de productividad la utilización de los recursos económicos con que cuenta.

Por lo anterior, es básico que la planeación de la administración pública municipal contemple dentro de su programa, documentación e información referente a disposiciones legales que regulen la figura del Municipio así como un catálogo que entre otros puntos contenga:*

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

* Montaña Agustín.- Manual de Administración Municipal.- Pág. 139.- Editorial Trillas.- 1ª. Edición.

Otro renglón que es de suma importancia, es la elaboración del presupuesto del Municipio, por lo que el Tesorero Municipal, apoyado por profesionales serán los responsables de la elaboración de dicho presupuesto y de su control, por lo que dentro de sus obligaciones esta el de elaborar proyectos mediante los cuales considere que mejorará el funcionamiento de la Tesorería y la recaudación de los impuestos, así mismo deberá someter a consideración del Ayuntamiento cualquier propuesta de estructuración o modificación.

Por lo antes expuesto, consideramos que la administración pública consiste en un conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados y que tiene como propósito, conciliar intereses privados con el interés público.

Debemos reconocer que la planeación de la administración pública municipal, es la instancia administrativa que reúne y aplica esos elementos, ya que es en el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre el Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado.

Así mismo, consideramos como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad política del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local.

Partiendo de estos principios podemos considerar que la administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar moral y material del individuo.

Es por eso, que las atribuciones y funciones del Municipio a través de una planeación de la administración pública se puede determinar en dos ámbitos; en la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar, y celebrar actos civiles, y segundo, la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la localidad, corresponde a este aspecto la prestación de servicios públicos, desarrollo económico, social, desarrollo urbano y el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.*

A su vez corresponde a las funciones administrativas la de planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales.

Para cumplir con estos fines, el gobierno municipal necesita manejar en conjunto los recursos que se identifican como hacienda municipal, la cual está compuesta por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos de sus bienes y aprovechamientos, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su frac-

* Investigación realizada por el Instituto Nacional de Administración Pública, en el año de 1987.

cionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles, los derechos de privados de la prestación de los servicios públicos, los productos que pro vengan de la explotación de los recursos naturales, propiedad de la fede ración que se encuentren en los territorios de los municipios en los tér- minos y proporciones que se le asignen a las leyes o convenios relativos a la materia, la participación que se perciba de acuerdo con las leyes fe derales y estatales o por vía de convenio, en los impuestos y demás grava menes de la federación y de los estados, las utilidades de empresas para- municipales que se constituyan dentro de los ámbitos de su competencia, - las tasas adicionales que en su caso fije el Congreso de la Unión y las - Legislaturas locales de los Estados sobre impuestos federales y estatales por los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donacio- nes, herencias y legados que reciba.

Por lo antes señalado, resulta de suma importancia contar con una pla neación municipal, que es un instrumento de racionalidad política y admi nistrativa que trata de dar respuesta a las interrogantes siguientes: ¿Que vamos a hacer?, ¿Hacia donde queremos encaminarnos? ¿Con que recursos con tamos? ¿Quien o quienes son responsables de la dirección? ¿En este con texto los Municipios tienen la capacidad jurídica para determinar princi pios de su planeación?

Sin embargo, existen causas fundamentales que obligan a que la planea ción municipal no sea totalmente autónoma. La primera causa es de orden eco nómico, pues no cuenta con los recursos suficientes para la instrumentación de un desarrollo, en segundo lugar existe el orden político, pues los Muni-

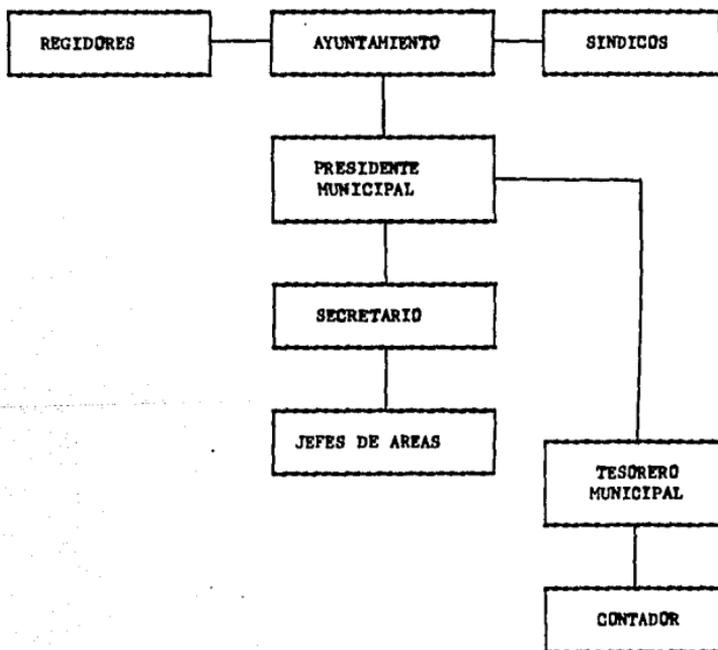
cipios son componentes de un Estado, por lo cual hacen suyas las políticas generales de desarrollo, además de que sus recursos aplicados en su jurisdicción principalmente se caracterizan por ser dependientes del esquema de la planeación nacional.

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

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

C) Organización Municipal.

La organización municipal es la actividad que realiza el ayuntamiento_ y el presidente municipal apoyado por los funcionarios municipales que se integran básicamente con un secretario, tesorero municipal, secretario del ayuntamiento, delegados municipales, jefe de policía, administrador del registro civil, miembros de las juntas de mejoramientos y funcionarios y empleados municipales, conforme a las disposiciones del Artículo 115 Constitucional.



Dentro del personal con que cuenta el ayuntamiento, se deberá delegar responsabilidades para alcanzar los objetivos de la sociedad del Municipio en su conjunto, organizar, implica entonces, tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos, es por eso que es importante definir cuales son sus atribuciones, derechos y obligaciones y los puestos que obligatoriamente deben formar parte de la estructura de organización, definir después los puestos que es necesario crear dentro de la misma estructura, considerando, las necesidades de la población que deberán de satisfacerse. Así mismo, debe tomarse en cuenta los recursos humanos, económicos, técnicos y materiales disponibles y el tiempo estimado para cumplir con los objetivos especificados en los programas de trabajo del ayuntamiento.

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

Por lo antes comentado, señalaremos las funciones del ayuntamiento y sus funcionarios:

El Ayuntamiento, llamado también Cabildo, es un cuerpo Colegiado con personalidad jurídica, encargado de la administración del Municipio, solo como cuerpo colegiado puede administrar, este acto de administración es dele

gado en la parte ejecutiva al Presidente Municipal, que forma parte también del Ayuntamiento.

Este último, se compone del Presidente Municipal, de un Secretario de Ayuntamiento, de uno o varios Regidores y de uno o varios Síndicos Procuradores, según lo dispuesto en las leyes municipales.

Los Ayuntamientos residirán en las cabeceras Municipales, salvo lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal respectiva, los Ayuntamientos se constituyen a las 10 horas del día 30 de Diciembre del último año del ejercicio, los nuevos miembros tomarán posesión el primero de Enero del año próximo siguiente, a las 9 horas del día, en la Asamblea Constituyente, el Presidente Municipal que termina su periodo, lee el informe de los trabajos realizados durante su ejercicio tomando la protesta a los miembros del Ayuntamiento en trante.*

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

Los Síndicos Procuradores son mandatarios del Ayuntamiento cuyas funciones básicamente son las de procurar, defender y promover los intereses municipales, representar jurídicamente al Ayuntamiento, colaborar con el ministerio público en el levantamiento de la diligencia de la policía judicial, in

* Montaño Agustín.- Manual de Administración Municipal.- Pág. 14, Editorial Trillas.- México, D.F. 1981.

peccionar las actividades de la Tesorería Municipal, vigilar el cumplimiento de las leyes hacendarias, cumplir con las comisiones que se asignen en materia de hacienda.

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

El Secretario Municipal, es el responsable inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal, es nombrado y removido libremente por el Presidente, despacha y autoriza todos los asuntos que competen al Ayuntamiento y a la Presidencia Municipal, así mismo, auxilia a esta última en sus funciones de Registro Civil.

El Tesorero Municipal, es la autoridad fiscal y la única persona autorizada para recaudar los ingresos municipales y efectuar las erogaciones consignadas en el presupuesto, el Tesorero debe hacer previamente a la toma de posesión de su cargo, el corte de caja con intervención del Presidente y del Síndico, así como el inventario de los muebles y útiles de la dependencia a su cargo.

El Secretario del Ayuntamiento es aquella persona designada por ésta a propuesta del Presidente Municipal, quien tendrá a su cargo las oficinas y el archivo municipal.

D) Análisis de las Necesidades.

Por modesto que sea el Municipio, la realización productiva de sus objetivos necesita de la preparación de un análisis de sus necesidades para estar en posibilidades de elaborar un programa de trabajo anual en el que se muestre la cantidad de recursos humanos, físicos y económicos que se requirieran en el tiempo asignado.

Para preparar el Programa se requiere partir de la información que -- proporcionan los análisis de las peticiones de los ciudadanos formuladas -- al Ayuntamiento, grupos de presión, así como la recopilación que se haga -- de las quejas provenientes de dichos habitantes, de los funcionarios y de -- los empleados de gobierno.*

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

Un estilo de política en nuestro país es que el Presidente Municipal -- recorra su Municipio para conocer personalmente los problemas más urgentes

* Presidente Municipal Profr. Javier Barrios González.- Programa de Administración Municipal. Ayuntamiento de Jilotepec, Méx.1985-1987.

que se presenten en esos momentos. Los habitantes le dan a conocer sus ne
cesidades, sin conocer la esfera de sus facultades, sin determinar el ámbi
to de acción de las autoridades municipales, estatales o federales que pue
den resolverlas, según sus atribuciones o las posibilidades que se tengan ...
de contar con recursos, casi siempre limitados.*

Al realizar sus funciones el Presidente Municipal se encuentra con --
una gran cantidad de peticiones que la servirán para hacer sus Planes de -
trabajo, para este efecto deberá separar las peticiones en dos grupos, las
que correspondan a los servicios municipales y las que pertenecen a otras ...
autoridades.

Asimismo, deberá ponderar o jerarquizar las peticiones de carácter mu
nicipal para que sirvan de base al Programa de Trabajo en función de las -
limitaciones de recursos y de tiempo, ya que como Presidente Municipal y -
con el carácter de gestor deberá también canalizar las peticiones a las au
toridades estatales, federales, empresas descentralizadas e instituciones ...
privadas que correspondan.

Otro punto de importancia en este inciso, es el de que las quejas pro
venientes de los empleados, de los funcionarios o del público en general -
revelan en la casi totalidad de los casos, un mal funcionamiento en el pro
ceso del servicio, por lo que se les debe dar atención inmediata, averi- -
guar la causa de la deficiencia y tomar las medidas necesarias para corre-
gir el servicio, y así eliminar o disminuir la causa limitante del desarro
llo social. **

* H. Ayto. de Aculco, México, Trienio 1985-1987.- Presidente Municipal -
Profr. Arturo Osornio.- Campaña Política.

** Montañó Agustín.- Obra Citada, Página 41.

Este análisis debe definir y evaluar los factores de la productividad administrativa, determinar las causas que impiden el crecimiento social y las necesidades que tiene el grueso de la población referente a un mejor medio ambiente, servicio público y bienes materiales que permitan desarrollar obras de carácter civil.

Todos los servicios deben planearse para ser proporcionados según las necesidades que se presentan en la actualidad o en un futuro cercano o lejano pero siempre teniendo en cuenta el desarrollo social, económico y demográfico del municipio.

No deben darse paliativos para resolver los problemas y necesidades sociales, sino programar a fondo los servicios para que puedan satisfacer las necesidades siempre crecientes de la población.

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

E) Estructura del Plan de Trabajo.

La formación de un Plan de Trabajo permite al ayuntamiento contar con un instrumento en el que se plasman las necesidades básicas y alternativas de solución, así como el control y evaluación que se lleven a cabo de ese Plan o Programa que permitan contar con información de base para la toma de decisiones e identificar nuevas necesidades.

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

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

* Plan de Trabajo del Municipio de Torreón, Coahuila, en el año de 1970.

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

c) Coordinación: La estructuración de los Planes de trabajo deben diseñarse de conformidad a las necesidades del Municipio y de común acuerdo con los principios del Artículo 115 Constitucional.

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

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

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

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

h) Ingresos: Independientemente de los ingresos que el Municipio -

tiene establecido por los servicios y derechos, así como los apoyos federales y estatales los cuales en gran medida no son suficientes para el cumplimiento de los diversos programas de desarrollo que se pretenden establecer en los municipios, es recomendable que el ayuntamiento busque una participación del Sector Privado en forma conjunta con la finalidad de dar mayor empleo, servicios, y provocar una derrama económica a través de empresas en las que participe el propio ayuntamiento en forma económica.

Al iniciar una gestión el ayuntamiento se propone prestar servicios y detonar económicamente su región para aliviar necesidades comunes del municipio, esto puede ser a corto o largo plazo. Los primeros se realizarán dentro del periodo de gobierno del ayuntamiento, los segundos serán compartidos con ayuntamientos posteriores.

Dentro del plan de trabajo se deberá establecer como prioridad, el satisfacer las necesidades más apremiantes del municipio, tomando en consideración los recursos económicos que se tienen.

Buscar el apoyo económico del gobierno del Estado para que el propio municipio alcance su autonomía económica mediante la participación y provocation de inversión en su zona de influencia lo cual le permitirá generar empleos, tener mayor ingreso por derechos y utilidades de las sociedades mercantiles en las que participe.

El ayuntamiento deberá proporcionar el máximo de servicios públicos municipales con el mínimo de desperdicio de recursos humanos, físicos y económicos, dar preferencia a los servicios que satisfagan las necesidades vita-

les de la mayoría de los habitantes del municipio, que propicien el desarrollo económico de la localidad y los que sean autofinanciables. Fomentar y apoyar el desarrollo industrial mediante una política que permita al municipio o un grupo de municipios crear polos de desarrollo.

CAPITULO III.

INSTRUMENTACION JURIDICA DE LOS FONDOS DE FOMENTO ECONOMICO.

A) Propuesta por el Ejecutivo Estatal a la Legislatura Local de la Instrumentación Jurídica de los Fondos.

El Artículo 115 Constitucional, principio fundamental en la estructura democrática de nuestro País, ha adolecido desde su creación de una falta de aplicación en sentido estricto, ya que el centralismo político y económico que existe en nuestro territorio, no permite su pleno desarrollo y organización política y administrativa conforme a lo establecido en las Fracciones de éste Artículo.

Como consecuencia de lo antes señalado, el municipio es una institución que consideramos necesaria para una vida política y económica plena; pero es evidente que el federalismo originó la acción centralizadora que a través de la historia no ha permitido la realización de un proyecto que permita que el propio ayuntamiento sea el regulador y generador de su propia economía y vida política.

Por lo antes señalado consideramos que como alternativa de solución económica existe el apoyo por parte de los gobiernos de los Estados, el de crear figuras jurídicas que proporcionen un apoyo directo que permita al municipio no ser generador sólo de servicios, sino creador de su propia economía, a través de los fondos de fomento económico, quienes mediante la asignación de recursos le permitirán la participación en empresas productoras de bienes y servicios en las diferentes ramas de la producción, con lo cual se estaría incrementando los ingresos del municipio, no solamente por contribuciones e impuestos, sino que tendría otros ingresos a través de la participación acti

va en la economía de su región, con lo que estaría arraigando a su población en su lugar de origen, al crear empleos y provocar una derrama económica.

Es conveniente que el Ejecutivo a nivel de los Estados emitan disposiciones en el sentido de instrumentar las facultades de los municipios y crear los Fondos de Fomento Económico.

Por lo que dentro de las alternativas de desarrollo de un Plan de Trabajo en los municipios, existe la de crear Fideicomisos por parte del Estado, que permitan ser productores y generadores de la autonomía económica del propio ayuntamiento, fortaleciéndose con esto su capacidad rectora, por lo cual se requiere de dar la instrumentación jurídica adecuada mediante la iniciativa de ley por el ejecutivo estatal en la que se autorice dentro de las facultades de los municipios el poder participar económicamente en actos administrativos que le permitan obtener empréstitos, enagenar inmuebles, celebrar contratos de administración, participar en sociedades mercantiles e instrumentar planes y programas mediante la debida aprobación de la legislatura local.

Una vez facultado el municipio, deberá presentarse una iniciativa de ley por parte del ejecutivo estatal en el sentido de establecer un programa de modernización administrativa, vinculando la operación de los fideicomisos a la planeación del desarrollo municipal, con lo que se estaría creando la figura jurídica de los fondos de fomento económico.

El ordenamiento legal deberá prevenir la existencia de mecanismos de control por parte del propio ejecutivo del Estado a través de sus dependen-

cias, independientemente de los ya establecidos por la ley. Asimismo, deberán establecerse reglamentos y disposiciones administrativas que regulen en detalle los mecanismos de coordinación y control de las operaciones de los fideicomisos o fondos de fomento económico.

De conformidad con lo anterior el ejecutivo deberá regionalizar los fideicomisos atendiendo a sus finalidades u objetivos. Dentro de la propuesta planteada, es importante que la iniciativa de ley que de vida a los fondos de fomento económico como alternativa de desarrollo de los municipios, contenga dentro de otros artículos lo siguiente:*

Primero.- Que la ley tenga por objeto la creación y bases de organización de los fideicomisos así como lo relativo a su función, liquidación o extinción.

Segundo.- Que queden sujetos a un control y vigilancia por el ejecutivo del Estado, los fideicomisos que el gobierno estatal constituya a través de cualquier medio legal.

Tercero.- La creación de los fideicomisos deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a) Que su creación sea aprobada por la legislatura.
- b) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con bienes, fondos, asignaciones presupuestales, subsidios o cualquier otra

* Gaceta del Gobierno del Estado de México. 24 de Agosto de 1983, Núm. 39
Gobernador del Estado, Lic. Alfredo del Mazo González.

aportación que provenga del Gobierno Estatal.

- c) Que su finalidad u objetivo sea la de fortalecer la economía del municipio mediante la creación de fuentes de empleo a través de - empresas productoras y generadoras de bienes y servicios, esto es a través de las distintas ramas de la producción, como son la agropecuaria, silvícola, extractiva, industrial, turística, comercial y artesanal.

Quarto.- Los fideicomisos serán aquellos constituidos con fondos o recursos del gobierno del Estado, siendo este fideicomiso único para la atención de un objeto específico, de un interés público y para beneficio del municipio.

Quinto.- Los fondos serán asignaciones presupuestales realizadas por el propio gobierno conforme al presupuesto de egresos que le apruebe la legislatura local para atender programas prioritarios de desarrollo económico regional, que deberán ir enfocados al apoyo municipal.

Sexto.- Los fideicomisos podrán modificar su estructura cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades.

Septimo.- Los fideicomisos deberán crear su estructura y las bases de organización conforme al procedimiento que al efecto establezca el contrato o acto jurídico de su creación.

Octavo.- Los fideicomisos podrán extinguirse mediante un procedimien-

to o acto jurídico de su creación cuando hubiese cumplido con su objetivo o finalidad social, o por haberse agotado el término de su existencia.

El gobernador del Estado podrá llevar a cabo la fusión, disolución o liquidación de cualquier fideicomiso que no cumpla con sus fines o cuyo funcionamiento resulte inconveniente para la economía del municipio.

Con estos puntos básicos, se podrá contar con la fundamentación jurídica que faculta al Municipio para su participación en Sociedades y el Estado crearía los Fideicomisos mediante la suscripción de un Contrato de Fideicomiso en Administración con lo que existiría una partida presupuestal exclusivamente destinada al apoyo municipal.

B) Instrumentación Jurídica de los Fondos Económicos o Fideicomisos.

El Fideicomiso en México es una figura de creación reciente comparado con los Países Anglosajones, que no había sido explotada en toda su extensión ya que la adopción del fideicomiso en nuestro régimen jurídico hace -- más de 50 años, sin ningún antecedente en nuestra tradición legislativa, -- provocó desconcierto en un principio y desorientación considerables. Correspondió a los tribunales, unos diez años después de implantado, enfrentarse por primera vez al problema de desentrañar su naturaleza jurídica, provocando un esfuerzo doctrinario orientando a un estudio sistematizado y general de la figura del fideicomiso.

El antecedente del fideicomiso moderno se encuentra en los países del Common Law; Inglaterra, Estados Unidos y los integrantes de la Comunidad Británica de Naciones a lo que denominaron Trust.

El origen del Trust constituye uno de los problemas más controvertidos de la historia del derecho, ya que existen diferentes hipótesis que atribuyen un origen romano, germánico o aborigen inglés.*

El paso histórico que existe entre la aparición de los "Usos" y la plena integración del "trust", se da a través de cuatro periodos más o menos definidos: Se inicia con el primitivo empleo de los usos y continúa hasta comienzos del siglo XV, época en que recibe la sanción del canciller, el segundo periodo se extiende a la promulgación de la ley de usos en el siglo -

* Batiza Rodolfo.- Fideicomiso, pág. 34.- Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1980.

XVI, el tercero alcanza los finales del siglo XVII y marca la nueva etapa - del derecho de trust, el cuarto y último periodo comprende el desarrollo -- del trust moderno.

El término trust se emplea en el derecho angloamericano en una varie-- dad de acepciones aplicadas a diversas relaciones fiduciarias, no solo el - trust en sentido estricto, sino igualmente al depósito, al albaceazgo, a la tutela y al mandato, pero el trust es, además, una relación de naturaleza - fiduciaria con respecto a bienes que aparte de implicar obligaciones de ca-- rácter personal, presupone la existencia de obligaciones de equidad impues-- tas sobre la persona investida del título legal a efecto de que al manejar_ los bienes, se conduzca en beneficio de otra.

A inicios del año de 1900 se había utilizado para nuestro país, una va riedad de trust de importancia reconocida en el desarrollo económico de los Estados Unidos, o sea, como instrumento de garantía en emisiones de bonos - destinados a financiar la construcción del ferrocarril. El entonces vigen-- te Código Civil de 1884 y la ley sobre ferrocarriles del 29 de Abril de - - 1899 permitieron que el trust deed, aún cuando otorgado en el extranjero pu-- diera surtir efectos jurídicos en México, considerandose que esta variedad_ de trust, descompuesta en sus varios elementos, correspondía a los Contratos de préstamo, mandato e hipoteca.

Otro antecedente histórico del fideicomiso lo encontramos en el proyec-- to Limantour, de fecha 21 de Noviembre de 1905, aunque dicho proyecto no ha ya adquirido categoría de ley, tiene el mérito singular de constituir el -- primer intento legislativo en el mundo para adaptar el trust a un sistema - de tradiciones romanísticas.

En el año de 1924 se revive el movimiento iniciado por el proyecto Li-mantour, el Sr. Creel advertía que para generalizar en México las operacio-nes de fideicomiso se necesitaría algunos años, pero que ya era tiempo de -comenzar la obra, señalando que debía reformarse las leyes, introduciendo -aquellas que rigen a la Institución del fideicomiso, aprobándose por estos -motivos el 24 de Diciembre de 1924, la ley general de Instituciones de Cré-dito y Establecimientos Bancarios.

El 30 de Junio de 1926, fue promulgada la ley de Bancos de Fideicomi--sos conteniendo un Artículo de 86 preceptos distribuidos en 5 Capítulos; --que consistían en objeto y constitución de los Bancos de Fideicomiso, opera-ciones de fideicomisos, departamento de ahorros, operaciones bancarias de -depósito y descuento, y disposiciones generales siendo abrogada por la ley -general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios del mismo -año.

La Ley general de Instituciones de Crédito de 1932, fue abrogada antes de cumplir un mes de vigencia por la promulgación de la Ley General de Títu-los y Operaciones de Crédito, vigente en la actualidad cuyo título II, capi-tulo V, Artículo 346 al 359 regulan al fideicomiso como Institución sustan-tiva.

La Ley General de Títulos Y Operaciones de Crédito, se encarga de la -regularización de las funciones del fideicomiso en la actualidad.

Del fideicomiso podemos decir que es un negocio jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio autónomo, cuya titularidad -se atribuye al funcionario, para la realización de un fin determinado.

El Acto Constitutivo de Fideicomiso es siempre una declaración de vo-luntad unilateral. La Ley señalada que puede constituirse " por acto inter vivos o por testamento, (art. 352) con tal de que conste siempre por escrito y se ajuste a los términos de la legislación común sobre la transmisión de los derechos o las cosas que se den en fideicomiso. Puede ser que el fideicomiso se contenga dentro de un contrato, pero no será el acuerdo de voluntades lo que constituya al fideicomiso, sino que éste se constituirá por la voluntad del fideicomitente.

Por patrimonio autónomo entendemos un patrimonio distinto de otros, y no distinto sobre todo, de los patrimonios propios de quienes intervienen en el fideicomiso a ninguno de los elementos personales puede atribuirse el patrimonio constituido por los bienes fideicomitados, sino que debe entenderse que se trata de un patrimonio afectado a un fin determinado, que se encuentra por tanto, fuera de la situación normal en que los patrimonios se encuentran colocados. No importa, en realidad, el problema de la propiedad porque el patrimonio fideicomitado puede estar constituido por derechos que no constituyen propiedad en sentido jurídico tal como lo señala el artículo 351, que dice que pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes o no derechos.

El fideicomiso se integra con tres elementos personales que son: El fideicomitente, el fiduciario y el fideicomisario, por lo que haremos un breve análisis de las figuras:

El Fideicomitente: "Es la persona que por declaración unilateral de voluntad constituye un fideicomiso. Debe tener poder de disposición sobre los

bienes materiales o derechos que constituyan el patrimonio fideicomitido.

Si no se reserva el fideicomitente, en el acto constitutivo el derecho de revocar el fideicomiso éste se entenderá irrevocable" (Art. 357, Frac.-VI de la Ley General de T. y D. de C.)*

Si en el acto constitutivo no se les asigna a los bienes fideicomitidos un destino ulterior, al extinguirse el fideicomiso revertirán al fideicomitente, el remanente.

Si los bienes fideicomitidos fueren inmuebles o derechos reales sobre dichos bienes, bastará para la reversión que el fiduciario ponga la anotación de extinción en el testimonio del acto constitutivo y que la declaración se inscriba en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, - los bienes fideicomitidos salen del patrimonio del fideicomitente para formar el patrimonio autónomo del fideicomiso, y lo único que el fideicomitente tendrá en su patrimonio en relación con dichos bienes, serán los derechos que expresamente se haya reservado, y el derecho a la reversión al extinguirse el fideicomiso.

El Fiduciario: "Es la persona a la cual se le atribuye la titularidad de los bienes fideicomitidos, debe ser un Banco debidamente autorizado para actuar como fiduciario, este último no se convierte en propietario de los bienes y será simplemente titular de dichos bienes o derechos, en la medida establecida por el acto constitutivo o determinada por el fin del fideicomiso. Sus percepciones se reducirán al honorario y a las comisiones que se establezcan en el acto constitutivo o que se pacten posteriormente, sólo responderá de su gestión y no podrá asumir obligación directa sobre sus resultados.

* Cervantes Ahumada Raúl.- Títulos y Operaciones de Crédito.- Pág. 291, Editorial Herrero, S.A., México, D.F., Edición Décima Tercera.

"El Fiduciario; deberá mantener separado el patrimonio de cada fideicomiso, y deberá rendir cuentas al fideicomisario y al fideicomitente, si éste se reservó el derecho de exigirlos o si tal derecho resulta de las características concretas del fideicomiso".*

El Fiduciario desempeñará sus funciones por medio de funcionarios especialmente designados y recibirán el nombre de Delegados Fiduciarios, el nombramiento de tales funcionarios deberá someterse a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y esta Institución podrá pedir su remoción, siendo responsable el fiduciario de su gestión.

"El Fideicomisario: Es la persona que tiene derecho a recibir los beneficios del fideicomiso, puede serlo el mismo fideicomitente pero no puede serlo el fiduciario, por lo que consideramos que el fideicomisario no es un elemento esencial del fideicomiso ya que pueden darse fideicomisos sin fideicomisarios".

El Fideicomisario tendrá los derechos que se le asignen en el acto constitutivo y además pedir cuenta al fiduciario, exigirle el exacto cumplimiento de su función, perseguir los bienes que se hayan salido indebidamente del patrimonio fideicomitado, para que vuelvan al mismo y pedir la remoción del fiduciario, los derechos del fideicomisario no pueden ser considerados como derechos reales sobre la cosa fideicomitada, son derechos personales contra el fiduciario para exigir el cumplimiento del fideicomiso o contra los terceros detentadores de los bienes fideicomitados, para hacerlos volver a poder del fiduciario.

* Cervantes Ahumada Raúl.- Obra citada, Página 292.

En todo Contrato de Fideicomiso deberá establecerse las causas que extinguirán sus actividades, para este caso el Artículo 357 de la Ley General de T. y D. de C. señala;

- I.- Por la realización del fin para el cuál fue constituido.
- II.- Por hacerse éste imposible.
- III.- Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución.
- IV.- Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.
- V.- Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario.
- VI.- Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso; y
- VII.- En el caso del párrafo final del Artículo 350 de la Ley de la materia.

Una vez analizada la figura del fideicomiso pasaremos concretamente a los principios y finalidades que se pretenden alcanzar con la instrumentación de los fideicomisos. Los elementos personales que deben integrar el fideicomiso con el cual se pretenda proporcionar una alternativa de desarrollo económico a los municipios son: El Gobierno del Estado de la entidad federativa que corresponda en su carácter de fideicomitente, una institución de crédito quien se encargará del patrimonio que integra el fideicomiso y los Municipios del Estado al que correspondan en su carácter de fideicomisarios*

* Contrato de Fideicomiso celebrado entre el Gobierno del Estado de México y el Banco Obrero, S.A. el 30 de Enero de 1982.

El objetivo que tendrá este tipo de fideicomiso es el de fortalecer - la capacidad económica de los Ayuntamientos mediante el apoyo directo de re cursos con la finalidad de estar en posibilidades de participar con capital de riesgo en la constitución de empresas mercantiles que apoyen con su acti vidad la capacidad productiva de cada región de conformidad con su vocación.

Promover actividades productivas a nivel micro y macro económico me- - diante la oportuna identificación de inversión. Promoción de nuevas empre- sas o sistemas productivos de comercialización o servicios diferentes de -- los públicos o ampliación de los ya existentes.

Para cumplir con los fines establecidos en párrafos anteriores, es im- portante que el fiduciario custodie, invierta y reinvierta el patrimonio fi deicomitado en los términos de los lineamientos que se le establezcan en el contrato y conforme a las instrucciones que reciba el Comité Técnico.

Con estos elementos se estaría en posibilidades de llevar a cabo la da bida instrumentación del Contrato de Fideicomiso, con la distribución o re- gionalización de los fondos mediante un estricto control de la disposición de recursos económicos. *

* Contrato de Fideicomiso celebrado entre el Gobierno del Estado de México, y el Banco Obrero, S.A., el 30 de Enero de 1982.

C) Regionalización de los Fideicomisos.

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

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

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

* Bassols Batalla Angel.- Geografía Económica de México.- Pág. 352, Editorial Trillas, 1976.

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

Dicha regionalización deberá tener por base el número mínimo de índices y criterios por considerar debido a la escasez de estudios regionales, estadísticas verídicas y de datos de diversos tipos, se deberá ser también realista entre esta regionalización de fideicomisos ya que se deberá considerar las condiciones realmente existentes porque, de otra manera, la simple anexión de Municipios disímiles a la larga el desarrollo económico se complicaría.

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

D) Creación de los Comités Técnicos de Vigilancia.

Comité Técnico: El comité técnico se integra con una o varias personas que son nombradas por el Fideicomitente, y tendrán la facultad de dar instrucciones al Fideicomiso para la aplicación de los recursos a un fin determinado.

El Fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, designará un Comité Técnico para la distribución de los fondos del fideicomiso. Las facultades de este comité se determinarán en el acto de su nombramiento, y el fiduciario no tendrá obligación legal de atender sus decisiones, el único efecto de que el fiduciario no siga las indicaciones del Comité Técnico, será la responsabilidad en que puede incurrir y si atiende tales indicaciones se le considerará exento de toda responsabilidad.*

El patrimonio que forme el fideicomiso tendrá como finalidad central: - fortalecer la capacidad rectora de los Ayuntamientos Municipales en el proceso de desarrollo económico y social e incrementar el ingreso real de la comunidad, mediante la capacidad productiva del Municipio.

El Comité Técnico de vigilancia se integrará conforme a las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por lo cual el fideicomitente constituye un comité que podrá quedar integrado de la siguiente manera:

* Cervantes Ahumada Raúl.- Obra citada, Página 293.

Presidente: El representante del Gobernador.

Vocales: Representantes de las distintas Secretarías del Gobierno del Estado y los Presidentes Municipales que integren una Región.

Esta forma de integración es la más adecuada ya que son las personas - que cuentan con la debida información de sus áreas.

Para el caso de que el fideicomiso comprenda todo un estado, los Presidentes que su Municipio sea cabecera de Distrito Electoral representarán al resto de esos Municipios en los Comités.

La función básica de este comité será la de vigilar la correcta aplicación de los recursos destinados a la promoción del desarrollo, así como el estudiar los distintos proyectos de inversión que se planteen en el Comité Técnico, teniendo facultades en pleno de aprobar o rechazar una propuesta de inversión.

Las aprobaciones serán siempre por mayoría de votos, teniendo el representante de Gobierno el voto de calidad en caso de empate. El Comité autorizará al Ayuntamiento con capital de riesgo proporcionado por el fideicomiso su participación en los proyectos de inversión. Por instrucciones del comité técnico el fiduciario otorgará créditos a las empresas que hayan promovido respaldado por el patrimonio fideicomitado.

El comité técnico dará instrucciones al fiduciario sobre invertir, reinvertir y distribuir el patrimonio fideicomitado, ajustándose siempre las operaciones del fideicomiso a las reglas que para este efecto dicta el fideicomitente.

El comité técnico contratará un número reducido de técnicos especialis-

tas en diversas áreas de la producción, con la finalidad de que las inquietudes de los presidentes municipales de inversión, sean elaboradas correctamente tomando en cuenta los diversos factores que influyen en la constitución de una empresa mercantil.

El comité técnico sesionará válidamente con la mayoría de sus miembros, si falta un miembro propietario podrá ser sustituido por su respectivo suplente, las sesiones podrán realizarse mensualmente y a petición del presidente del comité podrá hacerse en forma extraordinaria.

Entre otras facultades que el Comité Técnico puede tener son las de:*

- Autorizar como ya lo señalamos, las operaciones que le sean prestadas por los ayuntamientos con base en las reglas de operación que se establezcan.
- Proponer al fideicomitente reglas y bases para la realización de las actividades encaminadas a la consecución de las finalidades de este contrato.
- Examinar y aprobar la elaboración de estudios y proyectos que le sean presentados.
- Aprobar financiamientos que se requieran.
- Indicar al fiduciario que garantías deberá otorgar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los financiamiento.
- Aprobar el plan de labores presentado por los técnicos que apoyaran a los ayuntamientos en la elaboración de los proyectos de inversión.
- Cuidar el buen manejo del patrimonio del fideicomiso.
- Girar las instrucciones necesarias a la fiduciaria por conducto del dele-

* Fundamentado en puntos tratados en la Instrumentación de un Contrato de Fideicomiso de Administración del Gobierno del Estado de México y el Banco Obrero, .S.A., el 30 de Enero de 1982.

gado fiduciario, en todo lo relativo al manejo de los bienes que integren el patrimonio fideicomitado.

- Tomar los acuerdos que procedan para la consecución de los fines del fideicomiso.
- Revisar y aprobar las cuentas que en forma periódica rinda el fiduciario al propio comité técnico.
- A propuesta del fideicomitente se designará la persona física o moral que auditara las cuentas de operación y aplicación del patrimonio fideicomitado.
- El grupo de técnicos tendrá la obligación de vigilar que los acuerdos de comité sean aplicados correctamente y reportar a éste cualquier irregularidad.

Una vez que los recursos del patrimonio del fideicomiso sean aplicados correctamente, estos pasarán a ser regidos conforme a las disposiciones legales que rigen los bienes de los Municipios a la vez estarán supeditados a las leyes mercantiles.

Las facultades que son mencionadas, creemos que son las mínimas que debe ejercer un Comité Técnico ya que de ellas se podrán formar comisiones que vigilen estrictamente el cumplimiento de estas disposiciones.

E) Constitución de Empresas Productivas.

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

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

Para tal efecto haremos un análisis de las sociedades mercantiles que son aplicadas en nuestro sistema jurídico, las cuales pueden servir para la participación del Municipio.

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

La Sociedad en Comandita Simple: Es aquella que existe bajo una razón social y se compone de uno o varios socios comanditados que responden, de ma

nera subsidiaria, ilimitada y solidariamente, de las obligaciones sociales y de uno o más socios comanditarios que únicamente estan obligados al pago de sus aportaciones.

La Sociedad de Responsabilidad Limitada: Es la que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables a la orden o al portador, pues solo seran cedibles en los casos y con los requisitos que establece la ley.*

La Sociedad de Responsabilidad Limitada existirá bajo una denominación o bajo una razón social que se formará con el nombre de uno o más socios.

La denominación o la razón social ira inmediatamente seguida de las palabras "Sociedad de Responsabilidad Limitada", o de sus abreviaturas "S. de R.L.", la omisión de éste requisito sujetará a los socios a la responsabilidad de responder en forma colectiva.

Una de las características que presenta este tipo de sociedad es que el número de socios no podrá ser mayor de 25, el capital social se limita a un mínimo de \$ 5,000.00 y los órganos sociales que integran este tipo de sociedad son: La Asamblea, la gerencia y el órgano de vigilancia.

La Sociedad Cooperativa: La sociedad cooperativa es una sociedad clasifica, compuesta exclusivamente de socios pertenecientes a la clase trabajadora, cuyo objeto será la explotación de una empresa comercial de producción o de -

* Cervantes Ahumada Raúl.- Derecho Mercantil.- Pág. 64, Edit. Herrero, S.A. Cuarta Edición.

distribución de bienes o servicios con eliminación del comerciante intermedio y con la finalidad de distribuir los beneficios de la explotación de la empresa, directamente entre los asociados cooperativistas.

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

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

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

La ley establece dos procedimientos para constituir una Sociedad Anónima, el procedimiento ordinario o de constitución simultánea y el de constitución sucesiva o por suscripción pública.

Para proceder a la constitución de una sociedad anónima se requiere:

- Que haya 5 socios como mínimo y que cada uno suscriba sus acciones por lo menos.
- Que el capital social no sea menor de veinticinco mil pesos y que esté integralmente suscrito.
- Que se exhiba en dinero efectivo cuando menos el veinte por ciento de cada acción, pagadera en numerario, y

ESTA TESIS NO DEBE
- 79 SALIR DE LA BIBLIOTECA

Que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

Los órganos sociales que integran a la sociedad anónima son: La asamblea general de los socios, los cuales pueden reunirse con carácter constitutiva, ordinaria, extraordinaria y las especiales, los órganos de administración y los comisarios.

Esta sociedad es la más adecuada para los fines que se pretenden a través de este trabajo de investigación. Este estudio tiene como objeto analizar brevemente las diversas sociedades, con el fin de inclinarnos por la sociedad anónima, que resulta ser de acuerdo a los tiempos comerciales la más apropiada, ya que el Municipio arriesgaría sólo lo invertido sin verse afectado en su patrimonio.

La sociedad anónima cumple con las características de inversión que requiere el sector empresarial al considerar que aporta exclusivamente lo necesario en una empresa mercantil y al asociarse con el Municipio cumpliría con dos funciones fundamentales que son, el generar empleos y derrama económica y a la vez fortalecería su rama de producción.

CAPITULO IV.

ANALISIS SOCIOECONOMICO DE LA REGION DONDE SE CONSTITUIRAN LAS EMPRESAS.

A) Estudio Socioeconómico de la Región.

Para la constitución de la empresa, es importante contar con un diagnóstico socioeconómico del Estado, enfocado básicamente al Municipio, con lo cual podremos obtener las conclusiones necesarias y la estrategia a seguir en el desarrollo de la empresa productiva, por lo que a continuación plantearemos una guía de los pasos a seguir en la elaboración del estudio socioeconómico:*

1. Introducción.
2. Medio Natural.
 - 2.1. Localización Geográfica y división política de los Municipios.
 - 2.2. Principales Generalidades.
 - 2.3. Análisis General de las Condiciones de la Zona.
3. Estructura Poblacional.
 - 3.1. Población Rural y Urbana.
 - 3.2. Población por Edades.
 - 3.3. Migración.
4. Población Económicamente Activa.
 - 4.1. P.E.A. por Sectores Económicos.
 - 4.2. P.E.A. por Grupo de Ingreso.
 - 4.3. Estructura por Ingreso.

* Estudio Socioeconómico desarrollado en el FOMEC-Jilotepec; Fideicomiso del Gobierno del Estado de México, en el año de 1986.

- 5.- Actividades Económicas.
 - 5.1. Sector Agropecuario.
 - 5.2. Sector Industrial.
 - 5.3. Sector Terciario.
- 6.- Conclusiones Concretas.
- 7.- Conclusiones Generales.
- 8.- Estrategia General.
- 9.- Estrategia Concreta.
- 10.- Líneas de Acción.

Por lo antes expuesto, a continuación realizaremos un breve análisis de los puntos que se plantean en el estudio socioeconómico.

1.- Introducción: Para la elaboración de este programa planteamos una alternativa de desarrollo económico de los Municipios mediante la creación de los Fondos de Fomento Económico, por lo que es importante contar con un documento que oriente y fundamente la acción de este programa, buscando con ello un impacto de trascendencia en la generación y consolidación del fortalecimiento y desarrollo del Municipio.

2.- Medio Natural.

2.1. Localización Geográfica y división política de los Municipios: El municipio debe contar con datos concretos como es el caso de su superficie total, coordenadas geográficas, su localización dentro de los puntos cardinales, así como sus límites territoriales, su división política, pueblos y rancherías que lo integran.

2.2. Principales Generalidades: En el desarrollo de este punto -

es importante contar con la información sobre los elementos físicos y naturales como son: Clima, geología, suelo, topografía, cuerpos de agua, tipos de vegetación, flora y fauna silvestre.

2.3. Análisis General de las Condiciones de la Zona: Para el desarrollo de un análisis general, debemos integrarlo basicamente con información del punto anterior

3.- Estructura Poblacional.

3.1. Población Rural y Urbana: La Población rural y urbana juega un papel importante en la creación del tipo de empresa que hay que formar, - por lo que es necesario contar con los porcentajes de población rural, urbana y las tasas de crecimiento de dicha población.

3.2. Población por Edades: En el análisis de la estructura de la población por edades, deberá mostrarse los porcentajes de la gente joven y adulta, con lo cual podemos determinar la gente que se encuentra en edad de trabajar y habilidades con que cuentan para el desarrollo de dicho trabajo.

3.3. Migración: En la evolución histórica de la población, la migración ha jugado un papel determinante en el crecimiento urbano y poblacional. En lo referente a la migración en los Municipios, cabe señalar que dentro de los diferentes estados, muchos de ellos se encuentran en un proceso de consolidación urbana, poblacional, social y económica, lo cual los hace propicios para la constitución de empresas productivas a través de la participación dinámica del Municipio, con lo cual se fortalecería la capacidad rectora del Municipio que se encuentre en etapa de consolidación urbana.

4.- Población Económicamente Activa: La población económicamente activa (P.E.A.) juega un papel determinante en la economía de la región o del municipio donde se pretenda crear una empresa productiva, por lo que es importante contar con información del número de personas de la P.E.A. y su comportamiento en cuanto a porcentajes de crecimiento poblacional.

4.1. P.E.A. por Sectores Económicos: Es importante estructurar por sectores económicos las actividades de la población, como son las agropecuarias, industriales y artesanales entre otras actividades.

4.2. P.E.A. por Grupo de Ingreso: Por lo que respecta a la población por grupo de ingresos deberá estructurarse porcentajes de personas que tienen un salario mínimo y personas que tienen un ingreso superior a este último, con lo que podrá determinarse en cierta medida la capacitación de la población económicamente activa.

4.3. Estructura por Ingreso: Básicamente en esta región deberá determinarse el porcentaje de la población total económicamente activa, determinándose el número de habitantes en condiciones de trabajar, así como la estructuración del ingreso económico de las familias.

5.- Actividades Económicas.

5.1. Sector Agropecuario: En todos los Estados de la República Mexicana destaca la vocación agropecuaria, los cuales son: Agrícola, forestal, y pecuario; dividiéndose la tenencia de la tierra en el régimen ejidal, comunal y pequeña propiedad. Con la determinación del número de superficie destinada a la producción dentro de un Municipio o una región integrada por

varios municipios podrá determinarse la constitución de empresas que ayuden a la mecanización y tecnificación del campo.

5.2. Sector Industrial: En la rama del sector industrial es importante contar con una información sobre la pequeña y mediana industria que se concentra en el municipio, para que a través de este reciba un impulso económico, que le permita a la población arraigarse en sus lugares de origen y generar mayor empleo y derrama económica.

5.3. Sector Terciario: dentro de las actividades terciarias a nivel municipal debemos considerar al comercio y los servicios, como es el caso concreto de transportes, luz, teléfono, telégrafo, etc.

6.- Conclusiones Concretas: Debido a las condiciones que se determinen en los municipios y por regiones, podrá elaborarse el estudio de viabilidad de la empresa en la rama agropecuaria o industrial.

7.- Conclusiones Generales: El modelo de desarrollo que ha seguido el País, permitió la centralización de las actividades económicas en ciudades como México, Guadalajara y Monterrey fundamentalmente.

Este proceso de centralización se ha caracterizado por la extracción de recursos humanos, económicos y materiales que sufre el sector rural en beneficio del proyecto industrial, la excesiva concentración industrial, concentración geográfica del capital financiero, políticas de equipamiento urbano y suministro de bienes y servicios, concentración de la actividad comercial, centralización del régimen político, lo cual no ha permitido la debida aplicación en el sentido económico, social y político del Artículo 115 Constitucional.

8.- Estrategia General: La Estrategia General de los Fideicomisos o Fondos de Fomento Económico estará orientada básicamente a coadyuvar el desarrollo económico y social del municipio, fortaleciendo la integración e interrelación de las actividades económicas y sociales de una región o un estado de la federación en concordancia con las estrategias del propio gobierno federal.

9.- Estrategia Concreta: La Estrategia Concreta del fideicomiso en cada Municipio deberá basarse en la clasificación del desarrollo experimental, estableciéndose rangos dentro de un Estado o una región que comprenda varios Municipios, en los que podrá determinarse el grado de concentración de la industria mediana y pequeña, así como actividades de tipo agropecuarias, comerciales y de servicios, con lo cual el fideicomiso podría atender de manera efectiva e integral las necesidades del desarrollo regional, generando proyectos que integren horizontal y verticalmente las diferentes ramas de actividad en un Estado o región.

10.- Líneas de Acción: Derivado del diagnóstico socioeconómico de la estrategia general y de la estrategia concreta que se realice en una región o Estado, podrá el fideicomiso llevar a cabo el desarrollo integral, bajo tres líneas de acción:

- Integración de los sistemas de producción regional o estatal.
- Apoyo al desarrollo municipal.
- Protección a la planta productiva y al empleo.

Estas líneas de acción se justifican porque al integrar los sistemas de producción desde su elaboración hasta su comercialización será mayor be-

neficio para la población al evitar un incremento desmedido en el costo - del producto.

Asimismo se estaría fortaleciendo el desarrollo económico del Municipio y arraigando en sus lugares de origen a los habitantes mediante la -- creación de fuentes de empleo.

B) Estudio de Viabilidad.

Contando con información sobre las características de la región o del Municipio, en cuanto a su situación geográfica, poblacional, población económicamente activa y sus diferentes sectores, agropecuario, industrial y de otro tipo, estaremos en posibilidades de tener un panorama amplio de las necesidades y posibilidades de realizar un proyecto de inversión en determinado Municipio, por lo cual es importante contar con un estudio de viabilidad, el cual deberá tener entre otras cosas lo siguiente:

1.- Marco Referencial del Proyecto.*

1.1 Introducción.

1.2 Antecedentes.

1.3 Objetivos.

2.- Estudio de Mercado.

2.1 Marco Económico General.

2.1.1. Aspectos Económicos.

2.1.2. Características de Ocupación.

2.1.3. Indicadores del Sector.

2.2. Análisis de la Oferta.

2.2.1. Situación Actual.

2.2.2. Estimación del Crecimiento.

2.3. Análisis de la Demanda.

2.3.1. Consumo Nacional Aparente.

2.3.2. Consumo Regional Aparente.

2.3.3. Niveles de Consumo.

* Estudio Realizado en un Fideicomiso del Estado de México en el que laboró el suscrito, en el año de 1984.

- 2.3.4. Expectativas de crecimiento.
- 2.4. Mercado Específico del Proyecto.
 - 2.4.1. Balance Oferta-Demanda.
 - 2.4.2. Posibilidades del Proyecto.
 - 2.4.3. Canales de Comercialización.
- 3. Ingeniería del Proyecto.
 - 3.1. Materias Primas.
 - 3.1.1. (En este caso se especificará la característica de la materia prima).
 - 3.2. Aspectos Técnicos.
 - 3.2.1. Características de la Maquinaria.
 - 3.2.2. Programa de Producción.
 - 3.2.3. Personal Requerido.
 - 3.3. Características de la Instalación.
 - 3.3.1. Localización de la Planta.
- 4. Inversiones.
 - 4.1. Inversión Fija.
 - 4.2. Inversión Preoperativa.
 - 4.3. Inversión en Capital de Trabajo.
 - 4.3.1. Inventario de Producto Terminado.
 - 4.3.2. Inventario de Materia Prima.
 - 4.3.3. Reserva de Caja y Bancos.
 - 4.4. Inversión Total Requerida.
- 5. Presupuesto de Ingresos, Costos y Gastos
 - 5.1. Ingresos Netos.
 - 5.2. Costos y Gastos.
 - 5.2.1. Costo Directo de Producción.

- 5.2.2. Costo Indirecto de Producción.
- 5.2.3. Gastos de Administración.
- 5.3. Integración de Costos.
 - 5.3.1. Gastos Financieros.
- 6. Evaluación Financiera.
 - 6.1. Recuperación de la Inversión.

El contenido de los puntos a desarrollar en párrafos anteriores, creemos que son los requisitos mínimos que deberá contener un proyecto de inversión.

C) Rentabilidad de la Empresa.

El Gobierno Federal en un esfuerzo de cubrir diferentes sectores productivos para generar empleos y recursos que garanticen el desarrollo económico, ha creado empresas paraestatales, que en gran medida no han tenido un resultado favorable, por diversas causas de tipo administrativas, políticas y económicas; surge la necesidad de coordinar esfuerzos tanto empresariales como gubernamentales, ya que no debe existir una separación entre estos dos sectores, es por eso que consideramos que la alternativa de desarrollo que planteamos podría ser un camino que permita la inversión pública coordinada con el sector privado en sociedades mercantiles, a través de los municipios con lo cual se dinamice a ambos sectores y eleven el rendimiento de los recursos económicos con que se cuenta en nuestro país.

Esta estrategia de conjuntar esfuerzos entre el sector privado y el sec

tor público a través de los municipios en sociedades mercantiles, permitirá explotar la experiencia y habilidad del sector privado en la empresa, así - como se estaría estimulando y reactivando gran parte del sector empresarial que por múltiples razones de índole económica y principalmente por los efectos de la crisis económica se encuentra en un periodo de contracción.

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

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

D) Integración de la Sociedad Mercantil.

Al contar con los respectivos estudios socioeconómicos y de viabilidad, así como la debida aprobación del Comité Técnico, estaremos en posibilidades de integrar la sociedad mercantil, por lo que consideramos que la figura jurídica apropiada para este fin es la sociedad anónima, por cumplir en gran medida con los tiempos industriales y comerciales que vivimos.

Para efectos de su constitución se deberá contar con un mínimo de cinco socios, los cuales deberán estar en posibilidades de aportar bienes o capital, asimismo, se deberá estructurar un proyecto de Acta Constitutiva que contemple todos los detalles de administración, inversión, distribución y aplicación del capital social, así como los requisitos que debe contener to da la sociedad mercantil, y en concreto los de una sociedad anónima, los cuales los señala el Artículo 91 de la Ley de Sociedades Mercantiles:

- I.- La parte exhibida del capital social.
- II.- El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción IV del Artículo 125. (La salvedad del Artículo 125 se refiere al caso de las acciones sin valor nominal, o por cuota).
- III.- La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones.
- IV.- La participación en las utilidades concedidas a los fundadores.
- V.- El nombramiento de uno o varios comisarios; y
- VI.- Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la va

lidez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales puedan ser modificadas por la voluntad de los socios.

La denominación: La Ley ordena que la denominación vaya siempre seguida de las palabras Sociedad Anónima o de sus abreviaturas "S.A.", la expresión viene del derecho francés y la primera ley que la usó fue la Ordenance du Commerce, de Luis XIV en el año de 1673, en su significado actual la expresión es gramaticalmente impropia, pues anónima significa sin nombre y la sociedad, evidentemente no carece de nombre. El anonimato se refiere a los socios, cuya identidad podría desconocerse, principalmente en el caso de las acciones al portador. Significa además, que la sociedad es de tipo capitalista, ya que los nombres de los socios no deberán figurar en el nombre social.

Los socios tendrán como principales derechos:

- a) El derecho corporativo-político a participar en las Asambleas y votar en ellas.
- b) El derecho de contenido económico de participar en el reparto de dividendos.
- c) El derecho también de contenido económico, de participar preferentemente en los aumentos de capital de la sociedad.

Los certificados provisionales, como los títulos acciones deberán contener:

- I.- El nombre, nacionalidad y domicilio del accionista, en caso de que sean nominativos.

- II.- La denominación, domicilio y duración de la sociedad.
- III.- La fecha de la constitución de la sociedad y los datos de su inscripción en el Registro Público de Comercio.
- IV.- El importe del capital social, el número total y el valor nominal de las acciones.
- V.- Las exhibiciones que sobre el valor de la acción haya pagado el accionista, o la indicación de ser liberada.
- VI.- La serie y número de la acción o del certificado provisional, con indicación del número total de acciones que corresponda a la serie.
- VII.- Los derechos concedidos y las obligaciones impuestas al tenedor de la acción y en su caso, las limitaciones del derecho de voto.
- VIII.- La firma autógrafa de los administradores que conforme al contrato social deban suscribir el documento, o bien la firma impresa en facsímil de dichos administradores, a condición, en este último caso, de que se deposite el original de las firmas respectivas en el Registro Público de Comercio en que se haya registrado la sociedad.

Como ya lo dijimos, la sociedad cuenta con distintos tipos de Asambleas siendo las más usuales, la Ordinaria y Extraordinaria, las primeras se ocupan de los asuntos comprendidos en la marcha normal de la sociedad; se reunirán una vez al año por lo menos dentro de los cuatro meses siguientes a la Clausura del Ejercicio Social anual, y además de los asuntos que se incluyan en la orden del día correspondiente, se ocuparán de la discusión, aprobación, modificación o rechazo del balance general; de tomar todas las medidas que juzguen oportunas en relación con la marcha de los negocios sociales; el nombramiento de los administradores y comisarios y de la determinación de los emolumentos que le correspondan, cuando tales emolumentos no estén fijados -

en la escritura constitutiva.*

La Ley numera los asuntos que deben considerarse extraordinarios y son -
los siguientes:

- I.- Prórroga de la duración de la sociedad.
- II.- Disolución anticipada de la sociedad.
- III.- Aumento o reducción de Capital Social.
- IV.- Cambio de objeto de la Sociedad.
- V.- Cambio de Nacionalidad de la Sociedad.
- VI.- Transformación de la Sociedad.
- VII.- Fusión con otra Sociedad.
- VIII.- Emisión de acciones privilegiadas.
- IX.- Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de acciones de goce.
- X.- Emisión de bonos.
- XI.- Cualquiera otra modificación del Contrato Social; y
- XII.- Los demás asuntos para que la ley o el contrato social requieran quórum especial.

Asimismo, las convocatorias para asambleas deberán ser hechas por el administrador o los administradores y si estos no los hicieren oportunamente los harán los comisarios. Si faltaren los comisarios en su totalidad, los administradores deberán convocar, dentro de los tres días de ocurrida la falta, a una Asamblea general Ordinaria para que los faltantes sean designados.

* Cervantes Alameda Raúl.- Derecho Mercantil.- Páginas 94, 95, Editorial -
Herrero, S.A. 1982, Cuarta Edición.

Si los administradores no convocaren, cualquier accionista podrá ocurrir ante el juez del domicilio de la sociedad, quien deberá hacer la convocatoria.

En cualquier tiempo que los accionistas representen cuando menos el 33% del capital social podrán solicitar de los administradores o de los comisarios que convoquen a la Asamblea General para tratar los asuntos que los accionistas indiquen en su petición escrita. Si los administradores y comisarios rehusaren o no hicieren la convocatoria dentro de quince días contados a partir de la recepción de la solicitud, los solicitantes podrán pedir al juez que él la haga. Naturalmente deberán legitimarse los solicitantes.

La sociedad deberá llevar un libro de Actas de Asamblea, donde se asentarán dichas actas, que deberán ser firmadas por el Presidente y el Secretario de la Asamblea y por los Comisarios que a ella hubieren ocurrido, en caso de que no pudiese asentarse en libros el Acta correspondiente, se protocolizará ante un Notario.

Una vez señalados los requisitos que deberán observarse en la Constitución de la sociedad, se estará en posibilidades de tramitar el permiso de relaciones exteriores, protocolizar y registrar en el registro público de la propiedad el Acta Constitutiva, con este hecho y considerando los puntos sobre sus Asambleas, estaremos en posibilidades de definir la forma de operatividad de la empresa.

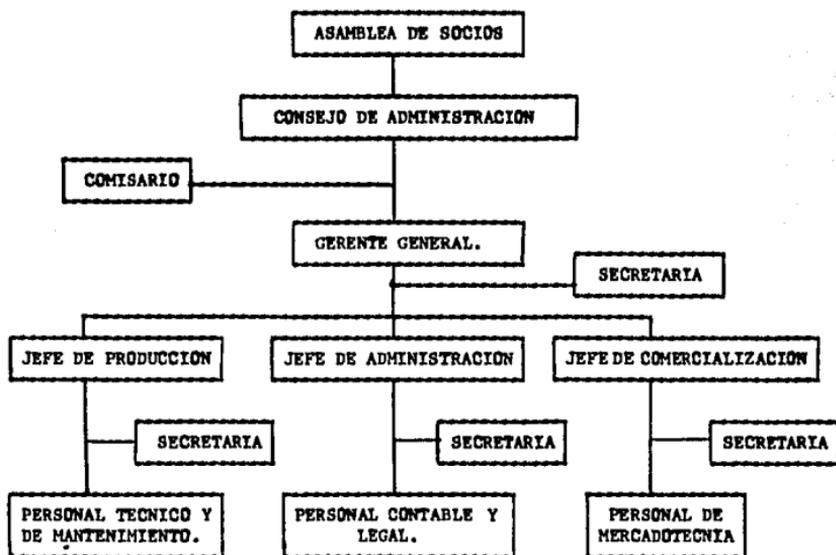
El mecanismo establecido por la ley general de sociedades mercantiles en sociedades anónimas resulta ser el más adecuado y más completo y que re-

gulariza todo el procedimiento de su constitución y la forma de operación.

La Sociedad Anónima es la más apropiada para que los recursos que recibe el Ayuntamiento por medio del Fideicomiso se invierta en este tipo de Sociedad, la cual funcionaría en forma independiente de las actividades del Municipio.

E) Forma de Operatividad de la Empresa.

Dentro del aspecto operativo se debe tener especial interés, ya que de ello depende el éxito o el fracaso de la empresa, es por eso que el personal que labore en ella tenga experiencia en la rama de la productividad del giro comercial que se trate, a continuación presentaremos un organigrama de una empresa, de la que consideramos que es la más apropiada de operación de la Sociedad Mercantil:



Los titulares de órganos de administración, serán considerados mandatarios de la Sociedad; serán designados por la Asamblea General de Accionistas y su designación será temporal y revocable en cualquier tiempo.

El Órgano de administración podrá ser Singular o Colegiado, o sea, - Administrador o Consejo de Administración, la ley dice que "Cuando los ad ministradores sean dos o más, constituirán el Consejo de Administración", hay sociedades cuya actividad requiera solo un administrador, que según - indicamos, toma el nombre de administrador único, o es designado con el - nombre de Gerente.*

El Consejo de Administración o Administrador único, podrán nombrar - uno o varios gerentes generales o especiales, sean o no accionistas, esos nombramientos serán revocables en cualquier tiempo por quien los haya nom brado, los gerentes tendrán la facultad que se les confieran, que no nece sitaran autorización especial del administrador o del consejo de adminis- tración para los actos que ejecuten y gozarán dentro de la órbita de sus __ atribuciones que se les hayan asignado de las más amplias facultades de - representación y ejecución.

El comisario se encargará de la vigilancia de la administración de la sociedad, estará a cargo de uno o varios comisarios, temporales y revoca-- bles, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad.

Si los comisarios fueren dos o más, constituirán el Consejo de Vigi-- lancia. Debe entenderse que los comisarios tendrán la mayor amplitud de - facultades para vigilar que la actuación de los administradores se ajuste __ a la ley y a los estatutos y se oriente por el interés de la sociedad. Bá sicamente la actividad del comisario deberá ser desarrollada por contado-- res públicos que tendrán la función de auditar las actividades de la empre __

* Frisch Philipp Walter.- La Sociedad Anónima Mexicana.- Pág. 288, Edit.- Porrua, S.A., México 1982.

sa. Dentro de la actividad productiva de la empresa deberá implementarse_ controles en las diferentes áreas, con la finalidad de que se cumpla con - los fines trazados en la sociedad.

CAPITULO V.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

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

Los Fondos o Fideicomisos: Analizan estudios adecuados a través de sus Comités Técnicos, lo que permite crear empresas productivas.

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

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

De esta manera se puede evitar el empobrecimiento del campo y de las

regiones de menor expansión económica, y se crearían condiciones para la -
retención de la población en sus lugares de origen, evitando migraciones -
que depriman la capacidad productiva de las zonas rurales y municipios de -
escasos recursos.

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

Al constituirse la Sociedad, revisar que las aportaciones de capital -
si son en efectivo, sean depositadas en la Tesorería, o en el caso de ser -
bienes muebles o inmuebles, que cuenten con los documentos que acrediten -
la titularidad.

Que los sistemas de control que se implementen, no den como resultado
la formación de aparatos burocráticos que obstruyan la agilización de los -
recursos económicos, ya que tomando en cuenta los tiempos de inflación que
se vive en la actualidad, se desfazaría el proyecto de inversión, lo que -
daría como resultado un mal comienzo operativo.

Es importante que empleados de los fideicomisos o del propio Gobierno
no intervengan en el manejo de recursos de las empresas, lo que provoca que
los socios privados se inconformen y consideren que el manejo de la empre-
sa no es el adecuado por los mismos resultados económicos de la sociedad.

Otro punto de suma importancia, es el de mantener la total autonomía -

de la empresa del Estado, ya que al ser socio mayoritario en una sociedad, lo convierte en administrador, comercializador y principal aportador de capital, con lo que no se cumple correctamente con el objetivo, que es el de apoyar una economía municipal y social ya que el sector privado tendría poca participación y eso originaría que el manejo de la empresa caiga en manos de Servidores Públicos.*

* Estos puntos de vista son producto de la experiencia laboral del suscrito en un Fideicomiso del Gobierno del Estado de México.

CONCLUSIONES.

- 1.- La integración del Municipio Mexicano se vió influida por los Españoles, quienes tenían una formación del Derecho Romano, los cuales iniciaron de manera ordenada y sistemática la recopilación de Leyes que se refieren a la Administración Municipal.
- 2.- Los Aztecas son el antecedente más notable de la organización municipal, al formarse lazos de unión entre las familias con el fin de obtener mayores beneficios del Trabajo comunal.
- 3.- El Municipio en México siempre ha tenido la necesidad de alcanzar su autonomía política y económica como lo ha establecido en las diversas reformas que se le han hecho a la Constitución Política.
- 4.- El Artículo 115 Constitucional que se encuentra vigente, marca un centralismo económico y político del Municipio hacia el Estado y la Federación, al depender en gran medida de los recursos que la Federación le otorgue.
- 5.- La Administración Pública del Municipio siempre a adolecido de la falta de recursos para el desarrollo de una planeación administrativa, - así como de personal capacitado para poder cumplir con los diversos planes y programas de trabajo, por lo que resulta de suma importancia el fortalecimiento del Municipio.

- 6.- Un mecanismo de apoyo económico que le permita al Municipio a mediano plazo, allegarse de recursos económicos independientes de los proporcionados por el Estado y la Federación, es mediante la instrumentación de Fideicomisos que apoyen un programa de trabajo al generar empresas y empleos que contribuiría a evitar la migración a las grandes ciudades.
- 7.- Este trabajo de investigación es una alternativa de apoyo que se le puede proporcionar al Municipio, fundándose básicamente en la Fracción IV del Artículo 115 Constitucional, con lo que los gobernantes pueden destinar recursos para fortalecer al Municipio.
- 8.- El estudio socioeconómico y de viabilidad son fundamentales para el desarrollo económico de los Municipios, ya que no es posible cumplir con el objetivo si no se cuenta con el debido análisis que permita tomar decisiones acertadas.
- 9.- Es urgente dar una mayor capacidad de gobierno y administración al Municipio, que le permita organizar la actividad económica, política y social en el ámbito de su territorio mediante el establecimiento de este mecanismo de ingreso permanente e independiente del apoyo Federal y Estatal, con lo cual se daría la autonomía económica al Municipio al ser el propio generador de sus ingresos, fortaleciéndose con esto su rectoría.

BIBLIOGRAFIA.

Autor: Batiza Rodolfo.

Título: Principios Básicos del Fideicomiso y la Administración Fiduciaria.

Editorial: PORRUA, S.A.

México, D.F. 1985.

Segunda Edición.

Autor: Batiza Rodolfo.

Título: Fideicomiso.

Editorial: PORRUA, S.A.

México, D.F. 1980.

Cuarta Edición.

Autor: Bassolo Batalla Angel.

Título: Geografía Económica de México.

Editorial: Trillas.

México, D.F. 1976.

Tercera Edición.

Autor: Carpizo Jorge.

Título: La Constitución Mexicana de 1917.

Editorial: PORRUA, S.A.

México, D.F. 1986.

Septima Edición.

Autor: Cervantes Ahumada Raúl.

Título: Títulos y Operaciones de Crédito.

Editorial: HERRERO, S.A.

México, D.F. 1984.

Décima Tercera Edición.

Autor: Cervantes Ahumada Raúl.

Título: Derecho Mercantil.

Editorial: HERRERO, S.A.

México, 1982, 4a. Edición.

Autor: Frisch Philipp Walter.
Título: La Sociedad Anónima Mexicana.
Editorial: PORRUA, S.A.
México, D.F. 1981
Segunda Edición.

Autor: García Sánchez José.
Título: El Municipio.
Editorial: PORRUA, S.A.
México, 1987.
Primera Edición.

Autor: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. (PRI)
Título: El Desafío Municipal.
Editado por el Instituto de Capacitación Política del P.R.I.
Primera Edición, México 1982.

Autor: Martínez Cabañas Gustavo.
Título: La Administración Estatal y Municipal de México.
Editado por el I.N.A.P.
Primera Edición, México 1987.

Autor: Montaña Agustín.
Título: Manual de Administración Municipal.
Editorial: Trillas.
Primera Edición, México 1981.

Autor: Muñoz Virgilio-Ruiz Massieu Mario.
Título: Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México.
Editado por la U.N.A.M.
Primera Edición, México 1979.

Autor: Ochoa Campos Moises.
Título: La reforma Municipal.
Editorial: PORRUA, S.A.
Tercera Edición, México 1979.

Autor: Pereznieto Castro Leonel.
Título: Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional.
Editorial: PORRUA, S.A.
Primera Edición, México 1987.

Autor: Rabaza Emilio.
Título: La Constitución y la Dictadura.
Editorial: PORRUA, S.A.
Sexta Edición, México 1982.

Autor: Rangel Couto Hugo.
Título: La teoría Económica y el Derecho.
Editorial: PORRUA, S.A.
Tercera Edición, México 1980.

Autor: Tena Ramirez Felipe.
Título: Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial: PORRUA, S.A.
Vigésima Primera Edición.
México, 1985.

Autor: Trusba Urbina Alberto.
Título: La Primera Constitución Política Social del Mundo.
Editorial: PORRUA, S.A.
Primera Edición, México 1971.

Autor: Vara Pina R.
Título: Derecho Mercantil Mexicano.
Editorial: PORRUA, S.A.
Décima Novena Edición.
México, 1986.