



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y
Económico Administrativas**

**“REFORZAMIENTO DE LA AUTONOMÍA DE LA HACIENDA
MUNICIPAL DE OTHON P. BLANCO”**

TESIS RECEPCIONAL

Para obtener el grado de

Licenciado en Derecho

PRESENTA

Wixiliwi de Asunción Mora Pedraza.

DIRECTOR

Lic. Elmer Arturo Paredes Quintana.

Chetumal, Quintana Roo Junio de 2008.

Ø49985



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales y
Económico Administrativas**

**Tesis realizada bajo la supervisión del Comité de Asesoría y aprobada como
requisito parcial, para obtener el grado de:**

Licenciado en Derecho

COMITÉ

DIRECTOR:

Lic. Elmer Arturo Paredes Quintana.

ASESORA:

Lic. Kinuyo Concepción Esparza Yamamoto.

ASESOR:

Lic. Salvador Bringas Estrada.

Chetumal, Quintana Roo Junio de 2008.

AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Por haberme dado sabiduría, fortaleza, salud, coraje, y no dejarme sola en los momentos difíciles, y haberme permitido llegar a la meta en este gran proyecto.

A MI PADRE:

Con profundo agradecimiento a ti papá, por ayudarme a la construcción de mi proyecto de vida y hacer que verdaderamente crea en mí. Gracias papá por tu amor, por tu comprensión y por ser el mejor amigo, eres quien hizo que todo esto fuera posible, a tí te debo gran parte de lo que soy.

A MIS HERMANAS:

Guendनावani, por tu apoyo moral y espiritual, Jhasina de Eunice, por tus motivaciones y buen sentido del humor que muchas veces me liberaron de las presiones y el estrés, Rosa Carmina, por tu ejemplo de lucha y esfuerzo, por tu cariño, Rosalinda Prieto López, por ser la madre que no tuve durante todo este tiempo.

A MIS SOBRINITOS:

Adolfo, Luisito, Montserrat, Leopoldo, quienes me regalan su amor y su cariño de manera incondicional a quienes amo.

A MI AMIGO:

Al Ing. Miguel Martínez Cabrera, por ser mi amigo, por guiarme por el buen camino, y por enseñarme a luchar por lo que quiero.

A MIS SUPERVISORES DE TESIS:

Al Lic. Elmer Arturo Paredes Quintana por su amabilidad, buena disposición, paciencia, por el tiempo que me dedico para que este trabajo culminara exitosamente, mi agradecimiento sincero.

A la Lic. Kinuyo Esparza Yamamoto, por ser más que mi maestra, ser una amiga que me guió en el transcurso de la carrera, gracias por su confianza e invaluable apoyo.

Al Lic. Salvador Bríngas Estrada, por ser un amigo, por transmitirme sus conocimientos en el aula, y por todas las facilidades que me ha otorgado para poder llegar a este proyecto.

MIS AMIGAS:

Aura Georgina, Irene, Isis Ayesa, Rubí, por compartir a lo largo de estos cinco años de estudio, las fortalezas y debilidades de la vida como universitaria y por ser parte importante en este gran proyecto, gracias amigas.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DE MUNICIPIO	3
1.2. PERIODOS DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	8
1.2.1. Periodos de 1808 a 1856.....	8
1.2.2. Decretos, Leyes y Documentos Constitucionales a Partir del Movimiento de Emancipación	12
1.2.3. Ley de Desamortización y Constitución de 1857	15
1.2.4. El Periodo de 1865-1910	17
1.2.5. Municipio en el Porfiriato.....	18
1.2.6. Municipio y Constitución de 1917	20
1.2.7. El Periodo de 1917-1981	20
1.3. EL MUNICIPIO Y LAS REFORMAS CONTEMPORÁNEAS AL 115 CONSTITUCIONAL	21
1.3.1. Análisis de las Reformas al 115	21
1.3.2. Análisis de la Reforma de 1983 y 1999.....	24
1.3.3. La Reforma de 1999.....	26
1.4. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO.....	31
1.4.1. El Territorio Federal de Quintana Roo.....	31
1.4.2. División en Municipios	33
1.4.3. De Municipios a Delegaciones	34
1.4.4. Desaparición del Territorio de Quintana Roo.....	34
1.4.5. Reincorporación del Territorio.	34
1.4.6. Quintana Roo Libre y Soberano	35
1.4.7. Creación de Alcaldías.....	36

CAPITULO II TIPOS DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO.....	37
2.2. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO	39
2.3. AUTONOMÍA MUNICIPAL	39
2.3.1. Autonomía Municipal en el Derecho Mexicano.....	39
2.3.2. Autonomía Política Municipal	40
2.3.3. Autonomía Administrativa Municipal.....	41
2.3.4. Autonomía Financiera Municipal	42
2.4. PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL MUNICIPIO	43
2.5. NECESIDAD DE ADECUAR LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL MUNICIPIO	44
2.6. DIFERENTES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO	45
2.6.1. Artículo 115 Constitucional	45
2.6.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	47
2.6.2.1. Autonomía Municipal	47
2.6.2.2. La hacienda Municipal	48
2.6.3. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo	49
2.6.4. Decreto de Ley Numero 139 de los Municipios del Estado de Quintana Roo.....	50
2.6.4.1. La Hacienda Pública Municipal.....	50
2.6.5. Bando de Policía y Buen Gobierno.....	53
2.6.6. Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Othón. P. Blanco.....	54

CAPITULO III ORIGEN DE LOS INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS

3.1. INGRESOS FEDERALES	55
3.2. INGRESOS ESTATALES.....	56

3.3. INGRESOS MUNICIPALES	56
3.3.1. Impuestos	58
3.3.2. Derechos	59
3.3.3. Productos	60
3.3.4. Aprovechamientos	61
3.3.5. Participaciones	61
3.3.6. Contribuciones.....	62
3.3.7. Prestamos	62
3.3. 8. Subsidios	62
3.3.9. Transferencias.....	63
3.4. ANÁLISIS DEL MANUAL DE OPERACIÓN DEL RAMO 33 EN EL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO	63
3.5. CONCEPTO DE OBRAS DE URBANIZACIÓN	67
3.6. DENSIDAD DEL MUNICIPIO DE OTHÓN. P. BLANCO.....	68

**CAPITULO IV
REGLAS DE OPERACIÓN DEL RAMO 33**

4.1. MANUAL DEL RAMO 33	70
4.1.1. De la Programación	70
4.1.1.1. De la Estructura Financiera	71
4.1.1.2. De la Participación Comunitaria.....	71
4.1.1.3. De la Difusión de las Obras y Acciones.....	74
4.1.1.4. De los Lineamientos Específicos para Integración del Programa Anual y Multianual del Gasto	74
4.1.1.5. De los Expediente Técnicos	77
4.1.1.6 Formato para la Elaboración del Oficio de Validación	81
4.1.2. De la Autorización de los Recursos	82
4.1.3. Del Ejercicio Presupuestal.....	83
4.1.3.1. De la Validación y Aprobación de Obras y Acciones	83
4.1.3.2. De la Apertura de las Cuentas Bancarias y Ministracion de Recurso.....	85
4.1.3.2.1. Fondo para la Infraestructura Social Municipal.....	85

4.1.3.2.2. Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal.....	85
4.1.3.2.3. Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo de Aportaciones Múltiples.....	86
4.1.3.3. Del Registro de Firmas.....	86
4.1.3.3.1. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.....	86
4.1.3.3.2. Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo de Aportaciones Múltiples.....	86
4.1.3.4. De las Modalidades de Ejecución de Obras o Acciones.....	87
4.1.3.4.1. De la Ejecución de Obras por Contratos.....	87
4.1.3.4.2. De la Ejecución de Obras o Acciones por Administración Directa.....	88
4.1.3.4.3. De la Ejecución por Administración Directa de los Comités Comunitarios.....	91
4.1.3.4.4. De la Ejecución de Obras Mediante Acuerdo del Municipio con Dependencias y/o Entidades Federales o Estatales.....	92
4.1.3.5. De las Adquisiciones.....	93
4.1.3.6. De la Liberación de Recursos.....	93
4.1.3.6.1. Para Obras por Administración Directa en Todos los Fondos.....	94
4.1.3.6.2. Para Obras por Contrato.....	94
4.1.3.7. Del Pago de Obras y Servicios.....	95
4.1.3.7.1. Procedimiento para el Pago del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.....	97
4.1.3.7.2. Procedimiento para el Pago del Fondo de Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.....	98
4.1.3.8. De las Modificaciones Presupuestales Entre Obras Validadas y Aprobadas.....	99
4.1.3.9. Del Reintegro de Fondos Rotatorios.....	100
4.1.3.10. De la Amortización de los Anticipos en Todos los Fondos.....	101
4.1.3.11. De la Terminación y Entrega de Obras.....	101
4.1.4. Del Sistema de Registro Contable y Estadístico.....	102

4.1.4.1. De la Operación del Sistema de Registro Contable y Estadístico	102
4.1.5. Del Control y el Seguimiento Presupuestal	103
4.1.5.1. De las Responsabilidades	103
4.1.5.1.1. De la Secretaria Estatal de Hacienda	103
4.1.5.1.2. De la Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional	103
4.1.5.1.3. De la Instancia Ejecutora.....	105
4.1.5.1.4. Del COPLADEMUN	106
4.1.5.1.5. De la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE	107
4.1.5.1.6. Del Banco Corresponsal.....	107
4.1.5.1.6.1. Del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios	107
4.1.5.1.6.2. Del Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.....	108
4.1.5.2. Del Reporte Trimestral del Avance Físico-Financiero.....	109
4.1.5.3. Del Cierre del Ejercicio	109
4.1.5.4. Cuenta de la Hacienda Pública	109
4.1.6. De la Evaluación.....	110

**CAPÍTULO V
PROBLEMA ACTUAL DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO**

5.1. DEFINICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL EN EL MUNICIPIO DE OTHON P. BLANCO	112
---	-----

**CAPÍTULO VI
PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL FORTALECIMIENTO
HACENDARIO MUNICIPAL**

6.1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO	128
---	-----

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	132
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCIÓN

El Municipio de Othón P. Blanco, enfrenta diversos problemas en lo que respecta a su autonomía hacendaría, por un lado esta la dependencia que aun tiene de las aportaciones federales debido a que los ingresos propios son por demás insuficientes para dar atención a la ciudadanía, por otro lado, es importante que se dé la distribución de los recursos federales de acuerdo a la población con base a la extensión territorial que se tenga, aunado a esto el municipio actualmente se encuentra limitado en la libre administración de sus recursos financieros provenientes del ámbito federal.

Actualmente el Municipio de Othón P. Blanco le falta reforzar la hacienda municipal, a través de diferentes estrategias que permita a la ciudadanía tener conocimiento de cómo se lleva cabo la aplicación del recurso generado por estos impuestos (recaudación del impuesto predial, recoja de basura y la aplicación estricta del bando de policía y buen gobierno), y los beneficios que a corto, mediano y largo plazo tiene el municipio, considerando que cuenta con un gran número de comunidades existentes en su zona rural.

El fortalecimiento de la hacienda en el municipio de Othón P. Blanco, es primordial, para abatir el rezago social o en su caso la pobreza extrema que existe actualmente en el municipio.

En la realización de la presente investigación se hablará del reforzamiento de la autonomía de la hacienda municipal en el Municipio de Othón. P. Blanco.

Es importante mencionar, las diversas etapas que a través del tiempo, el municipio a adquirido, de acuerdo a los momentos históricos, por ello el primer capítulo esta enfocado a los antecedentes del municipio mexicano, abarcando el desarrollo que ha tenido esta figura, con relación a los hechos históricos que han marcado la construcción del actual Municipio de Othón P. Blanco.

El segundo capítulo se desarrollará los tipos de autonomía municipal, analizando los elementos que constituyen al municipio, su personalidad jurídica, así como distinguir los diversos tipos de autonomía, política, administrativa y financiera, se hará mención de los diferentes ordenamientos jurídicos, desde la base constitucional contemplada en el artículo 115 de nuestra carta magna, tomando en cuenta los reglamentos y decretos municipales vigentes, en donde se consagra la autonomía del municipio de Othón P. Blanco.

Posteriormente el tercer capítulo se abordará el origen de los ingresos del Municipio de Othón P. Blanco, con el fin de analizar sus diversas vertientes federales, estatales y municipales, con el fin de que el lector pueda tener un antecedente para entender el cuarto capítulo donde se analizará las reglas de operación del ramo 33, en cuanto a la descripción del proceso operativo de la asignación del recurso federal.

Para finalizar, en el capítulo quinto se planteará la problemática actual del Municipio de Othón P. Blanco en cuanto a la asignación de recursos con el fin de poder establecer una propuesta de reforma al artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1. CONCEPTO ETIMOLÓGICO DE MUNICIPIO

La palabra y concepto jurídico de Municipio, surgió por vez primera en Roma. El vocablo Municipio proviene del latín, que se compone de dos palabras: el sustantivo Manus munare que se refiere a cargas y obligaciones, tareas, oficios; y del verbo Capere, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De estos vocablos se debía entender, que a cambio de gobernarse a si mismos los pueblos sometidos por Roma, debían pagar un tributo, en suma el *manus* y el *capere*.¹

De la conjunción de estas dos palabras surgió el término *municipium*, que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas necesarias, tanto personales como patrimoniales, para atender los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

El concepto de Munícipe, hace alusión a gobernantes y a los habitantes de las circunscripciones municipales o *municipia*, término para referirse a las ciudades que en el derecho romano otorgó la calidad de autónomas en su manejo administrativo.²

El Municipio, se le ha definido de diversas maneras:

Es un efecto de la sociabilidad, como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local: es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos.³

¹ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000, P. 26.

² Ídem, P.26

³ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, 4ta ed., México, Porrúa, 2000, P. 28 - 29.

También se le entiende, como: Una sociedad necesaria, orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiende, con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político (provincias, regiones, Estado, Unión de Estados).⁴

Mientras que para otros, es: La organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, Municipios, Estados y Federación.⁵

Es el organismo político y administrativo con el cual se relaciona directamente el individuo y , por tanto, es posible que sea en este donde los ciudadanos se organicen para resolver sus problemas comunes.⁶

La institución Jurídica, Política y Social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un estado.⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerada en la dogmática jurídica como el sustento normativo fundamental, contempla al Municipio como base de la división política y administración territorial de los estados.

Muchas son las concepciones imperantes sobre la institución vecinal, desde que es una sociedad natural domiciliada en la visión iusnaturalista, hasta la concepción juspostivista que impera en nuestra Constitución, y que lo sitúa como demarcación territorial con

⁴ Definición contenida en la *Enciclopedia Espasa Calpe*.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Mexico, Porrúa, S/a, S/p.

⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, México, S/ed., 1982, P.105

⁷ Quintana Roldán, Carlos, *El Derecho Municipal*, 3ra ed., México, Porrúa, 1999, P. 2.

relativa autonomía y patrimonio propio, base de organización política y administrativa en que se integran los Estados.

Se afirma que el Municipio mexicano, tiene sus antecedentes más remotos en el Calpulli –forma de organización social de los aztecas–. Según Moisés Ochoa Campos:

El Municipio prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes, cuyos miembros explotaban la tierra en común.⁸

“Reitera Ochoa Campos, que nuestro primitivo Municipio lo fue de carácter agrario. Fincado en relaciones de parentesco y de derecho consuetudinario, los calpullis no eran elementos aislados sino constituían clanes, y estos a su vez tribus; sustentados en ese derecho consuetudinario, se respetaba las jerarquizaciones de poder en él; designaban a sus funcionarios que tenían facultades, algunos de carácter administrativo y otros judiciales; tal situación organizativa, nos demuestra la existencia de incipientes Municipios”.⁹

“Adolfo Posada: el Municipio, es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad concluyendo en que el Municipio, es una unidad funcional.”¹⁰

Ahora bien, la definición que expresamente contempla nuestra legislación, lo ha definido, estructurado y regulado en el artículo 115 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Rodríguez Valadez, Juan Manuel. *Apuntes de Derecho Constitucional Mexicano*, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, 2000. p. 84.

⁹ Ochoa Campo, Op.Cit., P.24

¹⁰ Posada Adolfo, *El Municipio*, S/ed., Mexicano, S/ed., S/a.

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y Administrativa el Municipio libre conforme a (...).¹¹

En 1519, Hernán Cortés, a nombre del Rey Don Carlos, fundó en nuestro país el primer Municipio en la América Continental, conocido como la *Villa Rica de la Vera Cruz*.

Con la fundación, La Armada se transformaba en un Municipio español gobernado democráticamente por un Cabildo. Se nombraron: Alcaldes, Regidores, Alguacil Mayor, Procurador General, y escribano del Ayuntamiento, etcétera.

El Cabildo recién constituido decretó el cese de Cortés como Capitán General y Justicia Mayor, (poderes que tenía otorgados por Diego de Velásquez, gobernador de Cuba, contra quien se había rebelado por pretender relevarlo del mando de la expedición) y luego, lo nombró Capitán General y Justicia Mayor.

La creación del Municipio, bajo las reglas del *Fuero de Castilla*, legitimó a Cortés el mando de la expedición. Como quiera entenderse, *triquiñuela o ficción* o aguda perspicacia jurídica constituyó el acto que dio origen y legitimaba la conquista de este país.

El segundo Municipio establecido por Cortés en tierras mexicanas, fue en la ciudad de México inmediatamente después de la caída de la gran Tenochtitlán, hacia el año de 1520. Tres siglos de dominación española y la mezcla de razas será la base de nuestra nación.¹²

En 1519, cuando Hernán Cortés fundó la *Villa Rica de la Vera Cruz*, se integró el primer ayuntamiento en las colonias de América; desde ese momento encontramos la combinación de elementos prehispánicos e hispánicos, aunque con una preponderancia de los segundos. No desaparecieron las formas de organización político-administrativas

¹¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 17ed., México, Delma, 1993, P. 78-81.

¹² Ochoa Campos Moisés, *El Municipio*, Asevera que el Segundo Municipio lo Fundó Cortés en Tepeaca (Puebla) el 15 de agosto de 1520, y lo denominó Villa Segura de la Frontera.

locales, conocidas como los *calpulli* o barrios de los aztecas o mexicas, que tenían una forma de organización política, económica y social integrada por varias familias; el *calpulli* aunque tenía que tributar tanto al Imperio Azteca como a su *Tlatuani*, constituía una unidad autónoma que podía reproducirse a sí misma.

El gobierno y la organización locales cobraron una importancia fundamental en la época colonial, para el conquistador constituyó un elemento básico en el proceso de consolidación de nuevos descubrimientos.

El dispositivo local estuvo conformado por los cabildos, que los hubo de españoles y después de indígenas. El cabildo, como organización política de la vida local fue inherente al proceso de conquista, a la política de poblamiento y a la fundación de ciudades, villas y pueblos, de lo que se desprende que los antecedentes del moderno Municipio tuvieron en la época colonial su espacio histórico formativo.

La vida municipal de Nueva España tuvo su auge y desarrollo hasta que la creación de las *Intendencias*, (en el siglo XVIII) durante el período de los borbones, quebrantando sus rasgos autónomos.

Durante el gobierno de Felipe V se decidió incrementar el manejo centralizado de la administración gubernamental; las decisiones políticas y administrativas ya no dependían de manera primordial del Virrey ni de los ayuntamientos. La centralización se vincula con el proyecto modernizador que los borbones implantaron.

La centralización del poder empezó a consolidarse en 1763 con Carlos III, cuando se crearon 12 intendencias en el Reino de la Nueva España (antecedente de las posteriores entidades federativas), que fueron: La Intendencia General de la Capital de México y las once provincias que comprenden la Ciudad de Puebla de los Ángeles, la Ciudad y Plaza de la Nueva Veracruz, la Ciudad de Mérida, la Ciudad de Antequera de Oaxaca, la Ciudad de Valladolid de Michoacán, la Ciudad de Santa Fe de Guanajuato, la Ciudad de San Luis Potosí, la Ciudad de Guadalajara, la Ciudad de Zacatecas, la Ciudad de Durango, y la Ciudad de Arizpe que se extendía hasta Sonora y Sinaloa.

Los ayuntamientos quedaron subordinados al poder de los intendentes. La centralización de las decisiones fue consecuencia de los propósitos del despotismo ilustrado de los borbones, a saber: dotar de una mayor unidad de mando a las acciones de gobierno y la administración.

Resumiendo, podemos distinguir en la evolución municipal hispánica, dos grandes etapas:

1. La de los Municipios Insulares, 1492 a 1519.
2. La etapa de Los Municipios Continentales a partir de 1519.

1.2. PERÍODOS DE DESARROLLO MUNICIPAL

1.2.1. Período de 1808 a 1856

En 1808, las ideas liberales empezaron a tener receptividad en favor de las instituciones republicanas, las cuales se vieron concretadas en la Constitución de Cádiz de 1812. Diversas modificaciones trajeron esa legislación liberal en Nueva España, entre ellas le dio a la vida municipal el estatuto constitucional; por primera vez hubo ayuntamientos constitucionales elegidos por ciudadanos y desapareció la división entre República de indios y las ciudades españolas. También provocó la multiplicación de ayuntamientos.

Llegamos así a la conclusión de tres siglos de coloniaje en donde se fusionaron dos culturas con organizaciones políticas diferentes; donde las formas de organización indígenas no desaparecieron del todo y se arraigaron en lo fundamental, instituciones hispanas en estrecha relación con la vida de las comunidades.

El Cabildo de la ciudad de México, su Síndico, Don Francisco Primo de Verdad y Ramos, secundado por algunos integrantes de aquel cabildo, propugnó en 1808 y porque se declarase el desconocimiento de la autoridad metropolitana, y en representación del pueblo y su soberanía el cabildo tomara las riendas del poder.

“En opinión de Ochoa Campos, la representación del Cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época.”¹³

1. *El de la soberanía popular*, exigiendo que, los asuntos arduos, se consultasen con los súbditos y naturales, a través de juntas en qué participasen los Ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo.

2. *El de la soberanía nacional*, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades municipales.

El Ayuntamiento de 1808, pretendía:

- * Ser considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia.
- * Convocar a un Congreso de Ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España.

En la época posterior al estallido de la revolución de 1810, los cabildos jugaron un papel destacado en el proceso de independencia; podría afirmarse que éstos recuperaron y evidenciaron la naturaleza del orden local de gobierno, directamente vinculado a las necesidades, aspiraciones y anhelos de la ciudadanía.

La Constitución de Cádiz de 1812, habló del Municipio y se instauró la figura de los tristes célebres Jefes Políticos, quienes dominarán al Municipio durante todo el siglo XIX, hasta la promulgación de la Constitución de 1917 en que desaparecieron. En esa Constitución, se tomó la cuestión municipal en los Artículos 309 al 316, 321, incisos tercero y cuarto; 322 al 329, 331 y 335, incisos primero al cuarto y sexto.¹⁴

¹³ Ochoa Campos, Op. Cit., P. 10

¹⁴ *Constitución Política de la Monarquía Española*, Imprenta Real, Cádiz, 1812, P. 93-102.

Esta Constitución estableció la cimentación más sólida y técnica de los principios jurídicos – de aquella época – que norman la organización del Municipio.

- 1) Puntualizó la función democrática de la administración local.
- 2) Sirvió de modelo a la legislación expedida con posterioridad en relación a la estructura del *Régimen Interior de los Pueblos*.

Bajo la Constitución de 1812. En materia de Gobierno:

Lo presidía un Jefe Político –donde hubiere– o por el Alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos. El pueblo los elegía.

El Ayuntamiento se integraba por:

1. Alcalde o Alcaldes.
2. Regidores.
3. Procurador.
4. Síndicos.
5. Secretario: nombrado por el Ayuntamiento a pluralidad absoluta de votos.

Requisitos para ser Alcalde o Síndico, el artículo 317 de la Constitución Gaditana:

- I. Mayor de 25 años o con 5 años mínimo de residencia en el pueblo;
- II. La Ley determinaría otros requisitos.

ELECCIONES	FUNCIONES
– Había elecciones para nombrar a los integrantes del Ayuntamiento.	– Policía de Sanidad y Comunidad.
– Debían reunirse en diciembre los ciudadanos para elegir a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores que residieren el mismo pueblo y estuviesen en ejercicio de sus derechos de ciudadano.	– Auxilio al alcalde en lo relativo a seguridad de las personas y bienes de los vecinos

– Nombraban los electores en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el Alcalde o Alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos para que entraran a ejercer sus cargos el 10 de enero del siguiente año.	– Recaudación y repartimiento de las contribuciones; y remisión de éstos a la Tesorería respectiva. – Vigilancia de las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos que se pagaban con Fondos del Común.
DURACIÓN DE LOS CARGOS	
– Alcaldes se mudaban todos los años	– Cuidado de la observancia de las normas prescritas respecto de: Hospitales, Hospicios, Casas de Expósitos y otros establecimientos de beneficencia.
– Regidores por mitad cada año. Lo mismo los procuradores síndicos donde había dos; cuando había uno solo se mudaba todos los años.	– Vigilancia de la construcción de caminos, calzadas, puentes, montes y plantíos del común y de todos los otros públicos de necesidad, utilidad y ornato.
– No se permitía la reelección, hasta pasados dos años.	– Formación de ordenanzas del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la Diputación provisional.
– Naturaleza de los cargos: Concejil, nadie podía excusarse sin causa legal.	– Promoción de: Agricultura, industria, comercio y cuanto fuera útil y beneficioso.

Eran Impedimentos:

- Ser empleado público que estuviera en ejercicio y con nombramiento del Rey.
- No se comprendería impedidos, a los que integraban las Milicias Nacionales.

Se ordenó, se constituyese ayuntamiento en donde no lo hubiere, o en donde por conveniencia debiera integrarse.

Se establecía una norma objetiva para constituir tales Ayuntamientos: “*mil almas*” en el territorio; también se delimitaba.

1.2.2. Decretos, Leyes y Documentos Constitucionales a Partir del Movimiento de Emancipación

El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana (conocida como Constitución de Apatzingán), del 23 de Octubre de 1814 no hizo alusión al Municipio.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, retomó la figura municipal.

Señalaba el Artículo 24, que la elección de los ayuntamientos para 1823, se haría conforme a lo que determinara la Junta Nacional Instituyente; el numeral 44 al 54, hace referencia del gobierno supremo en relación a las provincias y pueblos del Imperio, y todo en relación con los jefes políticos en control de los ayuntamientos; y acerca de elecciones de alcaldes, regidores y síndico en los artículos 91, 92 y 94.¹⁵

En las Bases segunda y quinta del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de mayo de 1823, se habló de la cuestión municipal.

Durante el siglo XIX, al surgir el país como nación independiente, y a partir de 1824 como república federal, los estados procedieron a la organización de su administración interior. La vida y la administración municipal sufrieron un paulatino proceso de dependencia, supeditados a los gobiernos estatales y a las autoridades intermedias prevaletentes (prefectos, subprefectos y jefes políticos). Los ayuntamientos se fueron definiendo en el número de integrantes y en sus funciones, que cada vez más, fueron cubriendo todas las actividades sociales, políticas y económicas de los Municipios. El desarrollo y los cambios de la administración municipal estuvieron relacionados con el desarrollo de cada estado de la República.

¹⁵ La República Federal Mexicana, Gestación y Nacimiento, *Obra Conmemorativa de la Fundación de la República Federal y de la Creación del Distrito Federal*. Volumen VII. Passim. Pp. 65-89.

Muy superficialmente, se habló de la cuestión municipal en los Artículos 21 y 22 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.

En la primera década de vida independiente, el control de la vida local se convirtió en requisito indispensable para lograr la definición de cada una de las entidades federativas, por lo cual las primeras normas legislativas estatales sobre organización municipal, incorporaron elementos para homogeneizar el gobierno municipal y vigilar su operatividad a través de las autoridades intermedias entre el gobernador y los ayuntamientos.

Los Artículos 158, 159 y 161, fracción I, de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, tiene la escueta referencia al gobierno municipal.

La primera República Federal de México (1824-1835) evidenció una lucha constante entre dos fuerzas: por una parte, la que representaba la sociedad corporativa de raigambre colonial, y por otra parte las tendencias al cambio propias del liberalismo.

Ni en las actas constitutivas ni el texto de la Constitución de 1824, se hizo referencia a los Municipios; se busca justificar la omisión, aduciendo: que les correspondía a los regímenes interiores de los estados, la regulación del modo en que habían de operar éstos. Sin embargo, ni la regulación federal, ni la de los estados le tomaron en cuenta o legislaron. Sólo podría ser aplicable de manera indirecta el Artículo 161.

La Constitución Centralista de 1836, resulta increíble no sólo por su tendencia conservadora, sino que hubiese tratado lo referente a los cabildos en las famosas 7 leyes; dicha Constitución reglamentó conforme a sus intereses la figura municipal, determinando que los puestos públicos del ayuntamiento, fueran sólo accesibles a la *gente decente*, considerando como tales a los ciudadanos que tuviesen determinados ingresos anuales –500 pesos de renta o producto que les generasen sus bienes–; resultando obvio, que dicha disposición marginó y dejó fuera a la inmensa mayoría de la

población mexicana de aquella época. Se instituyó una municipalidad traducida en Distritos, Partidos y Departamentos, como expresión de división territorial y administración política.

De ésta manera, los esfuerzos federalistas por constituir una nación se vieron interrumpidos por el gobierno centralista (entre 1836 y 1846). La reestructura político-administrativa que buscaba la centralización política y administrativa fue de cobertura amplia extendiéndose hasta la vida municipal, de tal suerte que muchas de las medidas adoptadas prevalecieron a lo largo del siglo XIX y principios del presente, como fueron las relacionadas con las finanzas públicas, con la red de autoridades locales y con la precisión de obligaciones y funciones de los ayuntamientos. En estos años disminuyeron los ayuntamientos y sus integrantes tenían que contar con recursos económicos superiores al común de los ciudadanos.

En los Artículos 9º al 11 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 23 de octubre de 1835, abordó la cuestión municipal.

La Sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, abordó la cuestión municipal en los Artículos 3º al 5º; 8º al 11; 16, 18, fracciones I y II; 19, 21 al 23 y 25.

Los Artículos 22, 23, 25 y 26 hacían mención del Ayuntamiento, de la competencia y algunos otros aspectos administrativos del Municipio. Se establecía la existencia de autoridades intermedias entre los Ayuntamientos y autoridades superiores; aquellos eran los llamados Subprefectos.

En el Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, abordó la cuestión municipal en sus artículos 129 al 132, 133, fracciones IX, XIII y XVII; 134 al 136, 138, 140, 143, 146 al 148 y 150.

Resulta importante resaltar el voto particular del diputado José Fernando Ramírez sobre el Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, fechado en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, que intentó fortalecer la figura municipal.

Otro antecedente importante, se advierte en los Artículos 45, 46, 48, 136, 141 y 146 del primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 25 de agosto de 1842.

También el Artículo 23 del voto particular de la minoría de la Comisión Constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año.

Igual en los Artículos 99, 103, 106 y 157, del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 2 de noviembre de 1842.

El Municipio se retomó en los Artículos 131, 133, 134, fracciones XIII y XVII; y 136 al 139, de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los Decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por Bando Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Señalaba como base de la división territorial a los Departamentos, éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Hace referencia al Municipio, pero sin señalarle las bases de su estructura, dejando en manos de las Jefaturas Departamentales la implantación, integración y organización de las municipalidades, así como la fijación de la competencia de sus autoridades.

1.2.3. Ley de Desamortización y Constitución de 1857

Con el Plan de Ayutla (en 1854) y al concluirse la dictadura del general Antonio López de Santa Anna se inició la etapa histórica conocida como la Reforma, que se prolongó hasta la restauración de la República, una vez rechazado el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en 1867. En esta etapa se dieron bases imprescindibles para la modernidad

del Estado Mexicano al desatarse un proceso de secularización. En la vida municipal hubo transformaciones importantes sobre las que se sustentó el desarrollo. Estas fueron promovidas por la Ley de desamortización de los bienes de corporaciones civiles y eclesiásticas, y por la segunda Constitución federal de 1857.

En los Artículos 114, 117, fracciones I, XIII, XVI y XXV; 121 y 122, del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856, se abordó la cuestión municipal.

Igual suerte corrió la cuestión municipal, en los Artículo 110 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado en la ciudad de México el 16 de junio de 1856.

Señalamos la ley de desamortización, en razón de los efectos que le produjo a los –de por sí– exiguos bienes del Municipio, y se le conoce también con el nombre de *Ley Lerdo*.

Pese a que especificaba que todos los bienes de manos muertas, serían desamortizados –dicha ley comprendía tanto fincas rústicas y urbanas de corporaciones civiles y religiosas–, sin embargo exceptuaban de afectación la propiedad de las comunidades indígenas y bienes raíces del Municipio (artículo 3º de la ley). Al momento de aplicarse, afectó los bienes excluidos.

La ley de desamortización quedó plasmada en el artículo 27 de la Constitución federalista de 1857. En esta, no se discutió esencialmente nada acerca del Municipio, y cuando se le toca, se hace de manera muy concreta sobre el Ayuntamiento de la Ciudad de México, pero sobre el Municipio en general, nada.

Bajo esta Constitución, el Municipio no se elevó a rango constitucional. Uno de los constituyentes J. M. Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades sumamente completo y basado en consideraciones objetivas y trascendentes.

Se reformó la Constitución de 1857 en su Artículo 109 y determinó que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

En plena guerra de reforma, son nuevamente los conservadores los que se ocupan del Municipio. Efectivamente, el gobierno del General Miramón asentado en la capital de la república, dictó en 1859 la *Ley de la Municipalidad de México y de sus Fondos*; a pesar de que dicha ley no se aparta de la tendencia de reducir las facultades de los Ayuntamientos, si se nota el interés de los conservadores de preservar dicha institución – aunque sea – para manejarla de acuerdo a sus intereses.

1.2.4. El Período de 1865-1910

El Imperio de Maximiliano, entre 1863 y 1867, atendió los aspectos y problemas asociados al ámbito local, y a la administración interior con base en algunas categorías de política y gobierno liberal que se encontraban ya establecidas.

Incorporaron características del modelo departamental francés establecido en la época napoleónica. Las instituciones de la administración interior embonaron con relativa facilidad con los ajustes establecidos o refrendados en la época del Segundo Imperio.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865, emitido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo, instauró un régimen policiaco de control absoluto, subprefectos y alcaldes, dejando los ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local.

Cuestión que se advierte en los Artículos 28, 29, 33 al 38, 39, fracciones I, III y IV; y 40 al 44, del citado Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, dado en el Palacio de Chapultepec el 10 de abril de 1856.

1.2.5. Municipio en el Porfiriato

La extinción del Imperio de Maximiliano trajo consigo, la restauración de la república y el porfiriato.

Entre 1867 y 1911 se inició el proceso de fortalecimiento de la centralización del Ejecutivo. Se entró en la fase de la era de los jefes políticos, instrumento básico de centralización; con ello el Municipio se vio supeditado a las autoridades distritales y estatales. El control municipal, que se había iniciado a principio del siglo XIX era un hecho a finales de ese siglo. Los ayuntamientos vieron más restringida su acción en la medida que los pueblos y demás centros de población se alejaban de la esfera y núcleo de aquellas autoridades. El abismo entre autoridades y habitantes se fue haciendo más profundo. Los ayuntamientos tenían restringidos sus actos en diversos ramos, como en el manejo de sus presupuestos y en las elecciones populares. Durante el porfiriato se descuidó el aspecto político y la representatividad en favor del desarrollo agrícola e industrial, del fomento de los ferrocarriles y de obras públicas, y de la eficacia administrativa.

Con el régimen del general Porfirio Díaz se cerró una parte fundamental del México moderno. Las relaciones municipales, que estuvieron violentadas y sujetas a los propósitos del centro, fueron parte de las condiciones que atizaron el cambio social al concluirse la primera década del presente siglo. Las inconformidades tendientes a propiciar el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los sectores rurales, colocaron el poder y la autonomía municipal como uno de los aspectos básicos que empujaron la gesta revolucionaria.

El Municipio a fines y principios de siglo, estuvo gravemente sometido. Su autonomía era letra muerta, lo que dio como resultado uno de los postulados de la Revolución: El Municipio libre.

Este período se caracteriza por la nefasta presencia de los Jefes Políticos (donde la generalidad de sus actos se encuentran determinados por el abuso y el despotismo); eran una figura jurídico-política intermedia entre el estado y los Municipios.

En esta época, nuestro país se encuentra dividido administrativa y políticamente en un número variable de Distritos. No resultará extraño que la restauración del Municipio, fuese una demanda del pueblo mexicano, dentro de los lineamientos y exigencias de la revolución de 1910.

La cuestión municipal fue abordada en el Plan de la Noria, suscrito por Porfirio Díaz en noviembre de 1871.

También en el Preámbulo del Plan de Tuxtepec, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco, suscrito por Porfirio Díaz.

En la Reforma del artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 21 de octubre de 1887, modificó la cuestión municipal.

En los puntos 46 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Luis Missouri, EE.UU., el 1º de julio de 1906, que se pronunciaba por la desaparición de los jefes políticos y el fortalecimiento municipal.

El Preámbulo del Plan de San Luis Potosí, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, que retomaba el fortalecimiento municipal.

El Punto 29 del Pacto de Empacadora, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1912.

Los Artículos 2º y 3º de las adiciones al Plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914.

El Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por Venustiano Carranza en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914. Y por último, el Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la

ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916.¹⁶

1.2.6. Municipio y Constitución de 1917

El ambiente que se vivía al despuntar el siglo XX era de una amplia efervescencia política; el problema de la vida municipal y su relación con los niveles estatal y federal de gobierno se hacía por momentos, irresistible; todo apuntaba a una necesaria reforma municipal. Ésta se plasmó en el artículo 115 de la Constitución federal de 1917 y en las consecutivas constituciones estatales.

No hubo programa ni plan revolucionario, que no abogase por la plena libertad municipal, e incluso, sugiriese alternativas para su mejoramiento.

La Constitución producto de la revolución de nuestro pueblo, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, tuvo diputados sobresalientes en el ámbito municipal, como: Hilario Medina y Heriberto Jara.

1.2.7. El Período de 1917-1981

Los integrantes del constituyente de 1917, cuando debatieron sobre la vida municipal centraron su atención en los aspectos económicos y dejando de lado los aspectos políticos del mismo.

Principio correcto en un inicio, pero ocasionó que no se discutiera lo relativo a democracia y participación ciudadana en el quehacer municipal.

El presidencialismo, práctica política de los regímenes posrevolucionarios, ha generado un centralismo que ha ocasionado innumerables problemas; dentro de ellos se

¹⁶ Cámara de Diputados XLVI legislatura del Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo VIII, México, 1967, P. 296-309.

encuentra el haberle privado al cabildo su vida política, así como recursos económicos que requiere para financiar la prestación de servicios que le corresponden.

1.3. EL MUNICIPIO Y LAS REFORMAS CONTEMPORÁNEAS AL 115 CONSTITUCIONAL

1.3.1. Análisis de las Reformas al 115

Texto Constituyente de 1917

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

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directos y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades.
- 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 constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de 4 años.

Son aplicables a los gobernadores, sustitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

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

Primera reforma

20 de agosto de 1928

En esencia, la *Primera reforma*, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.

Segunda reforma

Diario Oficial del 29 de abril de 1933

Esta *Segunda reforma*, publicada en el Diario Oficial en fecha 29 de abril de 1933, estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

Tercera reforma

Diario Oficial del 8 de enero de 1943

Se reformó el párrafo tercero de la fracción III del 115:

“Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de 6 años”.

En síntesis, la *Tercera reforma*: Diario Oficial de 8 de enero de 1943, señaló que el período de los gobernadores no debería rebasar los seis años.

Cuarta reforma

Diario Oficial del 12 de febrero de 1947

La *Cuarta reforma*: Diario Oficial de 12 de febrero de 1947, instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

Quinta reforma

Diario Oficial del 17 de octubre de 1953

En resumen, la *Quinta reforma*: Diario Oficial de 17 de octubre de 1953, derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal del ciudadano.

Sexta reforma

Diario Oficial del 6 de febrero de 1976

Esta *Sexta reforma*: Diario Oficial de 6 de febrero de 1976, adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia coincidente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

Séptima reforma

Diario Oficial del 6 de diciembre de 1977

La *Séptima reforma*: publicada en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977, adicionó un último párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los Municipios con más de trescientos mil habitantes. Como puede observarse, la incipiente y muy limitada reforma política, impulsó con renovados bríos la lucha por mayores niveles de participación de la ciudadanía políticamente organizada para integrar los órganos públicos de representación.

Octava reforma

Diario Oficial 3 de febrero de 1983

Esta *Octava reforma*, representó el avance más importante que en toda la historia del Municipio mexicano se había registrado; fue publicada en el Diario Oficial de 3 de

febrero de 1983. Aseveración que se aprecia en que se fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales –contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente–; reiteró, también expresamente, la facultad reglamentaria de los Municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los Municipios; con todo y lo cuestionable, dejó a la legislatura de los Estados la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los Municipios, pero a favor del fortalecimiento municipal, le otorgó a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos. De avanzada, la facultad para crear empresas paramunicipales, el otorgamiento de facultades en materia ecológica y de reserva territorial, así como lo referente a la facultad para celebrar convenios con la federación, estados e intermunicipales que tuvieran por objeto el mejoramiento y eficiencia de los servicios públicos de su competencia.

Novena reforma

Diario Oficial del 17 de marzo de 1987

La *Novena reforma*: Diario Oficial de 17 de marzo de 1987: el artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al Municipio. Lo relativo a las Entidades pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

Finalmente, se realizó la *Décima reforma*, publicada en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999. Contiene determinaciones muy importantes, tales como reconocimiento como nivel de gobierno y ampliación y precisión de servicios públicos municipales, materia de empréstitos, entre otras más. Más adelante precisaremos y analizaremos la nueva redacción que presenta el 115.

1.3.2. Análisis de la Reforma de 1983 y 1999

La reforma de 1983, continúan la línea economista del constituyente de 1917, en razón de seguir potenciando los elementos económicos sobre los políticos; aunque tal criterio (económico), es virtualmente una realidad más bien teórica que fáctica.

Así tenemos, que de la totalidad de ingresos tributarios del país, se destina un 80% a la federación, un 17% a los estados y un 3% a los 2427 Municipios de nuestra nación; siendo la realidad en cuanto a participación económico destinada a los Municipios, –todo se deja a los famosos convenios de coordinación fiscal, en los cuales no puede tener injerencia el Municipio–.

Se reconoce así mismo, que no es la totalmente la reforma negativa o demagógica, sobre todo las relativas a:

- Aplicación del sistema de representación proporcional en lo Municipios, quitando el anterior requisito de número poblacional para otorgarlo.
- Determinación de facultades en materia ecológica y reserva territorial municipales.
- Facultad del Municipio para establecer empresas paramunicipales.
- Enumeración por vez primera en toda su historia, de las atribuciones del Municipio respecto a los servicios públicos que debe prestar a la comunidad.
- Lo relativo a celebración de convenios con los estados entre Municipios; toda vez que coadyuve a la más pronta y efectiva realización de los servicios que le corresponde prestar.

Así mismo, dentro de estas importantes reformas, tenemos aquellas que por su contenido son muy cuestionables:

- a).- La imposición de las legislaturas de los estados, que en materia de recursos económicos ejercen sobre los Municipios.
- b).- Sobre la facultad otorgada a las legislaturas de los estados para decretar, desaparecidos los poderes total o parcialmente de los Ayuntamientos.
- c).- La facultad de las legislaturas locales, para legislar en materia de relaciones laborales de los trabajadores de los estados y Municipios.

Este elemento es a todas luces violatorio del espíritu y contenido de nuestra Constitución, toda vez que instituye que las relaciones de trabajo que son reguladas por el artículo 123, con sus apartados "A" y "B" –este último norma a los empleados públicos federales–, constituyen una excepción, y la reforma de que

hablamos estableció *la excepción de la excepción*, dado que una facultad exclusivamente de la federación se otorga ahora, nada más y nada menos que a los Estados. Ver artículo 73 fracción X.

Ochenta y tres años después de haber sido promulgado el artículo 115 constitucional y de haber tenido algunas modificaciones, el Municipio aún continúa luchando por alcanzar sus propósitos de autonomía. El Municipio no ha contado con los instrumentos necesarios para hacer efectiva su autonomía económica y política. Le ha sido muy difícil sacudirse el proceso histórico que le impuso una política centralizadora que determinó una relación de subordinación en relación con los otros órdenes de gobierno.

El Municipio en México ha dado pasos adelante; sin embargo el proceso de maduración política de la sociedad civil mexicana requiere de un Municipio responsable ante los ciudadanos, y de una institución que garantice el desarrollo político y social. Para que con ello se vitalice a los estados y a la federación.

1.3.3. La Reforma de 1999

Transcribo el texto de la más reciente reforma y adición al artículo 115:

I. Cada Municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa, *integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

En esta fracción la Reforma precisó cambios conceptuales que consolidan el nivel municipal (junto al federal y estatal) precisado la palabra *administrado* por gobernado, además de señalar la integración mínima de dicho gobierno vecinal.

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 procede que entren* en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas *de los*

estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

La Reforma precisó que en caso elecciones incompletas o de decretarse la desaparición total o parcial de un ayuntamiento, se nombre por la legislatura un Concejo Municipal.

II. Los Municipios estarán: Los ayuntamientos *tendrán* facultades para *aprobar*, de acuerdo con *las leyes en materia municipal que deberán expedir* las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, *que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

Los ayuntamientos ahora, ya no *poseen* sino *tienen* facultades (no para expedir) para *aprobar* sus bandos y disposiciones administrativas (aunque de conformidad con las leyes municipales que expida la legislatura del Estado); se amplió el concepto a: que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario*

municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y.*
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

Del apartado a) al e), se precisan los contenidos y magnitudes de la facultad de aprobar las normas y reglamentos.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo *las funciones* y servicios públicos siguientes: Ahora los Municipios tienen plena facultad en materia de servicios públicos, que antes de la reforma prestaban con el concurso de los Estados:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto*
- e) Panteones*

- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, *en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*
- i) (...) Se ampliaron los servicios públicos municipales en materia de drenaje y tratamiento de aguas residuales; en materia de limpia a la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; en parques y jardines se acrecentó lo relativo al equipamiento.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o *el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.*

Se limitó la facultad de los Municipios para celebrar convenios que tengan por objeto la eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde, con la previa aprobación de las legislaturas estatales en éstos.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, (...) y en todo caso:

- a) Percibirán (...)
- b) Las participaciones federales, (...)
- c) Los ingresos derivados de la (...)

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 estatales no establecerán exenciones o subsidios *en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos* los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios,

salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran (...)

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;*

Se obliga a los estados y federación, a que cuando realicen o planes de desarrollo regional, verifique que se encuentren y participen en ellos los Municipios.

- d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*

Se consolidan las facultades en materia de vialidad y tránsito municipal.

i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente 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

(...)

VII. *La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional

(...).

IX. Derogada.

X. Derogada.

1.4. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO

1.4.1. Territorio Federal de Quintana Roo

En 1902 la división política del país se modificó. El 24 de noviembre de ese año se creó el Territorio Federal de Quintana Roo en la porción oriental de la Península de Yucatán, como parte de la estrategia del gobierno federal para terminar con la Guerra de Castas y establecer una presencia soberana ante Honduras Británica (hoy Belice). Historia Primer proyecto de división política. El 6 de diciembre, el presidente Porfirio Díaz nombro como jefe político del territorio (a partir de 1917 serian llamados gobernadores) a José Maria de la Vega, quien propuso para la administración del Territorio su división

en cuatro prefecturas: Las Islas, Las Lagunas, Las Bahías, y Bacalar; cada una a su vez comprendería subprefecturas.¹⁷

Sin embargo, el proyecto fue archivado en la secretaria de gobernación por considerar que resultaría complicado administrar más de tres distritos, amén de que el arraigo y la experiencia administrativa solo se tenían en el antiguo partido de las Islas, Zona que se proponía como prefectura con el mismo nombre.

División en tres distritos. Desechada la propuesta de José Maria de la Vega se optó por una división, de acuerdo con su situación geográfica, en tres distritos: norte, centro y sur. El distrito norte con sede en Isla Mujeres comprendía las subprefecturas de Cozumel y Holbox; el distrito centro con sede en el campamento Vega –ubicado en punta Allen, Bahía de la Ascensión–, que en los hechos hacia las veces de capital del territorio; y el distrito sur, sede en Bacalar, con subprefecturas en Icaiche, Xcalak, Ramonal, y Santa Cruz Chico. Asimismo, en el territorio se erigieron Ayuntamientos en Isla Mujeres, Campamento General Vega, Payo Obispo, Xcalak, Santa Cruz Chico, Petcacab y Bacalar; en Cozumel se instaló una junta municipal.¹⁸

Entre abril y mayo de ese año se celebraron las primeras elecciones de los ayuntamientos; en algunos casos el mando civil y militar convergió en una sola persona, aunque en general la mayoría de las poblaciones fueron gobernadas por civiles electos. Las actividades de gobierno se iniciaron paulatinamente en los lugares ya dominados por el ejército federal.

El 27 de febrero de 1904 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación de la Ley de Organización Política y Mundial del Territorio Federal de Quintana Roo*, en la que se especificaba que la capital del territorio sería Santa Cruz de Bravo (hoy Felipe Carrillo Puerto); poco a poco y provocando por la intención de Ignacio A. Bravo, recién designado jefe político del territorio, de borrar toda huella de su predecesor, el

¹⁷ *Enciclopedia de Quintana Roo*, México, 2001, Tomo VI, S/Ed., S/ed., S/f., S/a., P. 253

¹⁸ *Ibid.*, P. 254.

Campamento Vega desapareció. En esta ley se respetaba la división en tres distritos pero las subdivisiones al interior de estos se modificaban, ahora las figuras serían Municipios y comisarías.

El distrito del norte, que comprendía parte continental y las Islas Cozumel, Mujeres, Holbox, Cancún y Contoy, incluyó los Municipios Isla Mujeres (cabecera del distrito) y Vigía Chico, contaba asimismo con cinco comisarías: Petcacab, Yodtzonot, Sconche, Tabi y Sabán; el distrito del sur contó con tres Municipios: Payo Obispo (cabecera), Xcalak y Bacalar, y cuatro comisarías: Santa Cruz Chico, Ramonal, Estévez y Río Huach.¹⁹

Cada uno de los distritos estaba encabezado por un perfecto, este y los comisarios dependían directamente del jefe político del Territorio; los presidentes municipales y los cuatro regidores de cada ayuntamiento no volverían a ser lectores por la ciudadanía más de una década, los candidatos eran propuestos por el jefe político a la Secretaría de Gobernación y esta dependencia determinaban los nombramientos; a menudo se trataba de cargos honoríficos, es decir, los funcionarios municipales no percibían salarios algunos.

Esta organización territorial permanecería vigente hasta 1917, con excepción de la ubicación de la capital del Territorio que en 1915, al devolver a los mayas su otra ciudad sagrada, Santa Cruz, se trasladó a Payo Obispo (hoy Chetumal).

1.4.2. División en Municipios

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, señalaba la división del territorio nacional en 29 estados, dos territorios y un distrito federal; la Península de Yucatán se encontraba dividida en los estados de Campeche y Yucatán, y el Territorio de Quintana Roo. Esta constitución también estableció la creación de los Municipios: Cozumel, Isla Mujeres y Payo Obispo.

¹⁹ Ibid., P. 264.

Sabe recordar que la zona centro del territorio, en poder de los mayas, se convirtió en los hechos en una región independiente del gobierno territorial y del federal.²⁰

1.4.3. De Municipios a Delegaciones

A fines de 1928 se decreto la desaparición de los Municipios libres en los territorios federales; la figura municipal fue sustituida por delegaciones de gobierno, lo cual nuevamente dio al gobernador un poder centralizado y provoco y que varios quintanarroenses fueran relegados de los puestos públicos. Quintana Roo dividió en cuatro delegaciones, las cabeceras de estas eran: de la primera, Payo Obispo; de la segunda, Santa Cruz; de la tercera, Cozumel y de la cuarta, Isla Mujeres. La capital política de Territorio se ubico en Payo Obispo (hoy Chetumal). Cada delegación esta a cargo de un delegado nombrado directamente por el gobernador; en las poblaciones importantes había un subdelegado que era nombrado por el delegado correspondiente.

1.4.4. Desaparición del Territorio de Quintana Roo

El 14 de diciembre de 1931 se decreto la anexión de Quintana Roo a los estados de Yucatán y Campeche. (Decretos históricos, historia). La primera delegación con cabecera en Payo Obispo y una pequeña parte de la segunda delegación paso a formar parte del estado de Campeche, mientras que el resto de Quintana Roo quedo en poder de Yucatán. Las Islas Holbox, Mujeres, Contoy y Cozumel no se incluyeron en el decreto y quedaron al garete, teóricamente bajo jurisdicción federal hasta marzo de 1934 año en que fueron anexadas a Yucatán. La zona incorporada a Campeche se constituyo en el noveno Municipio de esa entidad con el nombre de Quintana Roo; la zona incorporada a Yucatán, en el Municipio de Santa Cruz.²¹

1.4.5. Reincorporación del Territorio

El 11 de enero de 1935 el presidente Lázaro Cárdenas emitió un decreto, publicado en

²⁰ Ibid., P.268.

²¹ Ibid., P.269.

el *Diario Oficial* el 16 de enero, mediante el cual se creó nuevamente el Territorio Federal de Quintana Roo, con sus antiguos límites y extensión. Políticamente recuperó su división en cuatro delegaciones. Hacia la década de 1950 la primera delegación tenía cabecera en Chetumal, la segunda en la Isla de Cozumel, la tercera en Felipe Carrillo Puerto, y la cuarta en Isla Mujeres. Los delegados y subdelegados eran nombrados directamente por el gobernador. La capital del Territorio y por tanto la sede de los poderes federales se encontraban en Chetumal. Esta organización permanecería vigente hasta la erección de Chetumal Quintana Roo en estado libre y soberano

1.4.6. Quintana Roo, Libre y Soberano

El 2 de septiembre de 1974, el presidente Luís Echeverría envió al congreso una iniciativa Quintana Roo y Baja California Sur Fueron elevados a la categoría de estados. Tras la población de las legislaturas estatales, el 8 de octubre de ese mismo año Quintana Roo nació como estado libre y soberano con los mismos límites y extensión que se le había otorgado al Territorio Federal en 1902.

El 10 de noviembre de 1974 se ingresó el Congreso Constituyente con siete diputados por el mismo número de distritos electorales (Congreso del estado); el 12 de enero de 1975 se promulgó la Constitución Política de Quintana Roo, en esta se dividió políticamente al estado con siete Municipios. De la antigua primera delegación se conformó el Municipio Othón P. Blanco, con cabecera en Chetumal; de la tercera delegación se informaron los Municipios Felipe Carrillo Puerto, con cabecera en el pueblo del mismo nombre y José María Morelos, con cabecera en la población del mismo nombre; parte de la segunda delegación formó el Municipio Cozumel, cabecera en la Isla mismo nombre; comparte de la tercera y cuarta delegación se formó el Municipio Lázaro Cárdenas, cabecera en el poblado de Kantunilkin; de la cuarta delegación se formaron los Municipios Benito Juárez, cabecera en Cancún e Isla Mujeres, cabecera en la Isla del mismo nombre.

En Chetumal se ubica la capital del estado y la sede de los poderes. Esta división

Política no sufrió modificaciones sino hasta 1993, año en que se creó el octavo Municipio de la entidad.²²

1.4.7. Creación de Alcaldías

En 1992, debido al crecimiento demográfico y a la falta de estructuras jurídicas – administrativas capaces de atender las demandas de servicios públicos de algunas poblaciones, se crearon las alcaldías, concebidas como organismos colegiados descentralizados de la administración municipal. Cada alcaldía cuenta con un alcalde, uno o dos concejales y un tesoro, que son elegidos en forma directa por la ciudadanía. De acuerdo con el número de habitantes, la importancia de sus actividades económicas y su ubicación geográfica, se constituyeron alcaldías en Holbox, Dziuche, Chunhuhub, Tihosuco, Playa del Carmen, Bacalar y Nicolás Bravo. En 1998 existían 10 alcaldías: Nicolás Bravo, Bacalar, Dos Aguas y Cerro de las Flores, Municipio Othón P. Blanco; Tihosuco y Chunhuhub, Municipio Felipe Carrillo Puerto; Sabán y Dziuché, Municipio José María Morelos; Holbox, Municipio Lázaro Cárdenas; y Tulum, Municipio Solidaridad. Playa del Carmen dejó de ser Alcaldía para convertirse en cabecera municipal cuando se creó el octavo Municipio de la entidad.²³

²² Ibid., P. 271.

²³ Ibid., P. 271.

CAPÍTULO II

TIPOS DE AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO

“Juan Palomar de Miguel, en su obra define al Municipio como "el conjunto de personas asentadas en un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.”²⁴

Jurídicamente el Municipio es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses y que depende en mayor o menor grado, de una entidad pública superior; el Estado Federado y la Federación. Por lo mencionado anteriormente se puede establecer que todo Municipio cuenta con determinados elementos que son:

- a) Población
- b) Territorio
- c) Gobierno
- d) Capacidad Económica; y
- e) Una Personalidad Jurídica para realizar un determinado fin.

“De acuerdo a la opinión de José García Sánchez, la población como elemento del Municipio, es el elemento que lo define mejor, que se caracteriza por su mayor o menor densidad; por el tipo de relaciones de producción que ejerce y por las necesarias relaciones mutuas entre los vecinos que habitan una comunidad.”²⁵

Otro criterio, se inclina por establecer que sin territorio no puede haber Municipio. El territorio es en las corporaciones comunales su elemento físico o material,

²⁴ Palomar de Miguel, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, 1981

²⁵ García Sánchez, José, *El Municipio sus Relaciones con la Federación*, México, Porrúa , 1985, P. 10

entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio; es axiomático este elemento que constituye un factor primordial para su configuración.

El Gobierno, otro elemento característico en el Municipio, es definido como "el conjunto de medios a través de los cuales la soberanía se traduce en actos, es el conjunto de instituciones organizadas por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de su soberanía. La autoridad o poder gubernamental, se ejerce a través de los órganos integrantes del Municipio, y junto con su capacidad económica, pueda realizar las actividades necesarias, con la finalidad de satisfacer las necesidades de los miembros que integran dicha institución, que desde el punto de vista ontológico, es una de sus finalidades.

El territorio. Es el medio físico donde se asienta el Municipio con sus riquezas naturales, su infraestructura urbana (equipamiento, vialidad y servicio), sus problemas ambientales, sus características geográficas, su potencialidad y sus carencias.

Población. Es el conjunto de habitantes, con sus demandas, sus aspiraciones, sus diferencias, sus contradicciones, sus potencialidades, su cultura, etc.²⁴

Gobierno. Es el conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad de la colectividad y hacerla cumplir. El gobierno lo forman todos los poderes y funciones de la autoridad pública (ejecutivo, legislativo y judicial), pero la función en que muestran su actividad específica los gobernantes es en la ejecutiva.

El territorio lo entendemos como un ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico.

Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio.²⁵

²⁴ Acosta Arévalo, José Octavio, *Manual del Presidente y la Presidenta*, Heriberto Jara, P. 15

2.2. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO

La personalidad jurídica del Municipio occidental la encontramos por primera ocasión reconocida en el derecho romano. Fue creada como *modus vivendi* entre la ciudad conquistador y las ciudades sometidas.

García López señala que a las ciudades conquistadas, Roma les dejó su capacidad privada, permitiéndoles actuar en las relaciones patrimoniales de derecho común. De ahí en adelante se reconoció al Municipio como persona jurídica. De acuerdo con el Artículo 115, fracción II de la Constitución, el Municipio cuenta con el atributo de la personalidad, esto es, que puede ser sujeto de derechos y obligaciones. El derecho reconoce dos tipos de personas:

- a) Personas Físicas; y
- b) Personas Morales.

En la doctrina contemporánea se han cuestionado las implicaciones de la personalidad de los entes públicos; se ha debatido si dicha personalidad es única o doble, y si es de derecho público o de derecho privado o de ambos.²⁶

2.3. AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.3.1. Autonomía Municipal en el Derecho Mexicano

“*Autonomía*” es una voz que proviene del griego antiguo y significa la posibilidad de darse la propia ley.

Según otra acepción, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior,

²⁵ Carlos Quintana, op.cit., P.15.

²⁶ En nuestro país, se adoptó jurisprudencialmente la teoría de la doble personalidad; sin embargo, recientes ejecutorias de la SCJN indican la revaloración de la Tesis de la personalidad única del Estado. Semanario Judicial de la Federación, VI época, Segunda Sala TLVI, p. 63.

mediante norma y órganos de gobierno que le son propios.²⁷

Se entiende por *Autonomía Municipal*: El derecho del Municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tribulación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo de Estado.

“Eduardo García Máynez, nos hace el siguiente comentario sobre el concepto de autonomía: "La autonomía es la facultad que las organizaciones políticas tienen para darse así mismas sus leyes, y de actuar de acuerdo con ellas. Tal Autonomía manifiéstase no sólo en la creación de los preceptos que determinan la estructura y funcionamiento del poder, sino en el establecimiento de las normas dirigidas a los particulares. Por ellos es que el orden jurídico estatal está integrado por las reglas de organización como por las normas de comportamiento.”²⁸

La Autonomía, es la potestad de la que pueden gozar dentro de un Estado, las regiones, provincias, Municipios y otras entidades, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno.

La Autonomía es el Estado y condición del pueblo de gozar de la potestad, de darse sus propias leyes, sin estar sujeto a otras leyes que no sean las dictadas por él.

2.3.2 Autonomía Política Municipal

La Autonomía política es un atributo esencial y fundamental del Municipio, ya que para resolver todas aquellas situaciones que le son propias, deben de gozar de Autonomía.

²⁷ López, García Marcial, Régimen jurídico municipal, s/ed., México, Porrúa, 2003, P. 101.

²⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Mexico, Porrúa, 1940., P. 98

La capacidad para otorgarse democráticamente sus propias autoridades.

El artículo 115 otorga libertad política al Municipio para elegir, en forma popular y directa, al ayuntamiento que será el titular de la administración pública municipal.

Principio de la no reelección. Teniendo como base la experiencia histórica del país, y malamente entendida como principio democrático.

El procedimiento para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

El principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos.

La Autonomía política es un atributo esencial y fundamental del Municipio, ya que para resolver todas aquellas situaciones que le son propias, deben de gozar de Autonomía.

2.3.3 Autonomía Administrativa Municipal

La capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad: servicios públicos, poder de policía y organización interna.

Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

La fracción segunda precisa que el Municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. Se precisa, en esta propia fracción segunda, que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos

a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estará a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida.

Las fracciones quinta y sexta del Artículo 115, otorgan a los Municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Se indica que los Municipios podrán convenir con la federación y con el estado, en el ámbito de sus competencias, lo relativo a la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

2.3.4. Autonomía Financiera Municipal

Capacidad para contar con recursos suficientes, libre manejo de su patrimonio y disposición de su hacienda. Según Artículo 115 fracción cuarta establece que los Municipios tendrán la libre administración de su hacienda; que esta se formara con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan; con las contribuciones que establezcan las legislaturas de los estados a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su división, consolidación, traslación o traslado, mejoría y cambio de valor de los inmuebles; con las participaciones federales que correspondan al Municipio y con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.²⁹

²⁹ Carlos Quintana, op.cit., P. 200,201.

2.4. PROBLEMA DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

La forma de darle Autonomía Financiera al Municipio, ya que ésta era indispensable para tener un Municipio Libre. Los debates que giraron en torno a la forma de dar la Autonomía, desafortunadamente en forma precipitada, los Constituyentes aprobaron un texto Constitucional, que entonces a nadie satisfizo plenamente, y que la experiencia ha confirmado sus deficiencias, por lo que se estableció que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones que le señalen las legislaturas de los Estados.

La experiencia ha demostrado que no puede haber un Municipio fuerte y libre si está sujeto a la voluntad de la legislatura Estatal. A la Autonomía política del Municipio le debe de corresponder una Autonomía Financiera, aunque ello no quiere decir que sea una Autonomía absoluta, y que las finanzas Municipales no deban de coordinarse con los otros niveles de gobierno.

Sin embargo, si hablamos de la problemática que gira entorno de la Autonomía del Municipio, debemos entender exactamente el significado del concepto Autonomía.

La Autonomía Municipal desde este punto de vista es la facultad del cuál goza el Municipio de expedir sus reglamentos, de acuerdo a las limitaciones y prohibiciones establecidas dentro de nuestra Carta Magna, así como, de las demás leyes, que se deriven de ella.

Sin embargo sabemos perfectamente que esta Autonomía se encuentra restringida, pues aunque nuestros Municipios tiene facultades para expedir sus reglamentos, la verdad es que se encuentran atados a las disposiciones de las Legislaturas de los Estados, por lo que su actuación se encuentra limitada. Una de las propuestas que versaron sobre la reforma del artículo 115 Constitucional, es que se lograra, la redistribución de competencias, entre los tres niveles de gobierno, por lo que se habría de emprender el desenvolvimiento del Municipio de todas aquellas actividades y atribuciones relacionadas con su función primordial, como comunidad básica, ya que su

gobierno es el que se encuentra en contacto más directo con su población.

Ante esta situación podemos cuestionar. ¿Porqué el Municipio, que fue a priori a la Federación, que nace en Veracruz con la llegada de Hernán Cortés; y que nuestra propia Carta Magna lo coloca como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país, se encuentra bajo una situación tan problemática en cuanto a 115 Autonomía y se le ha frenado en su capacidad y recursos para desarrollarse en todos sentidos dentro de ámbito territorial y poblacional?. El Municipio debe de gozar de libertad, libertad económica que se traduce como la potestad para administrar su Hacienda, sin la intromisión de ninguna otra autoridad que sea ajena a su Ayuntamiento, pues nadie conoce sus necesidades y problemas económicos como esta figura de derecho, y es necesario que cuente con los recursos necesarios e ingresos suficientes para poder satisfacer sus necesidades.

El Municipio es la comunidad, que posee territorio, población, tiene capacidad jurídica y administrativa, por lo que tiene la posibilidad de realizar un cambio cualitativo dentro del desarrollo económico y político de nuestro país, se le debe permitir realizar ese cambio, y terminar con la tendencia centralizadora que existe para lograr el fortalecimiento de nuestro sistema de gobierno.

2.5. LA NECESIDAD DE ADECUAR LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL MUNICIPIO

Uno de los muchos aspectos fundamentales que la Administración Municipal debe tomar en consideración para realizar con eficiencia y eficacia sus acciones gubernamentales de desarrollo y alcanzar los fines propuestos dentro de su jurisdicción territorial, es establecer el tipo de Municipio bien administrado; es decir, fijar las características con las que cuenta como son "actividades económicas, servicios educativos y culturales, servicios públicos, ingresos que presupuestalmente obtiene y las particularidades de sus asentamientos humanos entre otras, para que a partir de tales conocimientos puedan implantarse adecuadamente los programas de acción

propuestos por el Ayuntamiento, logrando así altos niveles de cumplimiento y responsabilidad aprovechando todos sus recursos en forma racionalizada. Por otra parte, la necesidad de una legislación, que responda a las circunstancias actuales, de tal manera que le permita al Municipio desenvolverse adecuadamente en sus actividades, es una prioridad. Una nueva reglamentación es el medio idóneo que perfecciona las reglas de la organización política. "Expresa el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del Municipio para sumir sus atribuciones bajo determinadas reglas. Esto permitirá a la comunidad municipal exigir a sus autoridades que ejerzan efectivamente sus atribuciones y evita que la autoridad ejerza ese poder arbitrariamente."

Se ha comentado que a partir de la reforma del artículo 115 Constitucional, realizada el 3 de Febrero de 1983, se puede llegar a la elaboración de un Código Municipal, que regule de manera amplia, conveniente, las actividades y facultades que incumben a los Ayuntamientos. "Para la expedición de éste documento normativo, es necesario hacer una revisión legislativa; por otra parte dicho documento contenga tanto las facultades, actividades y disposiciones que deberá realizar el Municipio, así como la forma en que se regularán las relaciones existentes entre los habitantes del Municipio así como sus autoridades."

2.6. DIFERENTES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO

2.6.1. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

a). Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa,

integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del estado.

- b) Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.
- c) 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:

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

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

- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios desuelo y construcciones que sirvan de

base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.³⁰

2.6.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

2.6.2.1. La Autonomía Municipal

Artículo 126.- el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en el territorio que le señala a cada uno de ellos la presente constitución, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda. La autonomía del Municipio libre se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que señala la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente constitución y las leyes que conforme a ellas se expiden.

Artículo 145.- los ayuntamientos, tendrán facultades para formular, aprobar y publicar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida la legislatura del estado, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.³¹

³⁰ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹ Constitución política del Estado libre y soberano de Quintana Roo.

2.6.2.2. La Hacienda Pública

Artículo 153.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda conforme a las siguientes bases:

- I. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o bien por quien ellos autoricen, conforme a la Ley.
- II. La Legislatura del Estado discutirá y aprobará en su caso, las leyes de ingresos de cada Municipio, conforme a la iniciativa que oportunamente envíe cada uno de ellos, en los términos de la presente Constitución y de la Ley de Hacienda que al efecto se expida. Los Ayuntamientos, propondrán a la Legislatura del Estado, a más tardar en el mes de octubre de cada año, con arreglo a los principios de equidad, proporcionalidad, racionalidad y capacidad contributiva, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en el Ejercicio Fiscal inmediato siguiente.
- III. En todo caso los Municipios percibirán:
 - a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca la Legislatura del Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
 - b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura del Estado. En la distribución de los recursos que se asigne a los Municipios, serán consideradas de manera prioritaria, las comunidades indígenas y zonas marginadas. Esta distribución se realizará atendiendo a los estudios en materia de rezago social e infraestructura que previamente presenten los Municipios, y con un sentido de equidad, de

- Acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades y zonas, considerando la incorporación de representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana en los términos de la Ley;
- c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo;
 - d) Los que adquieran por subsidios, legados, donaciones o cualquier causa lícita.
- IV. Las leyes no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por Entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los que de su objeto público.
- V. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.
- VI. La Deuda Pública Municipal se sujetará a lo que disponga la Ley e invariablemente requerirá de la aprobación de la Legislatura del Estado.
- VII. La Legislatura del Estado, revisará y fiscalizará la Cuenta Pública de cada uno de los Municipios, previa aprobación de los Ayuntamientos, en los términos de las disposiciones aplicables. La Legislatura, en coordinación con los Municipios garantizará la disposición de la información de la Cuenta Pública Municipal a la comunidad en general, con base a lo que establezca la Ley que reglamente el acceso a la información pública gubernamental, que al efecto expida la Legislatura.

2.6.3. Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

ARTÍCULO 2. El Municipio Libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en el territorio que le señala a cada uno de ellos la Constitución Política del Estado, con personalidad jurídica

y patrimonio propios, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

La Autonomía del Municipio Libre, se expresa en la facultad de gobernar y administrar por sí mismo los asuntos propios de su comunidad, en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado y las leyes que conforme a ellas se expidan.³²

2.6.4. Decreto de Ley Numero 139 de los Municipios del Estado de Quintana Roo

2.6.4.1. La Hacienda Pública Municipal

ARTÍCULO 229. Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de:

- I. Los bienes muebles e inmuebles, ya sea que se destine al servicio público o uso común y los propios del Municipio.
- II. Los impuestos , derechos , productos , aprovechamientos y demás ingresos fiscales que en su valor establezca la legislatura del Estado en las respectivas leyes de ingresos y demás relativas.
- III. Las participaciones que por su disposición de las leyes fiscales respectivas les corresponden sobre el rendimiento de los impuestos y demás contribuciones federales y estatales.
- IV. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos , de la explotación de sus bienes y del ejercicio de las atribuciones propias del Ayuntamiento .
- V. Las provenientes de empréstitos obtenidos de conformidad con la presente ley.
- VI. Las demás que por cualquier causa o titulo legal ingresen al Municipio.

³² Ley de los Municipios del estado de Quintana Roo

ARTÍCULO 230. Los Municipios administraran libremente su hacienda conforme a las siguientes bases:

- I. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o bien por quien ellos autoricen, conforme a la ley.
- II. La legislatura del Estado discutirá y aprobará, en su caso, las leyes e ingresos de cada Municipio, conforme a la iniciativa que a más tardar en el mes de noviembre de cada año envíe cada uno de ellos, en los términos de la Constitución política del Estado y de la Ley de Hacienda que al efecto se expida.
- III. Los Ayuntamientos propondrán a la Legislatura del Estado; a más tardar en el mes de octubre de cada año, con arreglo a los principios de equidad, proporcionalidad, racionalidad y capacidad contributiva, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en el ejercicio fiscal inmediato siguiente.

IV. En todo caso los Municipios percibirán:

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

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

- b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura del Estado.

En la distribución de los recursos que se asigne a los Municipios, serán consideradas de manera prioritaria, las comunidades indígenas y zonas marginadas. Esta distribución se realizará atendiendo a los estudios en materia de rezago social e infraestructura que previamente presenten los Municipios, y con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad

presupuestal y las necesidades de dichas comunidades y zonas, considerando la incorporación de representantes de estas a los Órganos de Planeación y Participación Ciudadana en los términos de la ley;

- c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; y
- d) Los que adquieran por subsidios, legados, donaciones o cualquier causa lícita.

V. Las leyes no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

VI. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

VII. La Deuda Pública Municipal se sujetara a lo que dispongan la Ley e invariablemente requerirá de la aprobación de la Legislatura del Estado.

VIII. La legislatura del Estado, revisara y fiscalizara la Cuenta Pública de cada uno de los Municipios, en los términos de las disposiciones aplicables. La Legislatura, en coordinación con los Municipios, garantizara la disposición de la información de la Cuenta Pública Municipal a la comunidad en general, con base a lo que establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

ARTÍCULO 231. La Hacienda Municipal será regulada por la ley de la materia y cuya aplicación corresponderá a las personas autorizadas de acuerdo a las Leyes Fiscales del Municipio y Convenios de Coordinación con la Federación y el Estado.

ARTÍCULO 232. La inspección de la Hacienda Publica Municipal compete al Ayuntamiento por conducto del Presidente, el Sindico y la Comisión de Hacienda .

ARTÍCULO 233. Corresponde a los ayuntamientos la aprobación, ejercicio y vigilancia del Presupuesto de Egresos Municipales.

ARTÍCULO 234. El ayuntamiento aprobara el presupuesto de Egresos, cuidando que se justifiquen plenamente:

- I. El monto de las partidas globales cuya suma será igual al Presupuesto de Ingresos.
- II. El gasto en sueldos y prestaciones al personal deberá cuantificarse bajo criterios de racionalidad, a fin de que se destinen recursos suficientes a los servicios y a las inversiones para mejorar los mismos;
- III. Partidas que se asignen para cumplir prioridades; y
- IV. El monto total asignado a cada una de sus respectivas Alcaldías.

ARTÍCULO 235. Los presupuestos de Ingresos y Egresos deberán ser aprobados por mayoría simple del Ayuntamiento.

ARTÍCULO 236. Los Municipios del Estado de Quintana Roo percibirán los ingresos, cuyos aspectos sustantivos se regulan en esta Ley, y de acuerdo con las tasas y tarifas que señalan las Leyes de ingresos y de Hacienda Municipal.³³

2.6.5. Bando de Policía y Buen Gobierno

Artículo 2. El Municipio de Othón P. Blanco es parte integrante de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado de Quintana Roo; investido de personalidad jurídica, con patrimonio propio, autónomo en su gobierno y libre en la administración de su hacienda y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, no existiendo autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Las autoridades municipales tienen competencia plena sobre el territorio del Municipio de Othón P. Blanco para decidir sobre su organización política, administrativa y sobre la prestación de los servicios públicos de carácter municipal, ajustándose a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Estatal y las Leyes Federales y Estatales relativas.

³³ Decreto de ley # 139 de los Municipios del Estado de Q. Roo.

Artículo 3. Son fundamento de las normas del presente Bando: El artículo 115 fracción II párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 145 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y el artículo 66 fracción I inciso c) de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo.

2.6.6. Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco

ARTÍCULO 4. El Municipio de Othón P. Blanco es una institución de carácter público constituida por una comunidad de personas establecida en el territorio que señala el Artículo 128 fracción I de la Constitución Política del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

La autonomía del Municipio se expresa en la facultad de gobernar y administrar por si mismo los asuntos propios de su comunidad en el ámbito de competencia que le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y las leyes que conforme a ellas se expidan.³⁴

³⁴ Reglamento Interior del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Othón P. Blanco.

CAPÍTULO III

ORIGEN DE LOS RECURSOS DE LOS MUNICIPIOS

El origen de los recursos que se gastan en los Municipios tienen tres vertientes que son: Federales, estatales y municipales.

3.1. INGRESOS FEDERALES

Proviene de impuestos, productos, aprovechamientos, derechos, deuda pública nacional e internacional e ingresos adicionales como el incremento de productos y venta de petróleo, exportaciones, son fuentes de la distribución del ingreso nacional, que en gran medida la federación se reserva para sí, otra parte para los estados y, en menor proporción, para los Municipios. De tal manera que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de la federación, que anualmente aprueba el congreso de la Unión, están íntimamente ligados con la Ley de Coordinación Fiscal mediante la cual se operan las transferencias de recursos públicos federales hacia los estados y Municipios. Actualmente, el renglón de ingresos más significativos para los Municipios y para los estados es el de las participaciones federales; este tiene su origen en el artículo 31 fracción IV, que al obligar a contribuir a los gastos de la federación, estados y Municipios, muchas veces gravaba doble o hasta triple vez un impuesto. Ante este injusto fenómeno se fueron implementando disposiciones tendientes a coordinar las facultades tributarias entre los tres niveles de gobierno. De ahí que este problema se resolvió con la Ley de Coordinación Fiscal de 1978, la que suprimió muchos impuestos locales y municipales, prevaleciendo de esta manera los de carácter federal.

Los recursos de carácter federal que reciben los Municipios por motivo de la Ley de Coordinación Fiscal, precisan que dichos recursos contemplados en el presupuesto de egresos de la federación, ya vienen etiquetados para un fin, y ese debe ser buscado en su aplicación.³⁵

³⁵ Castro Malgarejo, Reinaldo, op. Cit., 2001, p.30.

3.2. INGRESOS ESTATALES

La constitución de cada entidad federativa, establece la facultad de ese orden de gobierno para transferir recursos a los Municipios, mismos que formaran parte de su hacienda. De tal manera que los gobiernos locales repartirán porcentajes de su hacienda local a favor de los Municipios como una forma de compensar los impuestos que les prohibieron cobrar en el régimen municipal. Los recursos municipales: siendo solo un pequeño porcentaje de impuestos que son delegados a los Municipios por parte de las legislaturas locales, en muchos casos su cobro corresponde aproximadamente entre el 10 y 30 % del presupuesto que maneja, siendo en mayor medida los de carácter federal y en menor proporción los de carácter estatal que aumentan el presupuesto precario con el que sobreviven. Los ingresos del Municipio son ordinarios o extraordinarios. Son ordinarios aquellos que cobra la municipalidad en forma cotidiana y regular y que perciben con base en las leyes respectivas para proveerse de los fondos que necesitan para realizar sus fines.³⁶

Los ingresos extraordinarios, conformados por los recursos adicionales que el Municipio obtiene para cubrir su gasto; están integrados por las contribuciones de vecinos, prestamos, subsidios y transferencias.

3.3. INGRESOS MUNICIPALES

Los recursos de carácter federal que reciben los Municipios por motivo de la Ley de Coordinación Fiscal, precisan que dichos recursos contemplados en el presupuesto de egresos de la federación, ya vienen etiquetados para un fin, y ese debe ser buscado en su aplicación.³⁷

Los recursos de carácter estatal se gastan en diferentes obras ya determinadas por los estados y las legislaturas estatales, en el presupuesto de egresos del estado y otras

³⁶ Enríquez Rosado Carmelo, Manual para la Gestión de Recursos Financieros, s/ed, Cesem, 1996, s/p.

³⁷ Castro Malgarejo, Reynaldo, op. Cit., , p.30.

en las cuales se informa a la ciudadanía de las cantidades y destinos incluyéndose en los informes de gobierno.

Los recursos de origen municipal se basan en el presupuesto de egresos municipales. Dicho documento contempla de manera ordenada, planteada y clasificada los gastos que el ayuntamiento debe realizar en un año para cumplir con sus funciones y atender las demandas de la población y que le permite prever los recursos financieros necesarios para la administración municipal, llevando un control estricto de los gastos de la administración municipal y manejar adecuadamente y honestamente los fondos financieros del Municipio. Las decisiones sobre el fortalecimiento municipal implican reconocerle a este orden de gobierno su autonomía, derechos, facultades, atribuciones, funciones y por supuesto obligaciones, sobre todo ante la modernización del país. En términos de la administración pública, los Municipios prestan servicios a su población, aplican políticas públicas de orden federal y estatal, así como decidir la distribución de sus recursos. La generación y distribución de la riqueza y el ingreso se relacionan con las necesidades sociales y territoriales. Estos factores son esenciales para el diseño, instrumentación y operación de políticas, programas y estrategias para impulsar el desarrollo. De acuerdo a lo establecido por la Federación, se le da el 4% a cada estado de nuestro país, y cada estado distribuye esos ingresos a sus Municipios, de acuerdo a la cantidad de estos. Las regiones, estados, Municipios y localidades de nuestro país presentan diferentes niveles de bienestar, que son medidos a través de diferentes índices que permiten la comparación. El panorama general sobre las desigualdades sociales, económicas y regionales que existen en México, justifican el diseño de políticas y programas dirigidos a evitar que se amplíen las brechas en el desarrollo. Uno de los instrumentos disponibles en el marco del federalismo es su vertiente fiscal. La magnitud de los recursos presupuestales para el Municipio, no excluye la necesidad de este de avanzar en otros aspectos relacionados con el fortalecimiento municipal, por ejemplo, fomentar las estrategias de desarrollo económico-productivo para generar empleo e ingreso de manera sostenida que ayude al impulso de la descentralización y la modernización de la administración pública municipal, así como una mayor participación de la sociedad local en su propio desarrollo. Se debe hacer la diferencia

entre los conceptos de pobreza y marginación, es decir, analizar cada uno de estos para introducir un plan y asignar recursos y evaluar las políticas adoptadas para la superación. Ante la pobreza que se registra en la gran mayoría de los Municipios y con la disposición de recursos escasos, los ayuntamientos se preocupan por una distribución más equitativa de los ingresos de la federación, e incluso por obtener mayores competencias en materia de recaudación de impuestos y definición de líneas de gasto público.

3.3.1. Impuestos

“Raúl Rodríguez Lobato, considera que los Impuestos, son todas aquellas prestaciones en dinero o en especie que fija la Ley, con el carácter de general además obligatorio a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos.”³⁸

Impuestos: Las prestaciones en dinero o en especie que establece la Ley con el carácter de general y obligatorio a cargo de las personas físicas o morales para cubrir el gasto público de los Municipios.

Son las aportaciones o contribuciones obligatorias al erario municipal que conforma a la ley deben hacer los particulares, el gobierno del estado, la federación, así como las empresas descentralizadas de participación estatal o fideicomisos públicos (incluso los municipales, en caso de considerarlo sano y conveniente).³⁹

En base a lo mencionado anteriormente, bajo el rubro de los Impuestos encontramos.

1. Predial.
2. Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.
3. Sobre fraccionamientos.
4. Honorarios.

³⁸ Rodríguez Lobato, Raul, *Derecho Fiscal*, ed., México, Harla, 1982, P.61.

³⁹ Jesús Verver y Vargas M, *Manual de la tesorería municipal*, s/ed, cesem, 1196, P. 26.

5. Sobre espectáculos públicos.
6. Sobre juegos permitidos.
7. Sobre loterías, rifas y sorteos.
8. Sobre matanza de ganado.
9. Sobre impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes causados en los ejercicios fiscales, pendientes de liquidación de pago.
10. Adicional sobre arbitrios municipales.
11. Sobre transporte público en zonas urbanas.

Para un mejor control de los ingresos, es indispensable actualizar año con año los padrones correspondientes a los contribuyentes de los impuestos establecidos en forma permanente en virtud, de que son los renglones de ingresos más importantes y constantes de que dispone la Administración Municipal.⁴⁰

3.3.2. Derechos

"Emilio Margain Manatou, define a los Derechos, como Las prestaciones señaladas por la Ley, exigida por la administración activa en pago de servicios administrativos particulares."⁴¹

Derechos: La contra prestaciones establecidas por la Ley en pago de los servicios públicos municipales.

Están constituidos por las prestaciones que se deben hacer en pago por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o la contraprestación de un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público.⁴²

⁴⁰ Enríquez Rosado, op.cit., P 24

⁴¹ Rodríguez Lobato, Raul, *Derecho Fiscal*, ed., México, Harla, 1982, P.75

⁴² Jesús Verver y Vargas, op.cit., P. 27.

El monto de los derechos se establece de acuerdo a las tarifas respectivas, que autoriza la Ley de Hacienda Municipal tomando en cuenta el costo del servicio. Dentro de este rubro encontramos los siguientes:

1. Por servicios que se presten en los rastros municipales.
2. Por servicios que se presenten en los panteones municipales.
3. Por los servicios de alineamiento de predios y otorgamiento del número oficial.
4. Por expedición de licencias para el uso del suelo, construcción, ampliación, reconstrucción o reparación o demolición de edificaciones, construcción de bardas, construcciones no permanentes y conversión del régimen e propiedad o condominio.
5. Por servicios del registro civil.
6. Por expedición de certificados y certificaciones y copias de documentos.
7. Por deslinde de predios.
8. Por conexión de albañiles.
9. Por servicio de agua.⁴³

3.3.3. Productos

Los productos, son los ingresos que obtiene la Hacienda Municipal, por las actividades que realizan las dependencias y que no corresponden a funciones de derecho público, o por la explotación de los bienes que forman parte de su propio patrimonio, efectuada por el propio ayuntamiento o sus dependencias o por conducto de otras personas mediante contrato, construcción, permiso o cualquier otro similar.

Son los ingresos que obtiene el Municipio por concepto de los servicios que presta en sus funciones de derecho privado.⁴⁴

⁴³ Enríquez Carmelo, op.cit., p.41.

⁴⁴ Jesús Verver y Vargas M, op.cit., p.27.

Productos: los ingresos que percibe el Municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales y por las actividades que no corresponden a sus funciones de derecho público.

Dentro de este grupo quedan incluidos los siguientes:

1. Por la enajenación de bienes pertenecientes a los Municipios.
2. Por la renta de bienes del Municipio.
3. Por los intereses de capitales impuestos.
4. Por almacenaje o guarda de bienes.

3.3.4. Aprovechamientos

Los aprovechamientos no son una categoría específica de ingresos públicos, y mucho de contribuciones, sino una clasificación que reciben los ingresos heterogéneos que percibe el estado por funciones de Derecho Público.

Son aprovechamientos los ingresos que percibe el estado –en nuestro caso, el Municipio– por funciones de derecho público distintos de las contribuciones (o impuestos) Artículo 3 párrafo primero del Código Fiscal de la Federación.⁴⁵

Los aprovechamientos de acuerdo a nuestra Ley de Ingresos en su fracción IV, son:

1. Recargos.
2. Rezagos.
3. Multas.
4. Herencias, legados, donaciones o indemnizaciones a favor del Municipio.⁴⁶

3.3.5. Participaciones

⁴⁵ Jesús Verver y Vargas M, op.cit., p.28.

⁴⁶ Enríquez Carmelo, op.cit., p.43.

Las participaciones son ingresos que provienen de las contribuciones federales o del Estado y que corresponden al Municipio de acuerdo a lo establecido en las leyes respectivas.

Los impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones se causarán, determinarán, liquidarán y cobrarán, en efectivo de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal en vigor y demás leyes que se establezcan y reglamenten los ingresos por estos conceptos.

Las participaciones son ingresos que reciben los Municipios por disposición de la ley de coordinación fiscal y por disposiciones de la leyes fiscales de los estados.⁴⁷

3.3.6. Contribuciones

Las contribuciones o contribuciones de mejoras, propiamente "son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician en materia directa por las obras públicas" (Código fiscal de la federación, Artículo 2 fracción II).

3.3.7. Prestamos

Son los ingresos extraordinarios provenientes de la banca especialmente de desarrollo (BANOBRAS Y NAFIN S.A.), aprobados por el ayuntamiento y autorizados por la Cámara de Diputados local; normalmente se compromete una porción de las participaciones para garantizar el pago.

3.3.8. Subsidios

⁴⁷ Jesús Verver y Vargas M, op.cit., p.28.

Son los recursos aportados por la federación a los gobiernos de los estados para apoyar a los Municipios en el cumplimiento de sus obligaciones financieras y legales o para incrementar su patrimonio.

3.3.9. Transferencias

Las transferencias son recursos que se canalizan a los Municipios para bienes determinados previamente y que normalmente tiene que ver con los programas originados con la federación y el estado, como obras de agua potable, construcción de aulas, equipamiento urbano.

3.4. ANÁLISIS DEL MANUAL DE OPERACIÓN DEL RAMO 33 EN EL MUNICIPIO OTHÓN P. BLANCO

En la actualidad el Ramo 33, esta integrado por siete fondos que son:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Estatat-Municipal).
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (Asistencia Social, Infraestructura Educativa).
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (Educación Tecnológica y Educación de Adultos)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

De estos fondos, todos son distribuidos a los Gobiernos de los Estados y sólo los de Fortalecimiento de los Municipios y para la Infraestructura Social, llegan a las Haciendas Públicas Municipales, la Federación asigna los recursos directamente a los gobiernos de los Estados, promoviendo que a su vez éstos los distribuyan en los

Municipios, de las tablas de asignación, pero también, de las distribuciones presupuestales que los Congresos de los Estados autoricen. Los Municipios, están limitados por los criterios de distribución ya establecidos, la realidad de la infraestructura y las necesidades de la población; es decir, debe corresponder a los Fondos de Aportación Múltiple una distribución directa a los Municipios de acuerdo a su realidad en dichas regiones, las limitantes en cuanto a su infraestructura, la participación ciudadana y las asignaciones presupuestarias posteriores.

Actualmente, de acuerdo al Fondo de Aportaciones Múltiples, los Municipios ejercen programas de Asistencia Social y mantenimiento de la Infraestructura Educativa, financiados por recursos propios de los mismos ayuntamientos para diversos estados, a través de DIF y Desarrollo Social, se promueve el establecimiento de Becas y Asistencia Social en varios programas que los presupuestos Estatales y Federales no contemplan o son insuficientes; con respecto a la Infraestructura Educativa, principalmente en el Sector de Educación Básica, a través del Consejo Municipal para la Concertación de la Obra Pública (CMCOP) se invierte en peticiones y solicitudes de las autoridades de los planteles y de las Asociaciones de Padres de Familia, con el propósito de corregir la infraestructura en cuanto a sus aspectos básicos como su mantenimiento y su ampliación. Con relación al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, que llega directamente a los gobiernos de los estados, y en razón de que los Municipios destinan presupuestos e invierten recursos en este sector, es indispensable que las asignaciones en este fondo también se envíen directamente una parte a los Municipios, tomando en cuenta las condiciones actuales, el crecimiento de la infraestructura y los servicios básicos de salud que actualmente se prestan, en los Centros de Salud y Centros Comunitarios Municipales, no cuentan con respaldo presupuestal y financiero, del ámbito Estatal y Federal, dependiendo única y exclusivamente de los ingresos propios que genera el Municipio. Acerca del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, al ser exclusiva la asignación de éstos a los Estados, la realidad municipal en materia de Seguridad Pública esta limitada no solamente en sus acciones sino también en los resultados que estas presentan, creciendo cada día más sobre todo en los grandes

centros de población, las faltas en la capacitación y equipamiento de las Corporaciones de Seguridad Pública Municipal.

De acuerdo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Fondo de Aportaciones para la infraestructura Social Municipal; si bien tienen la ventaja de que estos se integran a través de los gobiernos de los estados en la Hacienda Pública Municipal, éstos han sido rebasados en la asignación de los mismos hacia los Municipios ya que esta asignación depende de las aprobaciones que el Congreso del Estado autorice al Gobierno del Estado, limitando en todos los sentidos la autonomía financiera de los ayuntamientos.

Así, enmarcados en el fortalecimiento del régimen federalista, se están dando importantes pasos para garantizar que se profundice en la participación del Gobierno del Estado y de los Municipios en la promoción del bienestar social, dotándolos de mayores medios para atender eficazmente las comunidades con servicios sociales, incrementando la cobertura de atención a los grupos de extrema pobreza.

Bajo este esquema, la participación de los grupos sociales organizados en Comités Comunitarios, cobra especial importancia, ya que serán ellos conjuntamente con los Gobiernos Municipales en el seno del COPLADEMUN, los encargados de planear, programar, concertar, supervisar, controlar y evaluar las obras y acciones, garantizando que los recursos públicos respondan a auténticas necesidades sociales, así como la transparencia en la aplicación de los mismos.

La descentralización significa también, a la par con la transferencia de funciones y recursos hacia el Estado y sus Municipios, la simplificación del marco regulatorio de los programas, de manera que la normatividad sea un coadyuvante para el avance adecuado de los mismos y no una limitante a su instrumentación con eficiencia.

La política social instrumentada por el Gobierno tiene en la atención a los rezagos sociales uno de sus objetivos fundamentales; por ello, los programas que se pondrán en ejecución con recursos del Ramo 33, a través del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal*, está orientado a atender y ampliar la cobertura de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de la vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El cual permitirá el financiamiento de obras básicas y acciones sociales e inversiones que beneficien a la población en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno y otorgar dinamismo al sistema federal mediante la descentralización.

Los recursos del Ramo 33 serán administrados y ejercidos por el Gobierno del Estado y en su caso por los Municipios que los reciban, de conformidad con sus propias leyes. La supervisión del manejo de los recursos a que se refieren los fondos aquí mencionados, desde el inicio de presupuestación, en términos de la legislación presupuestal Federal y hasta la entrega de los recursos al Estado, correrá a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por el Gobierno del Estado hasta su erogación total, el seguimiento, control y evaluación del ejercicio del gasto corresponderá a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Gobierno del Estado, la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE y a la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, en sus respectivas áreas de su competencia o en su caso dentro de los términos acordados con los Municipios para integrar y presentar a las instancias correspondientes, los documentos oficiales en los que se reflejen los resultados alcanzados durante su operación.

En este sentido, en el ámbito de la legislación y de las disposiciones estatales, los recursos del Ramo 33 estarán regulados también por los Convenios suscritos entre el Gobierno del Estado y los Municipios, la Ley Orgánica de Planeación del Estado de

Quintana Roo, la Ley de Coordinación Fiscal Federal y del Estado de Quintana Roo, la Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado, el decreto por el que se establece el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo y los acuerdos publicados en el periódico oficial para distribuir los fondos a los Municipios.

3.5. CONCEPTO DE OBRAS DE URBANIZACIÓN

- a) Apertura y mejoramiento de las vías públicas; la seguridad del tránsito de vehículos y Peatones y la construcción de plazas, jardines, parques y campos deportivos.
- b) Pavimentación, banquetas, guarniciones y drenaje pluvial de las vías públicas.
- c) Instalaciones de alumbrado público.
- d) Cualquier tipo de obra orientada a la integración, conservación, mejoramiento y crecimiento de las poblaciones del Municipio.

Las obras mínimas de urbanización:

- a) Red de abastecimiento de agua potable y tomas domiciliarias dotadas de medidor, con las características que señale la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo;
- b) Red de Alcantarillado sanitario y salidas domiciliarias de albañal, y en caso de requerirse planta de tratamiento de aguas negras, de conformidad con las características que señale la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo.

De estas obras exclusivamente se exceptuará en su caso a los fraccionamientos suburbanos del tipo de explotación agropecuaria, y a los industriales del tipo no contaminante, en los que podrán construirse fosas sépticas con las características que señale la propia Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo en base a la Legislación que incide en la materia.

- c) Red de electrificación y alumbrado público con lámparas de tipo urbano o suburbano de vapor de sodio o mercurio, o similar, de conformidad con las normas técnicas de la Comisión Federal de Electricidad;

- d) Guarniciones;
- e) Pavimento en banquetas y calles;⁴⁸

3.6. DENSIDAD DEL MUNICIPIO DE OTHÓN. P. BLANCO

Es importante que se de la distribución de los recursos federales de acuerdo a la población y envase a la extensión territorial que se tenga, aunado a esto el Municipio actualmente se encuentra limitado en la libre administración de sus recursos financieros provenientes del ámbito federal (Ramo 33)

Municipio	Población a mitad de año *							
	2000 ¹	2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cozumel	60,090	73,193	75,640	78,128	80,621	83,118	85,618	88,122
Felipe C. P.	60,365	68,630	70,132	71,605	73,086	74,573	76,066	77,565
Isla Mujeres	11,313	13,315	13,685	14,154	14,725	15,247	15,770	16,344
Othón P. B.	208,164	236,562	241,722	246,781	251,866	256,975	262,103	267,250
Benito Juárez	419,815	572,973	602,450	633,631	664,805	695,975	727,141	758,303
José Ma. M.	31,052	37,295	38,455	39,628	40,804	41,982	43,162	44,344
Lázaro Cárdenas	20,411	22,610	23,003	23,381	23,762	24,145	24,531	24,918
Solidaridad	63,752	136,245	151,586	169,541	187,454	205,333	223,181	241,003
Quintana Roo	874,963	1,160,823	1,216,673	1,276,849	1,337,123	1,397,348	1,457,572	1,517,849

Fuente: Consejo Estatal de Población de Quintana Roo.

* Cálculo con corte al 30 de junio 2005.

¹ Población con corte censal.

⁴⁸ Ley de fraccionamientos del Estado de Quintana Roo, 1192.

Municipio	Tasas de Crecimiento							
	2000	2005 ²	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Cozumel	5.2	3.6	3.5	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1
Felipe C. P.	1.8	2.4	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1
Isla Mujeres	6.4	3.0	2.9	3.1	3.4	3.4	3.4	3.4
Othón P. B.	0.7	2.4	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.0
Benito Juárez	7.2	5.7	5.5	5.2	5.1	5.0	4.9	4.7
José Ma. M.	1.1	3.4	3.2	3.1	3.1	3.0	3.0	2.9
Lázaro Cárdenas	2.6	1.9	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
Solidaridad	20.5	13.7	12.8	12.0	11.3	10.8	10.3	9.9
Quintana Roo	5.2	5.2	5.1	4.9	4.8	4.7	4.6	4.5

Fuente: Consejo Estatal de Población de Quintana Roo.

* Cálculo con corte al 30 de junio del 2005.

² Tasa de crecimiento conciliada.

CAPÍTULO IV

REGLAS DE OPERACIÓN DEL RAMO 33

4.1. MANUAL DEL RAMO 33

4.1.1. De la Programación

El programa operativo anual del Ramo 33, del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y del *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal* se integrará a más tardar el 28 de febrero precisando, por parte de los Municipios, los programas, subprogramas, obras y acciones a desarrollar durante el ejercicio presupuestal del 2005, en el marco de la apertura programática y formatos contenidos en el presente manual.

La programación de las acciones a considerar en el *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, así como de los *Fondos de Aportaciones Múltiples* y de *Infraestructura Social Estatal* deberá fundamentarse en la identificación y priorización de las necesidades comunitarias emitidas por la ciudadanía organizada en comités comunitarios, atendiendo la estrategia de desarrollo integral de los centros de la población estratégicos y validada en el seno del COPLADEMUN y del COPLADE respectivamente.

La programación de las obras y acciones de los Fondos para Infraestructura Social Estatal y Fondo de Aportaciones Múltiples se registrarán en el sistema de administración de proyectos (SAP) de acuerdo a la apertura programática y lineamiento del sistema estatal de planeación de la inversión.

Deberá considerarse el financiamiento de las obras que durante 2004 fueron ejecutadas dentro de estos fondos y pudieron haber quedado inconclusas y/o en proceso, previa validación del COPLADEMUN y del COPLADE según sea el caso.

Por lo que se tomarán en cuenta los siguientes criterios:

- La identificación de Áreas Críticas en Zonas Rurales.
- La identificación de Áreas Críticas en Zonas Urbanas.
- Centros de Población Estratégicos.
- Identificación de Déficit de servicios (Agua Potable, Electrificación, Escuelas, Servicios de Salud, Alumbrado Público, Pozos Agrícolas, Caminos, Pozos de Absorción, Guarniciones y banquetas, etc).
- Compromiso del C. Gobernador y/o Presidentes Municipales.
- Programa a favor del Desarrollo de la Mujer.
- Programa a favor del Desarrollo de la Zona Maya.

4.1.1.1. De la Estructura Financiera

Los programas serán financiados con recursos de aportaciones federales del Ramo 33 y en su caso, con la aportación de los beneficiarios acordada con cada Comité Comunitario.

Aunque la aportación de los participantes se integre al costo total de los proyectos, será siempre adicional al programa presupuesto de cada obra a financiar con recursos fiscales, a efecto de mantener la transparencia en el ejercicio del gasto público.

4.1.1.2. De la Participación Comunitaria

La participación comunitaria en las tareas de desarrollo social es un imperativo señalado en el Plan Básico de Gobierno y se destaca como el elemento estratégico fundamental en la atención de las necesidades básicas de las comunidades del Estado para abatir el rezago social y la pobreza extrema.

Dicha participación es un compromiso de la vida democrática que busca cada vez mejores condiciones económicas, sociales y culturales para la sociedad en su conjunto.

Esta participación debe llevarse a cabo de manera corresponsable entre el Gobierno Municipal y los grupos sociales organizados en Comités Comunitarios.

En este sentido, es responsabilidad exclusiva de los Gobiernos Municipales la integración de los Comités Comunitarios, que garanticen la presencia amplia, plural y democrática de las comunidades en las acciones de Desarrollo Social, aún cuando las obras sean convenidas con alguna instancia Estatal.

Las Instancias Ejecutoras proporcionarán a los Comités Comunitarios la información necesaria de las obras o acciones, con la finalidad de que sus integrantes puedan realizar sus tareas de supervisión y control de las mismas.

Para el caso de obras y acciones ejecutadas por Dependencias Estatales, con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones Múltiples, corresponderá a la Instancia Ejecutora la integración del Comité Comunitario respectivo la cual deberá coordinarse con los H. Ayuntamientos, bajo la normatividad y seguimiento de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

El Municipio y los Comités Comunitarios integrados al COPLADEMUN, serán la instancia fundamental para la operación de los programas del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y del *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, siendo corresponsables de la Planeación, Programación, Presupuestación y Ejecución de las acciones de desarrollo social en sus comunidades, así como de la verificación, seguimiento y control de la aplicación de los recursos. Para el caso de *Fondo para la Infraestructura Social Estatal* y el *Fondo de Aportaciones Múltiples*, serán las Dependencias Ejecutoras en el seno del Subcomité del COPLADE que corresponda, las encargadas de operar los programas de dichos fondos.

Dentro de la estrategia para superar la pobreza la participación de la ciudadanía cobra especial relevancia, ya que da al proceso un contenido democrático y garantiza que los programas y recursos públicos se orienten hacia prioridades definidas por la propia comunidad.

Para efectos del manejo de los recursos del Ramo 33 se tienen previstas dos figuras de organización social: el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y el Comité Comunitario, cuyas particularidades son las siguientes:

- *El COPLADEMUN* es el órgano de planeación del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, en el cual se decide democráticamente el destino de sus recursos y es responsable de la planeación, programación, control, seguimiento y evaluación de las acciones de los fondos.
- *El Comité Comunitario* es la estructura organizativa local (cuadra, localidad, barrio, colonia, ejido, etcétera) y está constituido por los residentes de dicho espacio. Su órgano de decisión es la asamblea comunitaria y sus principales funciones son:
 - Analizar y priorizar las necesidades y problemas locales, así como llevar a cabo el programa de acción comunitaria, es decir, las tareas y acciones a realizar por la comunidad, aún de aquellas que no requieren inversión (campañas de limpieza, reciclamiento de materiales, actividades educativas, etcétera), y el programa de gestión ante el COPLADEMUN.
 - Definir y nombrar las comisiones de trabajo, sus tareas y líneas de acción para cada condición de vida (salud, educación, vivienda, etcétera) a atender en el programa de acción comunitaria y de gestión.
 - Nombrar de forma democrática a su representante ante el COPLADEMUN o a estructuras intermedias de coordinación intercomunitaria (Consejos regionales de Desarrollo Municipal).
 - Ejecutar las obras y acciones apoyadas por el Fondo, cuando el Municipio así lo considere conveniente.
 - Realizar la vigilancia, control y seguimiento social de las obras, acciones y proyectos aprobados en el fondo.

El Gobierno del Estado a través del COPLADE, apoyará en todo momento al Municipio y Dependencias en las actividades relacionadas con capacitación y asesoría a las comunidades en materia de Contraloría Social, organización y planeación participativa.

4.1.1.3. De la Difusión de las Obras y Acciones

En cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 33 Fracciones I, II y III de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación y del Artículo 23 Fracciones I, II y III de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo, el Estado y Municipios deberán publicar en un lugar visible de la cabecera municipal y de las principales comunidades y, en general, informar a toda la población, sobre: el monto de los recursos asignados al Estado y Municipio y la relación de obras que serán ejecutadas, su costo, las comunidades beneficiadas y la modalidad de ejecución de los proyectos.

De igual forma, a más tardar el último día del mes de enero del próximo año, el Estado y Ayuntamiento seguirán la misma estrategia para informar a la población de todo el Municipio, sobre los resultados alcanzados en el ejercicio: recursos que se asignaron al Estado y Municipios y los ejercidos; obras autorizadas y las que se terminaron y, en su caso, las que quedaron en proceso, se cancelaron o suspendieron y sus causas; metas alcanzadas; población beneficiada; costo de cada obra; aportación de la comunidad en cada una; modalidad de ejecución de los proyectos; responsable de su conservación y operación.

4.1.1.4. De los Lineamientos Específicos para la Integración del Programa Anual y Multianual del Gasto

El programa anual del gasto de los fondos objeto del presente manual deberá integrarse sobre la base de los requerimientos planteados en las reuniones de los COPLADEMUNS. Una vez identificadas y priorizadas sus propuestas de inversión estas deberán ser turnadas a las respectivas dependencias coordinadoras de sector del gobierno estatal para su evaluación y jerarquización.

Por otra parte las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública estatal que pretendan postular proyectos de inversión para obtener presupuesto estatal deberán formular sus propuestas de inversión, mediante el formato SEPI.

Los organismos descentralizados de la administración pública estatal, empresas paraestatales y fideicomisos en los cuales funja como fideicomitente el gobierno estatal, también deberán formular sus propuestas de inversión mediante el formato SEPI.

Sin embargo además de los criterios de priorización las propuestas con un monto de inversión mayor a 20,000,000 (veinte millones de pesos 00/100 M.N.) deberán contar con una evaluación socioeconómica que permita cuantificar costos y beneficios sociales del proyecto .

Aquellas propuestas que carezcan de información que sustente el proceso de identificación y priorización serán rechazadas para su respectiva complementación y/o adecuación.

Cada dependencia coordinadora de sector integrara una cartera sectorial de proyectos de inversión, con aquellas propuestas con formato SEPI y que fueron previamente analizadas y validadas.

Las propuestas contenidas en la cartera sectorial de proyectos serán jerarquizados con base a los siguientes criterios:

- a) Altamente estratégico.
- b) Estratégico
- c) Medianamente estratégico
- d) Importante

Con las propuestas presentadas en las secciones de los subcomités, estos validaran la jerarquización propuesta y seleccionaran cuales podrán ser incorporadas al sistema de administración de proyectos (SAP) para iniciar su proceso de programación y presupuestación.

El programa anual del gasto de los fondos objeto del presente manual, deberá integrarse a partir de las anuencias emitidas por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, en la figura de “Oficios de Validación”; para el caso de Fondos Municipales y “Aprobación”; para Fondos Estatales, con base en los anexos técnicos de Validación o Aprobación en su caso que la dependencia o entidad Ejecutora presente.

Entre los meses de enero a febrero deberá integrarse el programa anual de gasto que corresponda como mínimo al 80 por ciento del techo financiero asignado al Municipio y en el período comprendido entre marzo a junio se integrará en su caso, el programa correspondiente al porcentaje restante.

Todas las obras y acciones que se consideren en el *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, deberán incluirse en el programa anual del gasto avalado por el COPLADEMUN y para el *Fondo de Infraestructura Social Estatal* y el *Fondo de Aportaciones Múltiples* estos programas serán avalados por el COPLADE. Los Municipios podrán utilizar recursos al amparo del Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, mismos que se orientarán a satisfacer requerimientos de asistencia técnica para la formulación de proyectos de carácter social y productivo; asesoría en licitación y contratación de obra; asesoría para la integración de expedientes unitarios; los respectivos expedientes técnicos; la ejecución y supervisión de las obras o acciones para fortalecimiento de la administración municipal; para llevar a cabo talleres de capacitación ó bien, para la adquisición de mobiliario y equipo básico de oficina y de cómputo.

En caso de los Municipios estos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les corresponda para la realización del Programa de Desarrollo Institucional que será convenido entre el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal (a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional) y el Municipio de que se trate.

Adicionalmente el Estado y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Del Fondo de Aportaciones Múltiples y de Infraestructura Social Estatal el Gobierno del Estado destinará hasta el 2% como gastos indirectos y hasta el 1% para estudios y proyectos.

Así mismo la Dependencia normativa ejercerá hasta el 1% como indirectos para las obras y acciones de que se trate.

4.1.1.5. De los Expedientes Técnicos

Integración del banco de proyectos.

Una vez seleccionadas por los subcomités sectoriales del COPLADE las propuestas de inversión que serán presentadas para su registro en el SAP, será responsabilidad de cada una de las dependencias coordinadoras del sector presentar a la SEPLADER los proyectos seleccionados y que cuenten con formato SEPI.

Cada dependencia, será responsable de resguardar los expedientes técnicos y la documentación complementaria que respalda el formato SEPI de cada uno de los proyectos seleccionados y presentados a la SEPLADER para su programación y presupuestación.

El expediente técnico es la relación sistematizada de información para obras de un mismo tipo, la cual nos proporciona los elementos mínimos que nos permiten juzgar los aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros con los que se realizará, así como su justificación y los resúmenes técnicos para su implementación y operación.

Los expedientes técnicos para los Fondos asignados a los Municipios, podrán ser elaborados por estos o por la Dependencia que defina este, como instancia ejecutora, Estatal o Federal, vía acuerdo de ejecución y los correspondientes a los Fondos destinados al Estado será responsabilidad de la dependencia ejecutora y sólo en caso de ser indispensable, por la complejidad técnica o monto de inversión, contarán con la validación técnica de la Entidad normativa Estatal correspondiente.

No obstante lo anterior, el COPLADE deberá garantizar la coordinación necesaria con las Dependencias involucradas en la operación.

El contenido mínimo que se recomienda tenga los expedientes técnicos, es el siguiente:

- Antecedentes y Justificación.
- Cédula de Registro por Obra.
- Presupuesto de obra (incluye presupuesto por capítulo, concepto y partida en obras por administración).
- Calendarización de la obra.
- Tabla de ponderación físico - financiera.
- Croquis de macro y microlocalización.
- Planos arquitectónicos y estructurales o el croquis de la obra en su caso.
- Acta de ocupación y/o cesión de terrenos (en su caso).

Respecto a los expedientes técnicos de caminos o carreteras, adicionalmente deberán contener:

- A) Nombre completo del camino.
- B) Origen y destino.
- C) Longitud total del camino.

D) Anexar croquis de cadenamientos y obras de drenaje.

Los documentos señalados constituyen de manera específica el conjunto de información que se debe presentar en la integración de un expediente técnico, sin embargo es recomendable tomar en consideración lo siguiente:

- Definir correctamente las necesidades.
- Cuantificar metas.
- Utilizar criterios regionales para determinar precios unitarios.
- Elaborar proyectos sustentados con trabajo de campo.
- Elaborar calendarios de ejecución reales, vigilar su cumplimiento y realizar las adecuaciones necesarias.

El proceso que deberá seguir el expediente técnico para su validación es el siguiente:

1. Los proyectos de infraestructura que impacten en las actividades económicas, sociales y en el entorno del medio ambiente, requerirán invariablemente la validación de la dependencia federal o estatal normativa correspondiente, para el caso de los siguientes programas:

- 1) Agua potable y alcantarillado
- 2) Electrificación
- 3) Infraestructura Educativa
- 4) Caminos
- 5) Infraestructura Hospitalaria
- 6) Urbanización
- 7) Infraestructura Deportiva
- 8) Infraestructura Hidroagrícola
- 9) Infraestructura Ganadera
- 10) Infraestructura Agroindustrial
- 11) Infraestructura Portuaria y Marítima
- 12) Infraestructura Penitenciaria
- 13) Preservación y Conservación de vestigios arqueológicos
- 14) Acuicultura
- 15) Entre otros

2. El Municipio o Dependencia ejecutora realizara la elaboración del expediente técnico.
3. Para el caso de obras ó acciones ejecutadas por los Municipios con sus respectivos fondos, la Instancia Ejecutora enviará el expediente técnico a la Dependencia Estatal normativa para su validación.
4. Cuando las obras ó acciones sean ejecutadas por Dependencia ó Entidades del Gobierno del Estado, ya sea por aprobación directa ó por acuerdo con los Municipios, serán ellas las responsables de tramitar la validación de la Dependencia normativa que corresponda.
5. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional revisará los anexos técnicos que cumplan con los lineamientos programático - presupuestales y el contenido mínimo de información, y lo validará o aprobará, remitiendo copia a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE para el seguimiento, supervisión, evaluación y auditoria de la ejecución de la obra.
6. En caso contrario lo devolverá al Municipio o Dependencia ejecutora, con las observaciones pertinentes para su corrección.

Durante el proceso de ejecución de las obras o acciones, es conveniente que los cambios que se realicen en los conceptos de las mismas, le sean comunicados de inmediato a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, a fin de llevar un registro actualizado del formato para la elaboración de los oficios de validación que permita evaluar de manera precisa la ejecución de los proyectos.

Los Comités Comunitarios deberán contar invariablemente con copia Validada de los expedientes técnicos de las obras o acciones que son de su beneficio. Estos instrumentos les serán de gran apoyo en las actividades de ejecución y supervisión de las obras o acciones.

4.1.1.6. Formato para la Elaboración del Oficio de Validación

El formato para la elaboración de los oficios de validación es la relación de obras o acciones que proporciona datos generales de localización, técnicos, económicos, administrativos y financieros con los que se realizara la obra o acción.

El formato para la elaboración de los oficios de validación para los fondos asignados a los Municipios, deberán ser elaborados por estos ó por las dependencia que defina, como instancia ejecutora.

En lo correspondiente a los fondos destinados al estado será responsabilidad de la dependencia ejecutora.

El contenido minino que se recomienda tenga los formatos para la elaboración de oficios de validación o Aprobación serán las siguientes:

- Instancia ejecutora.
- Anexo del oficio.
- Nombre de la obra o acción.
- Programa.
- Subprograma.
- Municipio y localidad.
- Costo de la obra o acción.
- Fuente del financiamiento.
- Metas
- Modalidad de ejecución.
- Conceptos a ejecutar y monto.
- Firma del titular de la dependencia ejecutora.

Los requisitos señalados constituyen de manera específica el conjunto de información que se debe presentar en la integración del formato para la elaboración de los oficios de Validación o Aprobación.

El proceso que deberá seguir el formato de información para la elaboración de los oficios de Validación o Aprobación es el siguiente:

1. El Municipio ó Dependencia ejecutora enviará oficio y formato para la elaboración de los oficios de validación ó aprobación según corresponda a la coordinación general del COPLADE,
2. Para el caso de obras y acciones ejecutadas por los Municipios con sus respectivos fondos el mismo enviará el expediente técnico a la dependencia estatal normativa para su validación cuando así lo considere conveniente.
3. Cuando las obras o acciones sean ejecutadas por dependencia o Entidades del Gobierno del Estado, ya sea por aprobación directa o por acuerdo con los Municipios, serán ellas las responsables de tramitar la validación de la Dependencia normativa que corresponda

4.1.2. De la Autorización de los Recursos

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de enero del 2004, el Acuerdo mediante el cual se da a conocer el monto total de los recursos del Ramo 33 asignados a Quintana Roo, conforme a los resultados de la aplicación de las fórmulas, previstas en la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

Con este antecedente y sujeto a la legislación vigente, el Gobierno del Estado publicó en su periódico oficial, los montos asignados por Municipio del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, con fecha 31 de enero del presente año.

4.1.3. Del Ejercicio Presupuestal

4.1.3.1. De la Validación y Aprobación de Obras y Acciones

La validación y aprobación de las obras o acciones del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y del *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, serán emitidas exclusivamente como anuencia programática por el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, se instituirá a través de oficios de validación a nivel de programa, subprograma, obra ó acción.

En el caso del *Fondo para la Infraestructura Social Estatal* y el *Fondo de Aportaciones Múltiples*, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional emitirá la anuencia de las obras o acciones a través de oficios de aprobación.

La validación o aprobación se realizará conforme a los siguientes lineamientos:

1. A cada obra o acción corresponderá la asignación de un número único para efectos de identificación, el cual será utilizado en todos los reportes subsecuentes a los que se haga referencia en el ejercicio del gasto.
2. Para la elaboración de los anexos técnicos de validación y aprobación, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, deberá respetar forma y contenido del formato R33-01 y apegarse al formato para la elaboración de los oficios de validación y a la Apertura Programática vigente.
3. Los conceptos de obras ó acciones y especificaciones técnicas que se validen y aprueben deberán ser congruentes con los formatos para la elaboración de los oficios de validación.

Tratándose de obras ó acciones del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal*, y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, validadas por el COPLADEMUN, los expedientes técnicos quedarán bajo resguardo del Municipio.

4. Los montos de inversión que se validen y aprueben no serán superiores a los que se estime ejercer al 31 de diciembre del 2005.

5. En caso de adquisición de bienes restringidos, se podrá emitir el oficio de validación y aprobación correspondiente, solo si se cuenta con la autorización expresa del Presidente Municipal tratándose del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y del *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal* y de la Oficialía Mayor cuando se trate del *Fondo para la Infraestructura Social Estatal* y del *Fondo de Aportaciones Múltiples*.
6. Queda prohibido que empresas, despachos particulares o cualquier otro organismo, realice tareas de supervisión fuera del Programa de Desarrollo Institucional convenido.
7. La validación y aprobación de los gastos que implique el Programa de Desarrollo Institucional se efectuará con base al calendario convenido, en el entendido que al inicio del ejercicio presupuestal, el Municipio podrá liberar hasta un 50 por ciento del total del presupuesto de este rubro, para apoyar, entre otros aspectos la elaboración de los expedientes técnicos y el resto conforme se haya previsto de acuerdo al mencionado calendario.
8. Respecto a las validaciones ó aprobaciones, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional deberá emitir las en el lapso comprendido entre la fecha de la firma del Acuerdo de Coordinación Estado-Municipios y hasta el último día del mes de septiembre del 2005. Invariablemente se deberá remitir a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE una copia del oficio y anexo de validación o aprobación, para efectos de la integración del programa anual de gasto y lo procedente en el ámbito de su competencia.
9. La aprobación de obras del *Fondo para la Infraestructura Social Estatal*, y del *Fondo de Aportaciones Múltiples* observarán estos mismos lineamientos con una variante en los puntos 3 y 7: en el punto 3, los expedientes quedarán a resguardo de la Dependencia ejecutora. En el caso del punto 7, no es aplicable pues estos fondos no incluyen el programa del desarrollo institucional.
10. Las ejecutoras de obras y acciones contempladas tanto en los Fondos Estatales como Municipales, deberán realizar el proceso de contratación y liberar el anticipo correspondiente en un plazo no mayor de 40 días calendario posteriores a la fecha en que reciban el oficio de validación ó aprobación de recursos, de no ajustarse a lo

anterior, la obra ó acción podrá ser cancelada y los recursos reorientados para los fines correspondientes de acuerdo al Fondo que se trate.

Para el caso de la ejecución de obras por administración directa, la creación de Fondo Rotatorio deberá liberarse en un plazo no mayor de 10 días calendario posteriores a la fecha de recepción de la validación ó aprobación, ya que de lo contrario podrán ser cancelados los recursos.

11. Una vez contratadas las obras o acciones, se considerará un 5% como previsión y el saldo respecto a lo aprobado será cancelado y reorientado para otras obras; en el entendido que para el último día del mes de septiembre las previsiones que no hayan sido utilizados serán canceladas y los recursos serán reorientados.

4.1.3.2. De la Apertura de las Cuentas Bancarias y Ministración de Recursos

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público radicará los recursos autorizados en el Ramo 33 para los *Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal, Fondo para Infraestructura Social Estatal y de Aportaciones Múltiples* en una cuenta concentradora del Gobierno del Estado.

4.1.3.2.1. Fondo Para la Infraestructura Social Municipal

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, transferirá los recursos federales del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* a la cuenta aperturada por el Municipio en coordinación con la SEPLADER; se hará en partes iguales los primeros 10 meses del año.

4.1.3.2.2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, transferirá los recursos federales del *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal* a la cuenta aperturada por

el Municipio en coordinación con la SEPLADER, esta transferencia se hará en partes iguales cada mes.

4.1.3.2.3. Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo de Aportaciones Múltiples

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, en coordinación con la SEPLADER, aperturará tres cuentas, una para el *Fondo para la Infraestructura Social Estatal* y dos para el *Fondo de Aportaciones Múltiples*, en su modalidad de Infraestructura Educativa Básica e Infraestructura Educativa Nivel Superior, transfiriendo a las mismas los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en los primeros 10 meses para el primer caso (FISE) y en 12 mensualidades para el segundo caso (FAM).

4.1.3.3. Del Registro de Firmas

4.1.3.3.1. Fondo para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal

El Municipio enviará a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, el registro de firmas de los funcionarios que serán responsables (titulares y suplentes) de la liberación de los recursos presupuestales de las cuentas del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y del *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Formato R33-08)*.

4.1.3.3.2. Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo de Aportaciones Múltiples

La instancia ejecutora enviará a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional el registro de firmas de los funcionarios que serán responsables (titulares y suplentes) de la liberación de los recursos presupuestales de las cuentas del *Fondo para la*

Infraestructura Social Estatal y del Fondo de Aportaciones Múltiples (Formato R33-08).

Las instancias ejecutoras, enviarán a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, una copia del registro de firmas de las personas acreditadas para la liberación de los recursos.

4.1.3.4. De las Modalidades de Ejecución de las Obras o Acciones

Las modalidades de ejecución podrán ser por contrato y por administración directa, en ambos casos deberá observarse lo establecido en la Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo y sus reglamentos.

4.1.3.4.1.- De la Ejecución de Obras por Contrato

A petición expresa de la instancia ejecutora, se podrán modificar los conceptos de la obra y especificaciones técnicas, con apego a lo establecido en la legislación vigente en la materia.

Es responsabilidad de la instancia ejecutora asegurarse de que el anticipo que se otorgue, sea tomando como base de cálculo el monto que se estima ejercer en el año fiscal de 2005.

Documentación indispensable para el trámite de Cuentas por Liquidar Certificadas de obras por contrato:

A) Para el pago de anticipos

Una copia de:

1. CLC en original y 7 copias.
2. La factura por el importe del anticipo.

3. El contrato debidamente requisitado, incluyendo el catálogo de conceptos y el calendario físico -financiero de ejecución de la obra contratada.
4. Las copias de las fianzas.
5. El registro de firmas de los responsables de la liberación de recursos.
6. Oficio de certificación de la instancia ejecutora que señale que el anticipo a pagar cumple con la normatividad establecida y que ha sido revisada y validada por el área correspondiente.
7. Planos estructurales y de detalles constructivos, de acuerdo al tipo de proyecto.

B) Para el pago de estimaciones de obra

1. CLC en original y 7 copias.
2. La factura y recibo por el importe de la estimación (copia).
3. Clc's de operaciones ajenas, signadas por el ejecutor.
4. El acta de inicio de la obra.
5. Oficio de certificación de la instancia ejecutora que señale que la estimación a pagar cumple con la normatividad establecida y que ha sido revisada y validada por el área correspondiente (original).
6. Relación de conceptos ejecutados, que amparan el importe de la estimación.

4.1.3.4.2. De la Ejecución de Obras ó Acciones por Administración Directa

Para las obras ó acciones que se ejecuten en todos los fondos por administración directa, los gastos que se deriven podrán comprobarse con un recibo; dicho recibo (copia) deberá presentarlo la instancia ejecutora a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, acompañado de la relación de los documentos, la cual una vez verificada procederá a tramitar el pago.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional devolverá al Municipio (o a la Instancia Ejecutora en el caso de fondos estatales) la CLC con sello de Bancos.

Documentación indispensable para el trámite de Cuentas por Liquidar Certificadas de obras por administración directa:

A) Para la creación de fondo rotatorio

Una copia de:

1. CLC en original y 7 copias.
2. El recibo por el monto de la creación del fondo rotatorio.
3. El desglose de la inversión por capítulo, concepto y partida.
4. El calendario de ejecución de obra físico - financiero por capítulo de obra.
5. El acuerdo de ejecución de obra por administración directa.
6. El registro de firmas de los responsables de la liberación de recursos.
7. Oficio de certificación que señale que la creación de fondo rotatorio a pagar cumple con la normatividad establecida y que ha sido revisada y validada por el área correspondiente (original).
8. Planos estructurales y de detalles constructivos, de acuerdo al tipo de proyecto.

B) Para el pago de la reposición de fondo rotatorio

Una copia de:

1. CLC en original y 7 copias
2. El recibo por el importe de la reposición.
3. Relación de la documentación comprobatoria por el importe de la reposición (desglosando el importe por capítulo concepto y partida).
4. El acta de inicio de la obra.
5. Oficio de certificación que señale que la reposición de fondo rotatorio a pagar cumple con la normatividad establecida y que ha sido revisada y validada por el área correspondiente (original).
6. Relación de conceptos ejecutados, que amparan el importe de la reposición del fondo rotatorio.

C) Para el pago de documentación comprobatoria sin haber creado fondo rotatorio

Una copia de:

1. El recibo por el importe de la documentación.

2. Relación de la documentación comprobatoria (desglosando e importe por Capítulo, concepto y partida).
3. El acta de inicio de obra (primer pago).
4. El acuerdo de ejecución de obra por administración directa (para el primer pago).
5. El calendario de ejecución por capítulo de obra (para el primer pago).
6. Registro de firmas de los responsables de la liberación de recursos (Formato R33-08)
7. Los Planos estructurales y de detalles constructivos, de acuerdo al tipo de proyecto.
8. Oficio de certificación que señale que el recurso a pagar cumple con la normatividad establecida y que ha sido revisada y validada por el área correspondiente (original).
9. Relación de conceptos ejecutados, que amparan el monto de la documentación comprobatoria.

Para las obras y acciones que se realicen con cargo a los fondos de inversión, se podrá otorgar un fondo revolvente hasta del 30% de la inversión validada ó aprobada a la obra, estos recursos deberán depositarse en cuentas de cheques separada a nombre de la unidad administrativa responsable, comunicando a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE el número de la cuenta aperturada y el nombre de la institución bancaria.

Los rendimientos financieros que esta produzca en ningún caso podrán ser aplicados a un fin específico de gasto, por lo que deberán enterarse a la cuenta del fondo de inversión respectivo.

Será responsabilidad del representante de la instancia ejecutora y de Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, verificar que las erogaciones realizadas con cargo al fondo revolvente se ajuste al presupuesto y a la disponibilidad de recursos con las partidas y conceptos de gastos aprobados ó validados.

Las instancias ejecutoras que realicen obras por administración directa deberán sujetarse, para los fines de pago, al presupuesto por capítulo, concepto y partida del oficio de validación, anexando en su caso, el presupuesto modificado adicional avalado, a la documentación para el trámite de pago de la Cuenta por Liquidar Certificada respectiva.

En la ejecución de las obras por administración directa en las que se utilice maquinaria y equipo de construcción y la aportación de este la realicen Entidades del Gobierno Federal, Estatal o Municipal los únicos cargos que deberán considerarse por su utilización en la obra de que se trate, serán los correspondientes a mantenimiento menor, combustibles, lubricantes y llantas.

4.1.3.4.3. De la Ejecución por Administración Directa de los Comités Comunitarios

Bajo responsabilidad del Municipio y cuando así lo considere conveniente, los Comités Comunitarios podrán ejecutar obras ó acciones para lo que será necesario suscribir un convenio con el Municipio en el se establezcan el monto de la obra y su periodo de ejecución, a fin de cubrir los pagos correspondientes durante la realización de ésta, el cual tendrá que ser a través de la presentación de recibos firmados por los representantes de dicho comité. Las obras que en su caso sean ejecutadas por los Comités Comunitarios, deberán ser sencillas y de bajo monto; de igual manera, el Municipio continuará siendo el responsable de la obra ante Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

El convenio será suscrito por el Comité Comunitario, el Presidente Municipal, Tesorero, Secretario del Ayuntamiento y el Órgano de Control y Vigilancia del COPLADEMUN.

Así mismo, toda la documentación comprobatoria que se genere durante la ejecución de la obra, como son facturas, nóminas, recibos, etc. deberá ser a nombre del Municipio, toda vez que serán integradas a su Cuenta Pública Municipal.

4.1.3.4.4. De la Ejecución de Obras Mediante Acuerdo del Municipio con Dependencias y/ o Entidades Federales o Estatales

Esta modalidad de ejecución es exclusiva del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*.

Para la ejecución de obras y servicios con cargo al *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* o el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, que se lleven a cabo a través de Dependencias o Entidades, federales o estatales, deberá mediar un acuerdo de ejecución en el cual se establezcan las condiciones de las partes, en cuanto a la ejecución de la obra, la liberación y el pago de los recursos, las condiciones que deberá reunir la documentación comprobatoria del gasto y la formalidad para la entrega-recepción de los trabajos.

Cabe destacar que el Acuerdo de Ejecución se establecerá como un acto administrativo en el cual el ayuntamiento otorga la facultad a la instancia ejecutora para licitar, contratar y ejecutar la obra en cuestión, a su nombre.

Con base a este acuerdo, la instancia ejecutora establecerá en todos los actos incluyendo la convocatoria, contrato, etc., que lo hará a nombre del Ayuntamiento respectivo. Por lo tanto, la documentación comprobatoria como son facturas, fianzas, estimaciones, etc.; serán a nombre del Ayuntamiento, situación que deberá estipularse en una cláusula del contrato.

Para obras por administración directa, todos los contratos de adquisiciones, nóminas y facturas estarán a nombre del Ayuntamiento respectivo.

Todo lo anterior es a efecto de que la documentación sea incluida en la cuenta pública municipal, en la periodicidad que el Ayuntamiento lo requiera, lo cual deberá asentarse en el acuerdo de ejecución correspondiente.

De la misma manera el ayuntamiento podrá aportar recursos del fondo de infraestructura social municipal y fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal a otros fondos como los convenios estatales especiales, esto con la finalidad de multiplicar recursos y sean llevados a cabo aquellos proyectos que por su naturaleza no pueden ser financiados, con estos recursos por sus altos costos. De llevarse a cabo se deberán signar convenios con dependencias federales u otros y los recursos se deberán depositar a las cuentas aperturadas para dichos convenios y la comprobación del gasto del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportación para el Fortalecimiento Municipal, se hará únicamente con las fichas del depósito.

De igual forma se podrá dar el caso para el Fondo para la Infraestructura Social Estatal bajo la misma modalidad antes señalada.

4.1.3.5. De las Adquisiciones

Es requisito que para las adquisiciones de bienes restringidos se presente la autorización expresa del Presidente Municipal, en el caso de que se realicen dentro del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal o del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*; en el caso del *Fondo de Aportaciones Múltiples y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal* serán autorizados por la Oficialía Mayor, en ambos casos mediante un documento o anexo específico en el cual se detallen las características particulares de los bienes a adquirir.

4.1.3.6. De la Liberación de Recursos

Para todos los fondos de inversión, a continuación se establecen los criterios para el otorgamiento de los anticipos y los fondos rotatorios:

4.1.3.6.1. Para Obras por Administración Directa en Todos los Fondos

Se otorgará un fondo rotatorio por cada obra ó acción, por un 30% del total de los recursos validados ó aprobados a la misma.

Para agilizar las adquisiciones de las obras por administración directa, se pagará hasta un 50% del monto de la adquisición, con la presentación de la orden de pedido como compromiso de compraventa y el porcentaje restante se pagará a la presentación de la factura que ampare el total de la adquisición.

Tomando como base el tipo de proyecto y las condiciones del mercado de ciertos productos que requieran para su ejecución, se podrá incrementar el porcentaje para la creación del fondo rotatorio, cuando así convenga a los intereses del gobierno y obedezca a criterios de economía y eficiencia.

En estos casos de excepción y con autorización expresa del titular del Municipio, ó la Oficialía Mayor según corresponda, se podrá otorgar un monto superior, sin rebasar el 50% del monto total de la obra.

La instancia ejecutora no podrá liberar recursos por un monto mayor al total de la obra, incluyendo la creación del fondo rotatorio.

4.1.3.6.2. Para Obras por Contrato

Para todos los fondos de inversión y con base en lo establecido por la normatividad vigente para la ejecución de obra pública por contrato, se pagarán anticipos hasta por un 10% para inicio de los trabajos y hasta un 20 % para la adquisición de materiales.

Cuando por economía y eficiencia en la ejecución se requiera otorgar un monto mayor como anticipo para la adquisición de materiales, la instancia ejecutora obtendrá la autorización expresa del titular del Municipio, Dependencia o Entidad, a efecto que se

pueda establecer esta condición extraordinaria en la convocatoria y el contrato correspondiente.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, con base en la documentación comprobatoria del gasto, validará las Cuentas por Liquidar Certificadas (formato R33-06) presentadas por la instancia ejecutora previa verificación de que se cuenta con disponibilidad financiera, que se apegue a las normas y lineamientos aplicables y que se encuentran incorporados los descuentos y retenciones a que de lugar el pago. En caso de observarse irregularidades la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional notificará a la instancia ejecutora para su regularización.

La liberación de recursos de los fondos de inversión se efectuará conforme se aprueben o validen las obras o acciones correspondientes, de acuerdo a la disponibilidad de recursos en la cuenta bancaria respectiva.

Los documentos originales quedarán en poder de la instancia ejecutora para su conservación y resguardo, en los términos que prevé la normatividad respectiva.

Para el caso de obras ó acciones que los Municipios efectúen con sus propias fondos (FISM, FAFM) mediante Acuerdos de Ejecución con Dependencias o Entidades, federales o estatales, la documentación comprobatoria quedará en resguardo del Municipio como soporte de su Cuenta Pública Municipal.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional verificará que en la Cuenta por Liquidar Certificada que se expida, se detalle el desglose de los recursos estatales, municipales y de otra índole liberados para cada una de las acciones u obras, utilizando para identificarlas el número que les fue asignado en el anexo técnico de validación.

4.1.3.7. Del Pago de Obras y Servicios

El representante de la instancia ejecutora será el responsable de la elaboración y presentación de las Cuentas por Liquidar Certificadas ante la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional para su validación.

La fecha límite para su recepción será el 16 de diciembre. La entrega al banco corresponsal para trámite de cobro será como máximo el 31 de diciembre, y el límite del ejercicio presupuestal el último día laboral bancario del año.

El pago de las obras se realizará bajo la certificación del avance físico. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, la Entidad ejecutora y la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE serán corresponsales de realizar la supervisión y verificación de las obras en ejecución, a fin de que en ningún caso se efectúen pagos que amparen trabajos no ejecutados o de aquellos que no se ajusten a las normas, especificaciones técnicas y de calidad establecidos en los expedientes técnicos.

Así mismo, una vez liberado el anticipo ó la creación del Fondo Rotatorio para la obra, la ejecutora cuenta con un máximo de 15 días calendario para iniciar los trabajos, ya que de lo contrario se podrá cancelar la obra ó acción de que se trate y se solicitará el reintegro del anticipo ó Fondo Rotatorio en su caso.

Cuando durante la supervisión aleatoria que lleva a cabo la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, se detecten atrasos mayores ó iguales al 30% respecto al calendario de ejecución de las obras ó acciones, la ejecutora deberá informar por escrito las causas que motivaron el atraso en un lapso no mayor de 3 días hábiles a partir de la fecha en que reciba la notificación. Si las causas que motivaron el atraso no son justificables, los pagos subsecuentes serán retenidos hasta que la obra presente el avance físico que corresponda de acuerdo al calendario de ejecución. Esta suspensión de pagos en ningún momento será causa para ampliar el periodo de ejecución establecido para la obra ó acción.

El representante de la instancia ejecutora podrá ser beneficiario del pago cuando:

- La autorización corresponda a nómina, lista de raya o a obras ejecutadas por administración directa, y
- Para la creación o reposición del fondo rotatorio del Programa de Desarrollo Institucional.

4.1.3.7.1. Procedimiento Para el Pago del Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público radicará el presupuesto autorizado para este ramo a la cuenta concentradora del Gobierno del Estado.
2. Los Municipios en coordinación con la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional aperturarán las cuentas en el banco corresponsal.
3. El Gobierno del Estado transferirá a las cuentas de los Municipios las aportaciones mensuales que les correspondan.
4. Los Municipios presentarán a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional sus CLC's con una copia del recibo ó factura anexa para su revisión y validación.
5. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional revisará y validará las CLC's, para posteriormente tramitar su pago ante el banco corresponsal. Simultáneamente elaborará y enviará a los Municipios vía fax la Relación de Bancos conteniendo la información de las CLC's que se entregaron para pago (Formato R33-09).

Para los Municipios de Othón P. Blanco, José María Morelos y Felipe Carrillo Puerto, el banco corresponsal ubicado en Chetumal elaborará los cheques de caja a nombre de los beneficiarios.

Para los Municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel e Isla Mujeres, el banco corresponsal ubicado en Chetumal, situará el pago vía correo electrónico en las sucursales de su cabecera municipal. En el caso del Municipio de Lázaro Cárdenas, los beneficiarios cobrarán por el mismo procedimiento en la ciudad de Tizimín, Yucatán.

1. Los Municipios elaborarán los contrarecibos para pago (formato R33-10) mismos que serán firmados por la persona autorizada por el Municipio, estos deberán reflejar los importes de las CLC's y contar con el sello correspondiente. Posteriormente será entregado a los beneficiarios.
2. Los beneficiarios para cobrar los cheques deberán entregar al banco el contrarecibo y además presentar su identificación. Es conveniente mencionar que en los monitores de las diversas sucursales aparecerán las firmas registradas para autorizar

el cobro de los mismos lo que nos garantizará un transparente y eficaz control de la cuenta.

3. Para la inspección, verificación y vigilancia, las Tesorerías Municipales al hacer el pago de las obras por contrato deberán retener el 5 al millar de cada una de las estimaciones de los cuales el 50% será a favor de la Contraloría Municipal y el otro 50% será transferido por las Tesorerías Municipales y a la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, de acuerdo a la publicación del Periódico Oficial del Estado de fecha 16 de diciembre de 2003.

4.1.3.7.2 Procedimiento para el Pago del Fondo de Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público radicará el presupuesto autorizado para estos fondos a la cuenta concentradora del Gobierno del Estado.
2. La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, abrirá tres cuentas una para el *Fondo de Infraestructura Social Estatal* y dos para el *Fondo de Aportaciones Múltiples* en su modalidad de Infraestructura Educativa Básica E Infraestructura Nivel Superior y transferirá a las mismas las aportaciones correspondientes.
3. Las instancias ejecutoras presentarán a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional sus CLC's con una copia del recibo ó factura anexa para su revisión y validación.
4. La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y validará las CLC's para posteriormente tramitar su pago ante la Secretaría Estatal de Hacienda.
5. La Secretaria de Hacienda del Gobierno del Estado elaborará los contrarecibos (formato R33-11), mismos que serán firmados por la persona autorizada, deberá reflejar los importes de las CLC's, contar con el sello correspondiente para posteriormente entregar una parte a la dependencia ejecutora para su control presupuestal y la otra parte para los beneficiarios directamente.
6. El banco corresponsal ubicado en Chetumal elaborará los cheques de caja a nombre de los beneficiarios.

7. Los beneficiarios para cobrar los cheques deberán entregar al banco el contrarecibo y además presentar su identificación.
8. Para la inspección, verificación y vigilancia se cubrirá a la Secretaría de la Contraloría del Estado el pago del 5 al millar sobre obras de contrato, con el objeto de apoyar las funciones de control, verificación, y vigilancia de las obras validadas con base en el acuerdo de coordinación respectivo firmado entre el Gobierno del Estado y la Secretaría de la Función Pública.

4.1.3.8. De las Modificaciones Presupuestales Entre Obras Validadas y Aprobadas

El Municipio o la Dependencia Ejecutora en su caso, podrán tramitar ante la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional la cancelación de obras validadas o aprobadas de los Fondos Municipales y Estatales, siempre y cuando no se hayan liberado y pagado recursos para las mismas. Cuando existan estas modificaciones, deberán ser notificadas a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional para la emisión del oficio de Cancelación correspondiente.

Así mismo, en el caso de que existan cancelaciones parciales de obras y acciones que ya cuenten con recursos liberados, el monto a cancelar en ningún caso deberá ser mayor al saldo disponible de la obra.

Para cualquier tipo de modificación presupuestal que el Municipio o la instancia ejecutora requiera, deberá presentar por oficio la propuesta para la validación o aprobación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, indicando la modificación presupuestal de sus proyectos a nivel de obra, el tipo de modificación presupuestal a realizar, las metas a modificar y su justificación social, técnica o económica (formato R33-05).

A toda modificación presupuestal (ampliación, reducción, traspaso y/o cancelación) en obras ó acciones que efectúe el Municipio o la instancia ejecutora, corresponderá la emisión de un nuevo oficio y anexo de validación o de aprobación por parte de la

Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, del cual remitirá una copia a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE. Toda modificación presupuestal solicitada por el Municipio ó la Instancia Ejecutora, deberá acompañarse de los formatos R33-01 y R33-05.

Cuando por modificaciones presupuestales existan ahorros en la ejecución de las obras incluidas en el *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*; el COPLADEMUN en asamblea general, podrá acordar el destino de los recursos hacia la ejecución de obras nuevas o ampliación de metas congruentes con dichos fondos.

Las cédulas de registro de obras validadas o aprobadas que hayan sido canceladas, ya no se podrán utilizar para una nueva obra en el mismo ejercicio presupuestal.

En el caso del *Fondo para la Infraestructura Social Estatal* y del *Fondo de Aportaciones Múltiples*, se observarán estos mismos lineamientos a excepción de que será la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional quien tendrá la facultad de cancelar o modificar obras aprobadas de conformidad con las solicitudes que para el efecto presenten las instancias ejecutoras.

4.1.3.9. Del Reintegro de Fondos Rotatorios

Los fondos liberados y no ejercidos que se encuentren en poder de la instancia ejecutora, al igual que los no comprobados en la fecha límite de devolución (solo podrá comprobarse el fondo rotatorio, siempre que no se rebase el importe total aprobado para la ejecución de la obra), deberán reintegrarse a través del documento múltiple en su modalidad de "*Aviso de Reintegro*" (R33-07) a la cuenta respectiva, a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional al banco corresponsal.

La devolución de los fondos citados deberá hacerse a más tardar el día 30 de noviembre, a efecto de que el banco corresponsal los integre a la cuenta.

4.1.3.10. De la Amortización de los Anticipos en Todos los Fondos

La amortización de los anticipos de obra por contrato deberá realizarse según lo establecido en el artículo 32, fracción IV de la Ley de Obras Públicas del Estado de Quintana Roo.

Los anticipos deberán ser amortizados por los contratistas, en forma proporcional al anticipo otorgado, acompañados de la documentación que acredite la procedencia de su pago.

4.1.3.11. De la Terminación y Entrega de Obras

Una vez concluida la obra, el Municipio, Dependencia o Entidad comunicará la terminación de ésta a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, al COPLADEMUN en su caso y a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, a efecto de fijar lugar, día y hora para su entrega a la Entidad responsable de su operación, levantándose el acta de entrega - recepción de la obra (Formato R33-13).

Una vez concluida la Obra ó Acción, la Instancia Ejecutora cuenta con 30 días calendario para remitir una copia del Acta de Entrega-Recepción a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE para efectos de control.

Cuando las obras sean menores de \$ 40,000 no ameritan un acto de entrega formal en el que deban participar las instituciones anteriores, los COPLADEMUN recibirán la notificación sobre la terminación de las obras por parte del Municipio y procederán a la formalización de su entrega a las comunidades, mediante el acta de entrega - recepción correspondiente, remitiendo copia de las mismas a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

Será responsabilidad de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE informar al Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, la relación de obras entregadas a las Dependencias o instancias responsables de su operación; la

Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional efectuará el registro correspondiente en el sistema de información.

4.1.4. Sistema de Registro Contable y Estadístico

El sistema de registro contable y estadístico es la nueva herramienta de comunicación, vía sistema de cómputo, que se instrumentará dentro de los mecanismos de control y seguimiento, permitiendo la interacción entre los Municipios, y el Gobierno del Estado.

4.1.4.1. De la Operación del Sistema de Registro Contable y Estadístico

Con base en los oficios de validación y aprobación y sus anexos técnicos, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional llevará el registro del ejercicio presupuestal contable y estadístico a nivel de Municipio, Dependencia, fondo, programa, subprograma y obra, conforme a la inversión validada y del gasto liberado a través de las Cuentas por Liquidar Certificadas que se generen y tramite el Municipio o la instancia ejecutora.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, los Municipios y las instancias ejecutoras deberán llevar cuenta y orden del gasto aprobado ó validado y sus modificaciones a nivel de programa, proyecto, obra o acción, así como de la liberación de fondos y el ejercicio del gasto y las modificaciones en metas.

Para efecto de integrar la información inherente al ejercicio presupuestal, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional deberá actualizar permanentemente el sistema de registro, con los reportes certificados de los avances físicos obtenidos de la supervisión que en el ámbito de su competencia realicen la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y la Unidad de Control y Evaluación, que se vayan generando por el desarrollo de las obras y acciones.

Las unidades de registro y control presupuestal, así como las de contabilidad de los Municipios, serán las directamente responsables de los archivos y mantendrán actualizados los sistemas de operación, los cuales se apegarán a los lineamientos

dictados por el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado, en los aspectos de conservación, guarda, custodia y baja.

4.1.5. Del Control y Seguimiento Presupuestal

4.1.5.1. De las Responsabilidades

4.1.5.1.1. De la Secretaría Estatal de Hacienda

Solicitar la ministración de recursos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al calendario convenido.

Efectuar las conciliaciones bancarias necesarias para un adecuado control de las disponibilidades financieras, en lo que corresponde al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

Verificar la información financiera presupuestal y física reportada por el Municipio en la formulación de los reportes trimestrales de avance físico – financiero (formatos R33-14 y R33-15), cierre de ejercicio y la cuenta de hacienda pública municipal para ser entregada de conformidad a lo establecido por el Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.

4.1.5.1.2. De la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional

Validar la liberación de fondos a través de la firma de las cuentas por liquidar certificadas.

Verificar que cada Cuenta por Liquidar Certificada haya cumplido en forma con la normatividad aplicable y se apege a los conceptos de gasto señalados en los anexos técnicos de validación ó aprobación notificando, en su caso, a la instancia ejecutora las posibles irregularidades.

Verificar que se cuente con los recursos suficientes en las cuentas bancarias estatales y municipales, previamente a la autorización de las cuentas por liquidar certificadas.

Revisar la documentación comprobatoria de los gastos y supervisar en forma aleatoria, los avances físicos de las obras y acciones del Ramo 33, conciliando dicha información con la Unidad de Control de Evaluación del COPLADE.

Proponer la suspensión de radicaciones si se detectan anomalías en la aplicación de los recursos, las cuales serán en su oportunidad, informadas por la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

Llevar un estricto registro y control presupuestal del gasto estatal y municipal y de otra índole a nivel de dependencia, programa, subprograma y obra con base en las Cuentas por Liquidar Certificadas.

Convenir con los Ayuntamientos, (quienes deberán invitar a los Comités Comunitarios) y las Dependencias Ejecutoras un calendario de visitas para la verificación y supervisión aleatoria de las acciones y obras que se realizan en cada uno de los Municipios, extendiendo invitación a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

Validar los reportes trimestrales de avance físico - financiero del programa anual de gasto, así como el cierre de ejercicio y la cuenta de la hacienda pública estatal y municipal.

Formular conjuntamente con la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE los reportes analíticos trimestrales de seguimiento del Fondo de Infraestructura Social Municipal, a efecto de apoyar su desarrollo eficiente y remitirlos a la instancia federal correspondiente.

Enviar copias de las Cuentas por Liquidar Certificadas pagadas, los oficios-relación de estas cuentas por liquidar certificadas, los formatos para la elaboración de los oficios de

validación ó aprobación, así como los oficios y anexos a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

4.1.5.1.3. De la Instancia Ejecutora

Verificar que cada una de las obras y acciones de las cuales se tramiten recursos para pago cuenten con el acta constitutiva del comité comunitario.

Elaborar las Cuentas por Liquidar Certificadas (formato R33-06) con base en los lineamientos, forma, contenido e instrucciones que para estos casos se marcan en el presente manual.

Revisar y validar en forma previa la documentación comprobatoria del gasto, antes de ser remitida para su revisión y validación final a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, adjuntando en su caso, las observaciones relativas a la misma.

Concertar con los COPLADEMUN y los Comités Comunitarios un calendario de visitas para proporcionar asesoría en el desarrollo de las obras y acciones y dar información sobre los avances físicos - financieros alcanzados.

Remitir oportunamente los reportes mensuales del avance físico - financiero de las obras y acciones a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

Llevar en su caso un estricto control de las aportaciones de los participantes, ya sean en efectivo, especie o jornales.

Comunicar a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, los montos a los que ascienden las aportaciones de los participantes para su control y registro.

Operar eficientemente un sistema de archivo y custodia de los expedientes unitarios de las obras que contengan los originales de la documentación comprobatoria y presupuestal de las mismas.

Las Dependencias y Entidades federales o estatales que realicen obras mediante acuerdos de ejecución con Municipios, deberán entregar a éstos, para la integración de su Cuenta Pública, el expediente unitario conteniendo los originales de la documentación comprobatoria, siendo responsables solidarios de la misma.

Es necesario que las Instancias Ejecutoras entreguen a los comités comunitarios previo al inicio de las obras o acciones, el expediente técnico para que estos realicen sus actividades de control, supervisión y evaluación de las mismas.

4.1.5.1.4. Del Coplademun

Entregar a los comités y/o instancia ejecutora los anexos técnicos de las obras validadas y los recursos liberados, para la ejecución de las obras del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, cuando éstos sean los ejecutores y verificar la correcta aplicación de los mismos.

Llevar un estricto control de las inversiones del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal*, incluyendo las aportaciones de los beneficiarios, ya sean en efectivo o en especie.

Asesorar y supervisar la adecuada ejecución de las obras.

Efectuar reuniones periódicas, a efecto de revisar el avance del *Fondo para la Infraestructura Social Municipal* y el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal* y apoyar su desarrollo eficiente.

Garantizar la operación eficiente de un sistema de archivo y custodia de expedientes unitarios de obra, con la información técnica y administrativa correspondiente, a efecto

de que esté disponible para su revisión y consulta por parte de las instancias y Dependencias que la requieran.

4.1.5.1.5. De la Unidad de Control y Evaluación del Coplade

La Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, será responsable de definir, instrumentar y ejecutar las funciones de control, verificación y vigilancia respecto de las acciones y obras de los fondos del Ramo 33, promoviendo para ello entre otros aspectos la participación ciudadana a través del programa de contraloría social.

La Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, será el vínculo del Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado, para atender los requerimientos que la H. Cámara de Diputados a través del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado realice a efecto de cumplir las funciones de su competencia en cuanto al seguimiento, control y evaluación de los fondos del Ramo 33.

La Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, vigilará el cumplimiento de las normas y especificaciones técnicas de construcción y de las contenidas en el expediente técnico. Si se advierte alguna irregularidad la deberán comunicar al Municipio, Dependencia o Entidad con copia a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, para las acciones correctivas que haya lugar.

Solicitar la suspensión de las radicaciones ó detener la construcción de obras, si se detectan anomalías en la aplicación de los recursos de todos los fondos del Ramo 33.

4.1. 5.1.6.- Del Banco Corresponsal

4.1.5.1.6.1.- Del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones Para el Fortalecimiento de Municipios

Proporcionar al Municipio, con copia a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, el estado de cuenta

con corte al día último del mes inmediato anterior; así como un reporte semanal del saldo en la cuenta bancaria municipal.

Entregar al Municipio con copia a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, una vez concluido el ejercicio presupuestal y en la primera semana de enero, una relación detallada de los cheques de caja pendientes de cobro ante dicha institución, esta información deberá incluir la fecha de expedición del cheque, importe y nombre del beneficiario; lo anterior para efectos de conciliación de los importes finales de los fondos.

Proporcionar a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, la documentación que se le requiera, para efectos de conciliación e investigación de la correcta aplicación de los recursos de los fondos.

4.1.5.1.6.2. Del Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el Fondo de Aportaciones Múltiples

Proporcionar a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, con copia a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, dentro de los primeros cinco días hábiles de cada mes, el estado de cuenta con corte al día último del mes inmediato anterior; así como un reporte semanal del saldo en la cuenta bancaria estatal.

Entregar a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, con copia a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado, una vez concluido el ejercicio presupuestal y en la primera semana de enero, una relación detallada de los cheques de caja pendientes de cobro ante dicha institución, esta información deberá incluir la fecha de expedición del cheque, importe y nombre del beneficiario; lo anterior para efectos de conciliación de los importes finales de los fondos.

Proporcionar a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, la documentación que se le requiera, para efectos de conciliación e investigación de la correcta aplicación de los recursos de los fondos.

4.1.5.2. Del Reporte Trimestral del Avance Físico- Financiero

Los Municipios y las instancias ejecutoras, deberán formular trimestralmente el reporte de avance correspondiente para su remisión a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional en cumplimiento al Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, elaborará el reporte de avance físico – financiero (formatos R33-14 y R33-15) trimestralmente del Fondo de Infraestructura Social Municipal, los cuales serán remitidos a la Delegación de la SEDESOL en el Estado en los primeros quince días de los meses de abril, julio y octubre.

El cuarto trimestre corresponderá al cierre de ejercicio.

4.1.5.3. Del Cierre de Ejercicio

La instancia ejecutora elaborará el documento de cierre de ejercicio (formato R33-16) con el apoyo y validación de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Además se efectuará la conciliación de cifras con el banco corresponsal, quien otorgará su conformidad con sello y firma.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional enviará a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE dichos formatos para su revisión y posteriormente los enviará a las instancias estatales y/o federales a más tardar el día último de marzo del 2004.

4.1.5.4.- Cuenta de la Hacienda Pública Estatal y Municipal

La Unidad de Control y Evaluación del COPLADE será la responsable de asesorar en la integración de la información referente a la cuenta de la hacienda pública estatal y municipal, cumpliendo con las reglas, criterios y formatos que marque para cada caso del Órgano Superior de Fiscalización del Congreso del Estado. Una vez integrada y

validada será remitida a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional para su verificación.

La información y datos reportados para fines de cuenta pública deberán coincidir con los del cierre de ejercicio. Es responsabilidad de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional explicar por separado y con claridad, cualquier variación tanto en presupuesto como en metas.

4.1.6.- De la Evaluación

La evaluación constituye una materia que será fortalecida de manera destacada, en la estrategia de instrumentación descentralizada de la política para la superación de la pobreza, significando uno de los instrumentos más relevantes para medir, valorar y conocer el avance en el logro de los objetivos y las metas de impacto asociadas a dicha política. Permitirá conocer las fortalezas o insuficiencias en el desarrollo de la misma; identificar los factores favorables ó negativos que estén incidiendo al respecto, y posibilitar la elaboración de propuestas y la adopción de decisiones que consoliden o reorienten sus estrategias y mecanismos.

Para estos propósitos, y a partir de los lineamientos que emita la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE, se convendrá con los Gobiernos Municipales, un programa de evaluación periódica que comprenderá como mínimo los siguientes aspectos:

- I. Evaluación de resultados de los programas del Ramo 33 respecto de las metas programáticas y financieras del ejercicio.
- II. Evaluación del proceso de participación social y de los COPLADEMUN, en la política para la superación de la pobreza.
- III. Evaluación del mejoramiento institucional de los H. Ayuntamientos, COPLADEMUN y comunidades.
- IV. Evaluación de resultados del proceso de descentralización de la política para la superación de la pobreza.
- V. Evaluación de la eficiencia de resultados de cada fondo; análisis de costos, direccionalidad e impacto de las acciones.

VI. Evaluación de las normas y estrategias de los fondos que integran el marco programático del Ramo 33.

Los documentos correlativos a las anteriores evaluaciones deberán formularse conjuntamente por el Gobierno del Estado y los Municipios, para adoptar decisiones que coadyuven a hacer más eficiente y equitativo el desarrollo de la política social en el Estado.

En los COPLADEMUN se deberá desarrollar también un importante y sistemático ejercicio evaluatorio, cuyos reportes respectivos, deberán ser remitidos a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y a la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

A efecto de lo anterior, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional promoverá ante los Municipios y COPLADEMUN dichas actividades y proporcionará los apoyos y asistencia técnica necesaria.

Sobre el particular, en los COPLADEMUN se evaluará, entre otros aspectos, los relativos a:

- I. Evaluación de los resultados de la aplicación de los fondos respecto del déficit de los servicios básicos existentes y las condiciones de pobreza de los Municipios.
- II. Evaluación de resultados respecto de las metas y acciones autorizadas.
- III. Evaluación de funcionamiento del COPLADEMUN y de la participación social.
- IV. Evaluación de la capacidad institucional del Municipio.
- V. Evaluación de las estrategias y normatividad del fondo.

CAPÍTULO V

PROBLEMA ACTUAL DEL MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO

5.1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ACTUAL EN EL MUNICIPIO

Actualmente el Municipio de Othón P. Blanco, enfrenta diversos problemas en lo que respecta a su autonomía hacendaría, por un lado se encuentra el inicio de una nueva administración, que cada tres años propicia que el Municipio tenga un desequilibrio en su hacienda, ya que en la gran mayoría de los casos el ejercicio presupuestal programado para el total del año queda comprometido por el gobierno saliente en los primeros 4 meses lo que imposibilita al gobierno entrante el compromiso y aplicación de este recurso; partiendo de esta premisa podemos observar que el margen de ejercicio presupuestal a aplicar de manera directa y en base a compromisos propios, no es posible durante su primer año de gestión, esto se viene a recrudecer considerando la gran expectativa que se le crea a la ciudadanía en el proceso que se presenta durante la búsqueda de la responsabilidad administrativa.

La falta de autonomía hacendaría que tiene el Municipio de Othón P. Blanco, el cual depende directamente de las aportaciones federales conflictualiza la búsqueda de soluciones factibles a los variados rezagos sociales existentes en el Municipio, debido a que los ingresos propios actuales con los que cuenta este, son por demás insuficientes para dar atención a la ciudadanía, en cuanto a los servicios públicos básicos, demandas ciudadanas y necesidades exigidas a los gobiernos municipales por la población, motivo por el cual es importante atacar de manera frontal las problemáticas hacendarías existentes, un ejemplo de ello es el pago del impuesto predial, el cual no se cubre en forma regular y el servicio de recolecta de basura, que hasta la fecha no ha sido posible cobrar los servicios a los particulares, debiéndose cobrar para lograr de esta manera, por un lado que la hacienda tenga mas ingresos para poder cubrir las demandas sociales y por otra parte tenga ingresos para poder realizar diversos proyectos y así no tenga que depender de la federación en su totalidad. Mismo que se encuentra establecido en la iniciativa de acuerdo por el que el

honorable ayuntamiento del Municipio aprueba “el programa para la recaudación en el pago del derecho por los servicios de transporte, tratamiento y destino final de residuos para el ejercicio 2007.

TABULADOR

GIRO COMERCIAL , INDUSTRIAL Y SERVICIO	DERECHO MENSUAL
EMBASADORAS	50,00
JARABES Y CONSERVAS	
JARABES Y CONSERVAS	50,00
MOLINO	
MOLINO	50,00
TORTILLERIAS	50,00
SASTRERÍAS	
SASTRERIAS	50,00
LONAS Y TOLDOS	
LONAS Y TOLDOS	50,00
CONSULTORIOS VETERINARIOS	
CONSULTORIOS VETERINARIOS	50,00
FARMACIAS VETERIANARIAS	50,00
VENTA DE MASCOTAS.	50,00
CRIADEROS	
CRIADEROS	50,00
AGENCIAS	
AGENCIAS DE VIAJES	50,00
AGENCIAS DE PUBLICIDAD	50,00
AGENCIA ADUANAL	50,00
AGENCIA DE FINANZAS	50,00
AGENCIA DE SEGUROS	50,00
AGENCIA DE SERV. DE SEGURIDAD	50,00
AGENCIA AREAS Y TERRESTRES	50,00

ZAPATERÍAS	
ZAPATERÍAS	50,00
REPARACION DE CALZADO.	50,00
CARPINTERÍAS	
CARPINTERÍAS	50,00
MADERERIAS	50,00
CONSTRUCTORAS	
INMOBILIARIAS	50,00
ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y RAICES	50,00
CONSTRUCTORAS	50,00
FILMACIONES	
FILMACIONES	50,00
ALMACENES	
ALMACENES DE ROPA	50,00
BOUTIQUE	50,00
VENTA DE PALMERAS	50,00
BISUTERIA Y NOVEDADES	50,00
PERFUMERIAS	50,00
VENTA DE ROPA	50,00
ESTUDIOS FOTOGRAFICOS	
ESTUDIOS FOTOGRAFICOS	50,00
VENTA DE ART. FOTOGRAFICOS	50,00
ENMARCADOS DE FOTOS	50,00
VENTA DE ARTÍCULOS DEPORTIVOS	50,00
CRISTALES Y ALUMINIOS	
VTA . DE CRISTALES Y ALUMINIOS	50,00
INSTALACION DE ALUMINIO	50,00
INSTALACION DE CORTINAS METALICAS.	
MUEBLERÍAS	
MUEBLES PARA EL HOGAR	50,00

MUEBLES PARA OFICINA	50,00
MATERIALES Y EQUIPOS ELECTRICO	50,00
NOVEDADES	
NOVEDADES	50,00
RENTADORAS	
RENTADORA DE AUTOS	50,00
RENTADORA DE MOTOS	50,00
RENTADORA DE MOTONÁUTICAS, VELEROS	50,00
AUTOTRASPORTE URBANO	50,00
VENTA DE AUTOS	
COMPRA Y VENTA DE AUTOS	50,00
COMPRA Y VENTA DE AUTOS USADOS	50,00
COMPRA Y VENTA DE BICICLETAS Y ACCESORIOS	50,00
VENTA DE MOTOS	
COMPRA Y VENTA DE MOTOCICLETAS	50,00
DESPACHOS	
OFIC. ADMINIST. DESP. CONTABLES	50,00
EMPRESA PRESTADORAS DE SERV	50,00
OFICINAS DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS	50,00
BUFETTE JURIDICO	50,00
OFICINAS DE LINEAS AEREAS VTA. DE BOLETOS	
PROFESIONISTAS. ABOGADOS	50,00
NOTARIA PUBLICA	50,00
ARTÍCULOS DEPORTIVOS	
ARTÍCULOS DEPORTIVOS	50,00
ARTÍCULOS PARA BUCEO	50,00
ARTÍCULOS PARA PESCA	50,00
PRODUCTOS APICOLAS	
PRODUCTOS APICOLAS	50,00
ARTÍCULOS RELIGIOSOS	

ARTÍCULOS RELIGIOSOS	50,00
CONDIMENTOS Y ESPECIES	
CONDIMENTOS Y ESPECIES	50,00
MENSAJERIA Y PAQUETERÍA	
MENSAJERIA Y PAQUETERÍA	50,00
BIENES RAICES	
BIENES RAICES	50,00
MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN	
MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN	50,00
DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS QUÍMICOS	50,00
ARTESANIAS	
ARTESANIAS	50,00
TABAQUERIAS	50,00
VENTA DE PRODUCTOS DE PIEL- CUERO	50,00
VENTA DE EQUIPOS DE AIRES ACONDICIONADOS	
VENTA DE EQUIPOS DE AIRES ACONDICIONADOS	50,00
EQUIPO DE COMPUTO	
VENTA DE EQUIPOS DE COMPUTO	50,00
MANTENIMIENTO DE EQUIPOS DE COMPUTO	50,00
DISCOTECAS	
DISCOTECAS	50,00
CENTROS NOCTURNOS	50,00
EXPENDIOS DE PINTURA	
EXPENDIOS DE PINTURA	50,00
VENTA DE POLLOS	
VENTA DE POLLOS EN EDO. NATURAL	50,00
VENTA DE POLLOS ROSTIZADOS	50,00
VENTA DE HUEVOS	50,00
VENTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	50,00
FRUTERIAS	

FRUTERIAS	50,00
EXP. ARTICULOS P/ EL ASEO	
EXP. ARTICULOS P/ EL ASEO	50,00
LAVADEROS	
LAVADEROS DE AUTOS	50,00
BAÑOS PUBLICOS	50,00
ESTACIONAMIENTOS PRIVADOS	50,00
CASETAS TELEFONICAS	
CASETAS TELEFONICAS	50,00
CASETAS TELEFONICA Y VTA. DE SISTEMAS DE TELEFONIA	50,00
FLORERIAS	
FLORERIAS	50,00
VIVEROS	50,00
DECORACIÓN Y DISEÑO	
DECORACIÓN Y DISEÑO	50,00
COMPRA Y VENTA DE LLANTAS	
COMPRA Y VENTA DE LLANTAS	50,00
ARTÍCULOS DE TAPICERIA	
ART. DE PELETERÍA	50,00
TAPICERIA	50,00
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
SER. RESTRING. SEÑALES DE TV.	50,00
JUGUERIA	
JUGUERIA	50,00
SERVICIOS COMPUTACIONALES	
SERVICIOS COMPUTACIONALES	50,00
TIANGUIS	
TIANGUIS	50,00
TERMINAL	

TERMINAL AEREA	50,00
TERMINAL TERRESTRE	50,00
SERVICIO DOMICILIARIO	
OTROS NO ESPECIFICADOS EN LOS ANTERIORES	

Estos dos aspectos y problemáticas no son la totalidad, pero son las mas significativas ,ya que en ellas inciden y se requiere directamente de la participación de la ciudadanía, lo que nos compromete como ciudadanos ,pero compromete al Municipio en el transparente uso y aplicación de estos recursos, dentro de los resultados del análisis hecho se puede observar como la irregularidad de los pagos del predial incide y coincide con el monopolio de terrenos que presenta Chetumal ya que se da, dentro de la zona urbana en los terrenos mas grandes y mejor ubicados en la ciudad lo que crea una serie de lotes baldíos en diferentes partes de la de esta.

Con relación al pago del servicio de recolecta, transporte, tratamiento, de residuos sólidos, el Municipio no ha sido capaz de presentar a sus gobernados una propuesta que logre motivar la participación de estos en el pago de los servicios, mismo que por percepción lógica nos indica la existencia de una recaudación, que pudiera venir a reforzar la hacienda fiscal municipal y que hasta la actualidad no ha sido aprovechada.

Podemos observar en la tabla que con anterioridad se presenta que los cobros de los servicios se van dirigido específicamente a los negocios particulares, agencias de servicios , instituciones prestadoras de servicios de salud etc.

Del mismo modo el problema se presenta en la zona rural, generando con ello, una baja recaudación hacendaría en el Municipio, causando así una problemática compleja que deriva, en el buen funcionamiento del ayuntamiento, por otro lado es importante que se de la distribución de los recursos federales de acuerdo a la densidad poblacional y en base a la extensión territorial y dispersión poblacional que se tenga, por consiguiente el Municipio cuenta con 7 alcaldías, 32 delegaciones, 100 subdelegaciones, lo que hace mas complejo la prestación de servicios a las zonas de mayor nivel de rezago social, es importante hacer mención que el Municipio de Othón P. Blanco, esta

considerado entre los 8 mas extensos de país lo que nos obliga a analizar la gran incapacidad administrativa que se le presenta a la autoridad municipal, cuando en el momento de llevar acabo la distribución de las aportaciones federales, esta se lleva acabo únicamente tomando en consideración la densidad poblacional ,ya que al no consideran la extensión territorial y nuestra dispersión poblacional no logran con esta formula establecida cubrir los requerimientos reales de nuestro Municipio acrecentando con el paso de los años que los problemas de rezago social económico y cultural se agudicé poco a poco, sin tener las autoridades municipales capacidad de respuesta y solución a continuación se presentan las comunidades que actualmente conforman al Municipio de Othón P. Blanco.

I. Alcaldías

1. Bacalar.
2. Calderitas.
3. Cerro de las Flores.
4. Dos Aguadas.
5. Javier Rojo Gómez.
6. Nicolás Bravo.
7. Mahahual.

II. Delegaciones

1. Álvaro Obregón (Unidad Agrícola)
2. Buena Esperanza
3. Buenavista
4. Cacao
5. Caobas.
6. Carlos A. Madrazo.
7. Cocoyol (Río Hondo).
8. Chacchoben.
9. Divorciados
10. Huay Pix.
11. José N. Rovirosa.

12. La Unión (Río Hondo).
13. Lázaro Cárdenas II.
14. Limones.
15. Luis Echeverría Álvarez,
16. Manuel Ávila Camacho.
17. Morocoy.
18. Pucté (Río Hondo).
19. Ramonal.
20. Reforma.
21. Río Verde.
22. Sabidos.
23. Sac-Xán.
24. San Pedro Peralta.
25. Sergio Buitrón Casas.
26. Subteniente López.
27. Tres Garantías.
28. Ucum (Río Hondo).
29. Vallehermoso.
30. Xcalak.
31. Xul-Há.
32. Zamora.

III. Subdelegaciones

1. 16 de Septiembre.
2. 18 de Marzo.
3. 21 de Mayo.
4. Altos de Sevilla.
5. Álvaro Obregón (Pueblo Viejo).
6. Allende.
7. Andrés Quintana Roo.
8. Arroyo Negro.
9. Bella Unión de Veracruz.

10. Blanca Flor.
11. Blasillo.
12. Buena Fe.
13. Caanán.
14. Caanlumil.
15. Calderón.
16. California.
17. Caña Brava.
18. Carlos A. Madrazo (Corozal).
19. Cedralito.
20. Cinco de Mayo.
21. David Gustavo.
22. Dos Aguadas.
23. Dos Lagunas.
24. Cibalito.
25. El Cedral.
26. El Gallito.
27. El Paraíso.
28. El Progreso.
29. El Tesoro.
30. Felipe Ángeles.
31. Francisco J. Mújica.
32. Francisco Villa Km. 60.
33. Francisco Villa N.C.P.E.
34. Frontera (Manuel Crecencio Rejón).
35. Gabino Vázquez.
36. González Ortega.
37. Guadalupe Victoria.
38. Guillermo Prieto.
39. Gustavo Díaz Ordaz.
40. Hermenegildo Galeana.

41. Huatusco.
42. Icaiché.
43. Isidro Fabela.
44. Iturbide.
45. Jesús Martínez Ross.
46. Josefa Ortiz de Domínguez.
47. Juan Sarabia.
48. Justo Sierra Méndez.
49. Kuchumatán.
50. La Libertad.
51. La Lucha.
52. La Península.
53. Laguna Guerrero.
54. Lázaro Cárdenas (La Ceiba).
55. Lázaro Cárdenas (Sinaí).
56. Lázaro Cárdenas U.A.
57. Limonar.
58. Los Alacranes.
59. Los Ángeles.
60. Margarita Maza de Juárez.
61. Maya Balam.
62. Melchor Ocampo.
63. Miguel Alemán.
64. Miguel Hidalgo.
65. Monte de Olivo.
66. Nachicom.
67. Nuevo Bécar.
68. Nuevo Caanán.
69. Nuevo Hochtún.
70. Nuevo Jerusalén.
71. Nuevo Paraíso.

72. Nuevo Progreso.
73. Nuevo Tabasco.
74. Nuevo Veracruz.
75. Ojo de Agua.
76. Otilio Montaña N.C.P.E.
77. Palmar.
78. Pantera.
79. Payo Obispo.
80. Pedro A. de los Santos.
81. Pioneros del Río.
82. Plan de Ayala.
83. Raudales.
84. Revolución.
85. Río Escondido N.C.P.E.
86. San Antonio Soda.
87. San Fernando.
88. San Francisco Botes.
89. San Isidro Aguas Amargas (Sacrificio).
90. San Isidro la Laguna.
91. San José de la Montaña.
92. San Román.
93. Santa Rosa.
94. Tambores de Emiliano Zapata.
95. Tierra Negra.
96. Tomás Garrido Canabal.
97. Valentín Gómez Farías.
98. Veracruz.
99. Tolloacan.

Con lo anteriormente planteado, nos podemos dar cuenta que el Municipio, tiene una gran extensión territorial, lo que trae como consecuencia que los servicios que se

presten a las comunidades eleven los costos, la distancia promedio entre dichas localidades es de 46.95 kilómetros, lo que indica una dispersión muy importante entre las comunidades, lo que dificulta que en las condiciones actuales el acceso a los bienes y servicios, localizados en la capital del estado, se vea disminuido y en algunos casos siendo casi marginal para los habitantes de las zonas más alejadas de Chetumal, agudizando de manera preocupante el gran atraso existente en todas y cada una de las comunidades mencionadas, es de suma importancia mencionar que los medios de comunicación y de transporte por sus condiciones inadecuadas no permiten en momentos tan complicados como son los tiempos de los fenómenos naturales (huracanes) dar los apoyos en tiempo y forma y así poder amortiguar los grandes daños que estos fenómenos causan. Siendo el Municipio de Othón P. Blanco hoy en día de los más grandes en extensión territorial en el país; ocupa el 8 lugar en cuanto a extensión territorial según el marco geoestadístico municipal del 2005 realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, dicha superficie como se ha comentado, permite la escasa integración de los habitantes, dada la dispersión existente.

Si bien la economía del Municipio depende en parte de la ciudad de Chetumal, únicamente se encuentra focalizada en ciertos puntos del Municipio, por lo que es necesario dinamizar la misma en otros sitios de la geografía municipal, lo que se conseguiría en parte al contar con una mejor integración de las localidades y estableciendo nuevos polos de desarrollo que se constituyan como centros de atracción y prestación de servicios, acortando así distancia y acercando a otras comunidades servicios necesarios.

Otro factor económico que es importante mencionar es la extensa zona cañera con la que cuenta el Municipio y que con su ingenio azucarero San Rafael de Pucté, ubicado en la alcaldía de Javier Rojo Gómez, presenta una fuente de ingresos muy importante para la zona integrada por aproximadamente 15 comunidades productoras de caña como son:

Juan Sarabia

Sergio Butrón casas

Ucum

Carlos a Madrazo

Palmar

Ramonal

Allende

Sabidos

Álvaro Obregón rió hondo

Álvaro Obregón unidad agrícola

Javier rojo Gomes

Pucté

Cacao

Cocoyol

Ruvirosa

La cual viene a fortalecer la economía de la ciudad ya que gran parte de la derrama económica se lleva acabo en Chetumal, en la temporada de zafra efectuada anualmente en la zona.

No debemos olvidar que el Municipio de Othón P. Blanco se encuentra rodeado de costas y centros turísticos como es Bacalar, donde llega mucho turismo nacional, ya que este es considerado uno de los 30 pueblos mágicos en el país, el programa pueblos mágicos de la secretaria de turismo trata de establecer un reconocimiento , a quienes habitan estos lugares de la geografía mexicana y que han sabido guardar para todos la riqueza cultural e histórica que encierran.

El Municipio de Othón P. Blanco, es uno de los que ha presentado un crecimiento constante pero progresivo, no tan acelerado , como es el caso de los Municipios que se encuentran en el norte de la entidad, en la zona norte del Municipio únicamente se encuentra un centro poblacional de importancia, esto en función del numero de habitantes que lo componen y es el caso de Bacalar, el cual para el año 2007 según

los datos de proyección de habitantes, tendría más de 10,000 quedando en el entendido que poblacionalmente se ha constituido como un centro poblacional importante, la constitución urbana de la localidad de Bacalar se ha presentado de manera constante en los últimos años, observando, una tendencia al crecimiento de su mancha urbana, con un mayor dinamismo en la zona de la laguna del mismo nombre, en el resto de la mancha urbana aun es posible observar una gran cantidad de espacios verdes entremezclados con las construcciones, sin observar por el momento zonas con alta densificación de las zonas habitacionales.

Es primordial que los habitantes de la localidad puedan contar con los servicios que les permita un mejor y más rápido acceso, sobre todo si se considera un principio básico de la equidad espacial que indica que las mejores zonas de prestación de servicios son aquellas que se encuentran cerca de la población, dichos servicios no son exclusivos de la localidad más importante, sino que deben garantizar que se encuentre accesible al resto de la población periférica que se encuentra cerca de la misma, como se ha observado existe una localidad más importante de primer rango que lo constituye la capital del estado, Chetumal, la cual atrae en gran medida a la población del resto del Municipio, sin embargo en muchas ocasiones los costos de traslado a la capital, en donde los ingresos y la falta de transporte les impide acceder a los servicios ubicados en los centros de población más importantes.

Bacalar se constituye como un modo de acceso y atracción para las localidades del norte del Municipio, sin embargo será importante dotarlo de una mayor infraestructura para que le permita satisfacer la necesidad de los más de 10.000 habitantes que la integran sino de los casi 25 mil que se encuentran dentro de la propuesta de límite, en cuanto a la dotación de los servicios e infraestructura con los que cuenta y según los datos obtenidos en campo se detectaron la existencia de 45 elementos de infraestructura importantes en la localidad, que si bien no son todos en su totalidad si no son los más representativos.

El Municipio se encuentra limitado en la libre administración de sus recursos financieros provenientes del ámbito federal (Ramo 33), en específico del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), ya que las reglas de operación no permiten la flexibilidad para ejecutar los recursos y así abatir los rezagos de infraestructura en los lugares donde no existe rezago social pero no hay pobreza extrema, aunado a esto los recursos federales se ministran al Municipio a través del estado y en forma fraccionada originando esto, una tardía aplicación de los mismos servicios públicos municipales, tanto básicos como complementarios que puedan cubrir las demandas sociales.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL FORTALECIMIENTO HACENDARIO MUNICIPAL

6.1. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO

El Municipio de Othón P. Blanco, está pasando por un verdadero problema, por una parte se encuentra, el pago del impuesto predial ya que si se cubriera en su totalidad, por parte de todos los ciudadanos en tiempo y forma permitirá que se obtenga ingresos propios y así el Municipio podrá brindarle a la ciudadanía servicios de calidad, pero por otra parte se encuentra, el servicio de recolecta de basura, ya que este no es pagado por todos, sino solamente lo pagan las empresas con giro comercial, industrial y de servicio, porque si este servicio lo pagaran todos en general permitirá al Municipio una entrada de ingresos, por ello es importante la aplicación correcta y estricta de nuestras normas jurídicas que nos rigen, sin vulnerar las leyes de mayor jerarquía, es decir nuestra carta magna, nuestra leyes federales, estatales y nuestros reglamentos, por lo que en el reglamento para la prestación de servicio público de limpia, te menciona quienes son los usuarios del servicio público, haciendo referencia a las personas físicas y morales que tengan un inmueble al uso habitacional, sea este unifamiliar o multifamiliar, por lo que considero que si el reglamento te faculta a ti de exigir el servicio, estaría obligado a aportar algo por el servicio, y así todos contribuirían al fortalecimiento del Municipio de Othón P. Blanco, por lo que traería como resultado, incrementar la recaudación financiera, logrando con ello, la aplicación en tiempo y forma de sus programas y servicios públicos municipales.

Pero otros de los problemas por los que se encuentra el actual Municipio, son los candados o etiquetas que son los ingresos federales que ya vienen destinados para un fin, siendo reflejo esto en la limitación del Municipio en cuanto a la distribución, por lo que considero que es necesario que se realice la correcta distribución de los recursos

federales tomando en consideración el tamaño de la población y su extensión territorial, logrando, con ello la correcta aplicación de programas municipales.

Por ello el verdadero problema por el que esta pasando el Municipio de Othón P. Blanco, tiene que tener diversas alternativas para solucionarlo o tratar de controlarlo, por lo que mi primera vía es Legislar sobre la ley de coordinación fiscal, mediante una iniciativa de reforma, por parte de los representantes de las entidades federativas (diputados y senadores) que se modifique el Artículo 33 para que dicho inciso y precepto establece a la letra *díce*:

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en lo sucesivo, prevean que uno de los destinos de los recursos del fondo de infraestructura social municipal sea precisamente, para abatir el rezago social o pobreza extrema, cambiando la *y* por la *o*, y que *debe decir*.

Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social o pobreza extrema, ya que da la opción de aplicar este fondo tanto a la población que se encuentre en rezago social o en su caso en pobreza extrema, ya que Chetumal esta considerada como zona en donde no existe pobreza extrema en su mayoría, pero si rezago social, al no tener estos dos elementos no se aplica este recurso, por lo tanto se esta limitando a la autonomía de los Municipios que menciona el Artículo 115 de nuestra carta magna , pero en particular al Municipio de Othón P. Blanco, por lo que considero importante que esta figura municipal destinen y afecten recursos del fondo de aportaciones federales para el fortalecimiento municipal.

Así otra limitante que tiene nuestro actual Municipio, es que en la ley de coordinación fiscal contempla el concepto de urbanización municipal, pero realmente no especifica que integra la urbanización y que entra dentro de esta en el artículo 33 inciso a) a la letra dice:

Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural *debe decir.*

Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal entendiéndose por esto peatones y la construcción de plazas, jardines, parques y campos deportivos, pavimentación, banquetas, guarniciones y drenaje pluvial de las vías públicas, cualquier tipo de obra orientada a la integración, conservación, mejoramiento y crecimiento de las poblaciones del Municipio, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural Instalaciones de alumbrado público.

Por ello es importante que se amplíe el concepto de urbanización, ya que la ley no especifica que obras entran dentro de este rubro, relativo al Artículo 33 inciso (a) de la mencionada ley, esto permitiría, que el Municipio de Othón P. Blanco logre su autonomía y disponga libremente de la administración del fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal. De esta manera, la captación de ingresos de los tres niveles de gobierno se ha dado en forma desproporcionada, limitando las funciones de los gobiernos municipales.

Otro punto que es de importancia para acabar con el gran problema por el que se está enfrentando el Municipio, el destino del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, que se distribuya a sectores de población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, que se modifique quedando de la

siguiente manera rezago social o pobreza extrema, ya que este enlace, no restringe al Municipio en la libre administración de estos recursos, por que el Municipio de Othón P. Blanco no es considerado como zona de pobreza extrema (tema anteriormente comentado), pero si de rezago social, por lo tanto con esta modificación permitirá a la institución pública municipal tener un optimo aprovechamiento de sus recursos, en beneficio siempre de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad y de la comunidad en su conjunto.

CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

Al culminar la presente investigación analicé detalladamente la problemática que existe en nuestro actual Municipio, en lo que respecta a la falta de autonomía financiera, ya que la problemática va más allá de la insuficiencia de recursos económicos para cubrir los requerimientos propios de este nivel de gobierno, por ello la falta de escasez de recursos, se manifiesta en el estancamiento económico y la disminución del bienestar social del Municipio de Othón P. Blanco.

El problema parece ubicarse en varios ámbitos, por un lado se encuentra el inicio de una nueva administración, provocando que el Municipio tenga un desequilibrio en su hacienda, por otro lado está la dependencia directa de las aportaciones federales, puesto que los ingresos propios con los que cuenta son insuficientes para cubrir las necesidades de la ciudadanía ya que el Municipio de Othón P. Blanco es considerado entre los ochos más extensos, es importante que se de dicha distribución de acuerdo a la extensión territorial y dispersión poblacional, por otra parte está el fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, ya que las reglas de operación no permiten la flexibilidad para hacer uso del recurso federal.

Por ello pretendo dejar claro que el gobierno municipal, no sólo es prestador de servicios públicos, sino reconocerle la tarea prioritaria del desarrollo municipal, con lo anteriormente planteado pretendo ampliar estrategias orientadas a buscar alternativas de financiamiento destinadas a promover el desarrollo de las diversas localidades que integran el Municipio de Othón P. Blanco, tomando como referencia el marco normativo vigente que nos rige.

Por lo antes mencionado, superar la problemática aquí revisada implica esfuerzos internos para mejorar y hacer eficientes la gestión de ingresos, es decir hacer participe a la población para lograr mejores niveles de bienestar social y desarrollo municipal, ante esta problemática expuesta propongo lo siguiente:

1.- Legislar sobre la ley de coordinación fiscal, mediante una iniciativa de reforma, por parte de los representantes de las entidades federativas (diputados y senadores) que se modifique el artículo **33** para que dicho inciso y precepto establezca a la letra **dice**:
Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en lo sucesivo, prevean que uno de los destinos de los recursos del fondo de infraestructura social municipal sea precisamente, para abatir el rezago social o pobreza extrema, cambiando la **y** por la **o**, y que **debe decir**
Artículo **33**.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social o pobreza extrema, ya que da la opción de aplicar este fondo tanto a la población que se encuentre en rezago social o en su caso en pobreza extrema, ya que Chetumal está considerada como zona en donde no existe pobreza extrema en su mayoría, pero si rezago social, al no tener estos dos elementos no se aplica este recurso, por lo tanto se está limitando a la autonomía de los Municipios que menciona el artículo artículo 115 de nuestra carta magna, pero en particular al Municipio de Othón P. Blanco, por lo que considero importante que esta figura municipal destinen y afecten recursos del fondo de aportaciones federales para el fortalecer al Municipio de Othón. P. Blanco.

2. Reformar la Ley de Coordinación Fiscal para reglamentar las asignaciones de los fondos en donde los gobiernos de los Estados den entrada a la participación de los ayuntamientos en las decisiones de las asignaciones de los recursos federales.

3.-Hacer las asignaciones de cualquier fondo, principalmente en Asistencia Social, Infraestructura Educativa, Salud y Seguridad Pública que se integren directamente a la Hacienda Municipal, al igual que el Fondo de Fortalecimiento para los Municipios y el de infraestructura Social, que no limita en la autonomía financiera de los Municipios.

4.- De acuerdo al artículo 33 inciso a) de la Ley Federal de Coordinación Fiscal se debe de ampliar el concepto de urbanización municipal, es decir especificar que elementos entran dentro de este rubro, para que se de la correcta distribución de los recursos federales y se pueda dar este de acuerdo a la población y en base a la extensión territorial que se tenga.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade Sánchez Eduardo, *Derecho Municipal*, S/ ed., México, Oxford, 2006.

Arellano Gault, David, *Análisis Organizacional una Perspectiva desde la Estrategia*, S/ed., Mexico, S/ed., 1994.

Casa de la Crónica, Guía de la Exposición.

Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara ”, A. C., *Manual del Presidente y la Presidenta Municipal*, S/ed., México, S/ed., S/a.

Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C., *Encuentro Estatal de Funcionarias Municipales de Michoacán*, S/ed., Morelia, S/ed, 1995.

Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A.C, *Asociaciones de Municipio*, S/ed., México, S/ed., S/a.

Centro de Servicios Municipales, Heriberto Jara, A. C., *El Municipio y sus Retos en la Transición Democrática*, S/Ed., Morelos, S/ed., 1995.

Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Desafío Municipal*, S/ed., México, S/ed., 2000.

Constitución del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cruz Barney Oscar, *Historia del Derecho en México*, S/ed., México, Oxford, 1999.

Enciclopedia de Quintana Roo, México, 1999, VI Tomo.

Enrique Rosado, Carmelo, *Manual para la Gestión de Recursos Financieros*, S/ed., México, S/ed., S/a.

Fernández Ruiz, Jorge, *Régimen Jurídico Municipal en México*, S/ed., México, Porrúa, 2000.

García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 5ª ed., México, Porrúa, 1940.

García Sánchez, José, *El Municipio Relación con la Federación*, S/ed., México, Porrúa, 1985.

Gobierno del Estado de Quintana Roo, *Centros de Crecimiento en Othón P. Blanco*, S/ed., S/ed., S/a.

Hernández Gaona, Pedro, *Derecho Municipal*, 1ª ed., México, UNAM, 1191.

Higuera Bonfil, Antonio, *Quintana Roo entre Tiempos Política, Poblamiento y Explotación Forestal 1872-1925*, 1ª ed., México, Sans Serif, 1997.

Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, S/ed., México, Porrúa, 1998.

Instituto Nacional de Administración Pública, *Manual de Hacienda Pública Municipal*, S/ed., México, S/ed., 1994.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Hacienda Municipal*, Revista Trimestral No. 98 Septiembre de 2007.

Janetti Díaz, María Emilia, Pontifes Martínez, Arturo, *La Protección Jurisdiccional y Administrativa del Municipio*, S/ed., México, Sans Serif, 1196

Johan Van Lengen, *Manual del Arquitecto Descalzo*, S/ed., México, Árbol S. A. de C. V., México.

La Planeación del Desarrollo urbano en el estado de Quintana Roo, Políticas y acciones en materia de desarrollo urbano.

Ley de Fraccionamientos del Estado de Quintana Roo.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.

López Gracia Marcial, *Régimen Jurídico Municipal en México*, S/ed., México, Porrúa, 2003.

Martínez Péllegri, Sára, *Propuesta Metodológica para el Diagnóstico de la Situación Socioeconómica de Estados y Municipios*, S/ed., México, S/ed, 1995.

Mejía Lira, José, *La Participación Ciudadana en los Municipios en la Nueva Relación Estado–Sociedad*, S/ed., México, S/ed, 1993.

Pérez González, Hugo Nicolás, *La Problemática de la Administración Financiera en el Municipio Mexicano*, S/ed., México, S/ed, 1993.

Pérez González, Hugo, *Documento de Trabajo*.

Quintana Roldán, Carlos, *Derecho Municipal*, 3ª ed., México, Porrúa, 1999.

Reglamento del Bando de Policía y Buen Gobierno.

Reglamento Interno del Municipio de Othón P. Blanco.

Revista Mexicana del Caribe, 2000.

Robles Martínez Reinaldo, *el municipio*, 4ª ed., México, Porrúa, 2000.

Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Harla, 1982.

Serie de Crónicas de Asuntos Relevantes del Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Participaciones Federales a los Municipios, Ed. 2006.

Vega Hernández, Rodolfo, *Municipio, Aspectos Políticos Jurídicos y Administrativos*,

S/ed., México, S/ed., 2002.

Vener Jesús y Vargas M, *Manual de la Tesorería Municipal*, S/ed., México, Cesem, 1196.