

2ej
83



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA
PUBLICA



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
MOISES AVILA ORTIZ

MEXICO, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA

INTRODUCCION

CAPITULO I

LA HACIENDA MUNICIPAL

1.1.-	Concepto	9
1.2.-	Como se integra	17
1.2.1.-	Bienes Muebles e Inmuebles destinados a la prestación de Servicios Públicos Municipales	29
1.2.2.-	Rentas y Productos de los Bienes Municipales	33
1.2.3.-	Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Contribuciones	36
1.2.4.-	Participaciones sobre Impuestos	50
1.2.5.-	Donaciones y Legados	54

CAPITULO II

FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LOS MUNICIPIOS EN EL DERECHO MEXICANO.

2.1.-	Prestación de los Servicios Públicos	59
2.2.-	Comunicaciones, Obras Públicas y Seguridad Social	73
2.3.-	Instrucción Pública, Asistencia y Salubridad	79
2.4.-	Comercio, Agricultura y Ganadería	83

CAPITULO III

LA URBANIZACION MUNICIPAL

3.1.-	Facultades Municipales en esta materia	90
3.2.-	Planes de Desarrollo Urbano Municipal	97
3.3.-	La Conurbación	105
3.4.-	La Coordinación en materia de Urbanización	112

CAPITULO IV

PROYECCION DEL MUNICIPIO

4.1.-	Situación del Municipio antes de las Reformas	127
4.2.-	El Municipio a la Luz de las Reformas	131
4.3.-	La Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal de los Estados de Guerrero y Morelos	143

CONCLUSIONES	157
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA, LEGISLACION Y OTRAS	166
---	-----

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

La presente tesis se basa principalmente en el estudio del Artículo 115 Constitucional, el cual titulamos "EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA". Partimos de sus reformas y adiciones que se le hicieron en 1983, Pu blicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del mismo -- año.

Para el desarrollo de este trabajo, consultamos libros de texto - y varias ponencias que fueron presentadas en los FOROS DE CONSULTA POPULAR, realizados durante la campaña del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado y que al llegar a la Presidencia lanzó las convocatorias correspondientes, con los - temas concretos y que en su conjunto las denominaron: DEMOCRATIZACION INTE- GRAL, REFORMA MUNICIPAL, y que la Secretaría de Gobernación se encargó de - recopilar e imprimir.

Las dificultades, que nos encontramos respecto al material, son - precisamente, el no haber la suficiente bibliografía que verse sobre la Ha- cienda Municipal, principalmente, después de las reformas y adiciones reali- zadas a dicho precepto.

La elaboración de este trabajo, consta de cuatro capítulos, de -- los cuales trataremos a continuación los aspectos más sobresalientes de ca- da uno de ellos.

CAPITULO PRIMERO

En este capítulo, tratamos de explicar lo que significa la palabra Hacienda, Hacienda Pública y Hacienda Pública Municipal, asentando algunos conceptos que la integran o la forman, desde luego, partiendo de los conceptos generales que da el Código Fiscal de la Federación sobre las contribuciones.

CAPITULO SEGUNDO

En este hacemos mención a las facultades administrativas de los Municipios en el Derecho Mexicano, en relación a los servicios públicos de Comunicaciones, Obras Públicas, de Seguridad Social, Instrucción Pública, de Asistencia y Salubridad, de Comercio, Agricultura y Ganadería, además de los que se mencionan en la fracción III del 115 de la Carta Magna.

Asimismo, damos algunos conceptos sobre lo que son los servicios públicos, dados por diferentes autores.

CAPITULO TERCERO

Hablamos de las facultades de los Municipios en materia de urbanización, dando una explicación breve, respecto a qué son los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, el concepto que da la Ley General de Asentamientos Humanos de Conurbación y facultades que se establecen en favor de

los Municipios en este renglón; asimismo, sobre la coordinación en materia de urbanización.

CAPITULO CUARTO

Aquí comentamos o hacemos referencia sobre la proyección del Municipio, respecto de su situación, anterior y posteriormente a las reformas y adiciones, finalizando con la transcripción de algunos preceptos de la Constitución y Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero y Morelos.

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA

CAPITULO PRIMERO

LA HACIENDA MUNICIPAL

- 1.1.- CONCEPTO**
- 1.2.- COMO SE INTEGRA LA HACIENDA MUNICIPAL**
 - 1.2.1.- BIENES MUEBLES E INMUEBLES DESTINADOS A LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.**
 - 1.2.2.- RENTAS Y PRODUCTOS DE LOS BIENES MUNICIPALES.**
 - 1.2.3.- IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS Y CONTRIBUCIONES.**
 - 1.2.4.- PARTICIPACIONES SOBRE IMPUESTOS.**
 - 1.2.5.- DONACIONES Y LEGADOS.**

1.1.-

C O N C E P T O .

Respecto a este punto, y para poder entrar en materia, iniciaremos dando el concepto de los que significa la palabra HACIENDA, en términos generales, en seguida mencionaremos de donde se deriva dicha palabra, según algunos autores; posteriormente, lo que es Hacienda Pública y finalizaremos con el concepto de Hacienda Pública Municipal.

H A C I E N D A

De los diccionarios consultados, expresan muy brevemente sobre el término "hacienda", "finca agrícola o rural, fortuna, Hacienda Pública, tesoro del Estado". (1)

"Es el conjunto de bienes pertenecientes al Estado". (2)

"Tesoro Público, propiedad en el campo, bienes que uno posee". (3)

"Del latín (cosas que se han de hacer) está referida, en la acepción común, al cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene. Este concepto que se corresponde con el de "patrimonio" o "capital" a cierta clase de bienes materiales-inmuebles especialmente- o bien la suma o cúmulo de todos los bienes que corresponden a una persona determinada, no coincide con el significado que a este vocablo le asigna la doctrina". (4)

(1) Diccionario, Larousse, 1982.

(2) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho, Porrúa, 1977.

(3) Diccionario Castellano Ilustrado, Fernández, 1984.

(4) Enciclopedia Jurídica, OMEBA T. XIII B. Aires, 1965.

LA HACIENDA DENTRO DE LA ESFERA ECONOMICA.

"La hacienda encuadrada en la esfera económica del ente, -- consta de elementos materiales, de elementos personales y de la actividad o acción administrativa que en ella se desenvuelve; esto es, la administración económica.

Componen el elemento material u objetivo los bienes que -- constituyen la riqueza o materia administrable de la hacienda.

El elemento personal o subjetivo, lo forma en primer término, la persona o personas a quienes pertenecen en propiedad que viene a ser, por consiguiente, el sujeto de la hacienda y titular de los derechos y obligaciones que ella genere. Se le conoce también con el nombre de propietario y además de la facultad de disponer de sus bienes tiene -- la de exigir normas para la administración de la hacienda y el contralor de la labor de sus agentes delegados.

El sujeto de la hacienda puede ser individual (persona física) o persona colectiva (asociaciones, comunidades y personas jurídicas).

Integra el concepto de hacienda la acción administrativa -- que en ella se desenvuelve; es decir, la actividad del elemento personal para lograr el mejor aprovechamiento de los bienes y servir con ello en mejor forma a las finalidades del ente respectivo". (5)

En el sector doctrinario, "el concepto de "hacienda" ha su-

(5) Arévalo, Alberto, Elementos de Contabilidad Gral., cit. por Pérez -- L., Fco. Democratización Integral: Reforma Mpal., Secretaría de Gobernación, 1983, T. IV p. 322.

frido una evolución, así si recurrimos a los tratadistas que podríamos denominar "clásicos"-Giovanni Massa- por ejemplo encontramos que la concurrencia de un "patrimonio bien determinado una persona física o jurídica que dispone de él y lo administra una serie de actos y hechos que - - constituyen tal administración, afirman la existencia de un ente con caracteres propios, distinto de los otros similares que se llama "hacienda". Por donde la "hacienda", como veremos no está determinada solamente por el conjunto de bienes pertenecientes a una persona, y se pone de relieve, como un organismo económico, con vida propia, regulado por leyes-constantes, dentro del cual se desarrollan los hechos que son objeto de la administración económica. Son elementos integrantes de este organismo: a) la materia administrable; b) Los órganos con acción sobre esa materia (o bienes económicos); c) las funciones o sea la actividad desplegada por los órganos sobre dichos bienes" (6)

Resumiendo estas ideas, expuestas por estos autores, podemos decir que, los elementos de la hacienda, como un organismo económico son:

I.- Elemento materia-, bienes administrables.

II.- Elemento personal, titular de la hacienda.

III.- Actividad desarrollada por el elemento personal sobre dichos bienes.

La doctrina moderna - Onida - en cambio conceptúa a la "hacienda como el complejo económico o coordinación económica (en acción u-operante) sistemáticamente creado o formado para la satisfacción, en modo directo o indirecto de las necesidades". (7)

"La doctrina clasifica a las haciendas, según determinados-criterios, entre otros, respondiendo a la condición de su propietario, -

(6) Enciclopedia Jurídica, OMEBA T. XIII B. Aires, 1965.

(7) Idem.

las haciendas se clasifican en: a) privadas, integrada por las individuales (persona física) y las colectivas (por la asociación de las personas físicas con personalidad jurídica reconocida y distinta de la de cada -- uno de sus componentes); b) públicas, las correspondientes al Estado, -- provincia o municipio; c) semi-públicas o bien "conexas" o "paraestatales", éstas si bien son entidades de carácter privado, cumplen su cometido en vista de intereses públicos, y ya sea porque el Estado concurre -- con parte de sus recursos al desarrollo de sus actividades, o bien por -- ser servicios concedidos por ésta o que le hubiera acordado privilegios -- o subsidios para su instalación, o en alguna medida, tenga responsabilidad el Estado por su administración o dirección, le corresponde a éste -- ejercer su control; estas haciendas son: de existencia perdurable como -- lo es la hacienda pública, y transitorias, que son las constituidas para un determinado intento de utilidad pública, cumplido el cual, desaparece el organismo". (8)

HACIENDA PUBLICA.

"La voz hacienda tiene su origen en el vocablo latino facera, aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe "ckasena", que significa cámara del tesoro. Con el adjetivo de pública, significa, como lo expresa dicho autor, toda la vida económica de los entes públicos y en -- sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de la entidad pública. La hacienda pública como organismo y como concepto -- en el derecho positivo español aparece primera vez al crear Felipe V la -- Secretaría de Hacienda, dentro de la organización administrativa del reino español. De ahí pasa a la América Latina y a México, donde la depen--dencia del Gobierno Federal encargado de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como Secretaría de Hacienda, -- agregandole posteriormente, la innecesaria expresión" y Crédito Públi- -- co". (9)

(8) Enciclopedia Jurídica, OMEBA T. XIII.- Buenos Aires, Arg. 1974.

(9) De la Garza, Derecho Financiero Méx., Porrúa, 1983 P. 65.

HACIENDA PÚBLICA. "En sentido general significa el conjunto de bienes del Estado con su consiguiente administración. Más científicamente, se ha definido como "la coordinación económica activa (en acción) creada por los habitantes de un determinado lugar, con el fin de satisfacer necesidades comunes, a las que aquellos no podrían proveer individualmente, fin que ella logra por la aplicación de medios tomados, en su mayor parte, de la riqueza privada en forma de contribuciones obligatorias", (proyecto); y también, "leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas, se llaman Públicas".

De tales diferenciaciones se desprende que el concepto de - Hacienda Pública, tanto es aplicable a la Hacienda Estatal, como a la -- provincial y Municipal". (10)

"La Ciencia de la Hacienda es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades-particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias, privadas se llaman públicas". (11)

La Profra. Teresita Rendón, concidera conveniente hacer una diferenciación conceptual de hacienda, fisco y erario público.

La connotación de Hacienda, en su acepción más amplia es -- "el conjunto de bienes y medios de producción que permiten el abasteci-- miento y que integran el haber de una comunidad". (12)

(10) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Osorio, -- Manuel, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Arg., 1974.

(11) Luigi, Ginaudi, Principios de Hacienda Pública, Aguilar, Madrid - - 1958.

(12) Rendón, Huerta B., Teresita. Derecho Municipal, Porrúa, 1985..

HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

En un sistema federal como el nuestro, en forma jerárquica aparecen: la Hacienda Pública Federal, la Hacienda Pública Estatal y la Hacienda Pública Municipal, ésta última, como base principal de nuestro sistema político-administrativo y contando con atribuciones requiere, al igual que los otros entes públicos aludidos, de recursos económicos para satisfacer necesidades que se generen dentro de su comunidad.

Conocer la actual estructura de la Hacienda Pública Municipal será interesante, para lo cual nos permitimos transcribir algunos -- conceptos.

Para Aarón Castro Peña, la Hacienda Municipal es "el conjunto de bienes y derechos de que dispone el Ayuntamiento para llevar a cabo las funciones que, por disposición legal debe cumplir para ejercer la administración pública independientemente de que tales bienes y derechos debe poseerlos con fundamento en leyes administrativas o por aportación de particulares". (13)

Araceli Domínguez Olguín, "la Hacienda Pública Municipal -- puede interpretarse como el registro y manejo que hace el Ayuntamiento -- de recursos, con el objeto de poder proporcionar a su comunidad los bienes y servicios que un nivel de vida digno requiere". (14)

(13) Democratización Integral, Reforma Municipal, Srta. Gob. 1983, T. IV pp. 111 y 112

(14) Ob. cit. T. IV pp. 153, 155.

La autora en cita, continúa diciendo que, el vocablo fisco, proviene del latín fiscus, cesta en la cual se guardaba el dinero en época romana. Posteriormente se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a ese objeto.

Nuestras leyes le dieron el nombre de fisco o cámara del -- Rey, al patrimonio de la Casa Real y al de erario al tesoro Público o tesoro del Estado y que actualmente se confunden estas denominaciones - -- fisco y erario -, usándose como sinónimos.

Para tener una idea un poco más clara, de lo que es la Hacienda Pública, es necesario recordar brevemente el pasado y observar el nacimiento del tributo para conocer el origen de la misma.

Desde las primeras manifestaciones de la vida colectiva, es tuvo presente el tributo, es por tanto, tan antiguo como la comunidad humana. Posteriormente, con el desarrollo social, nace el Estado y paralelamente a su aparición, la obligación de los gobernados de contribuir para su sostenimiento, que le permitiera subsistir y cumplir con las finalidades que la comunidad le encomendara.

Cuando por mandato de ley, se dispuso la obligación de contribuir para los gastos públicos, fué ineludible su obtención y administración adecuada de dichas contribuciones, para hacer más eficaz su distribución en beneficio del pueblo, dando nacimiento así a la Hacienda Pública.

De todo lo antes expresado, podemos decir que Hacienda Pública es el conjunto de bienes - ingresos y egresos -, pertenecientes a los entes públicos y, así poder cumplir con las finalidades que le encomienda la Sociedad.

Ahora bien, de los conceptos antes expuestos, podemos decir que, la Hacienda Pública Municipal es el conjunto de bienes y derechos - (patrimonio) que pertenecen al Municipio y que es manejado o administrado por el Ayuntamiento, que por disposición legal debe ejercer su administración Pública, destinándolos a la prestación de servicios públicos para satisfacer las necesidades de su comunidad.

1.2. COMO SE INTEGRA LA HACIENDA MUNICIPAL

En el presente inciso, trataremos de determinar los conceptos que integran o forman la Hacienda o Patrimonio del Municipio, ya que las finanzas es el renglón más importante para que el municipio pueda desarrollar con éxito sus funciones. Iniciaremos dando brevemente los antecedentes, con el proyecto que fué presentado por los Diputados en el Constituyente de 1917, - Paulino Machorro y Arturo Méndez, quienes desde entonces trataban de definir o delimitar los recursos o ingresos que deberían pertenecer o recabar el - - municipio.

Por otra parte, nos referiremos a los ingresos que debe percibir - el municipio, para que éste pueda integrar su Hacienda Pública y que el - - artículo 115 Constitucional establece a su favor, además de los ingresos que puede percibir por la prestación de servicios públicos que tenga a su cargo.

El texto de la fracción II del Artículo 115, que presentó la Comisión establecía:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos - - podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá-

la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establece la ley".

El Diputado Heriberto Jara, "No se concibe la libertad política -- cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros... No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado. Así pues, señores diputados, pido respetuosamente dar vuestro voto por el artículo a discusión en la forma que lo ha expuesto la Comisión".

Rafael Martínez de Escobar, expresó que, "la fracción II del Artículo 115, no obstante que parece ser muy liberal, es el fondo enteramente conservadora... Los Municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, la autonomía del Ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, seño-

res diputados, va a subordinarse la libertad municipal al Estado, pues una libertad aparente la que aquí se establece. ¿Porque? porque luego agrega más adelante la fracción II: "Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.... esto, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio... La base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica, y la libertad económica está en los términos del dictámen, subordinada a la acción de los Estados, y por eso me opongo a la fracción II del 115."

José Alvarez, "Los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los Estados, porque los municipios no son República: Los Municipios están organizados por la Ley fundamental municipal de cada Estado que dicten las legislaturas, y allí dice precisamente cuál debe ser la hacienda municipal; por eso dice aquí, señores diputados, la fracción II, que vengo a apoyar: "Las legislaturas de los Estados no podrán contravenir en nada a la Constitución General de la República.. Los municipios administrarán libremente su hacienda, quiere decir la hacienda municipal, no todos los fondos del Estado".

Cayetano Andrade, "es por demás que soñemos en la soberanía de la República, de los Estados y del Municipio sino concedemos a estos últimos, a los municipios, la base fundamental del régimen republicano, que es la libertad económica del municipio... Los Municipios no son entidades esencialmente-

independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y, por lo mismo, deben estar sujetas a él. En cuanto a la designación de inspectores, el diputado Andrade consideraba inconveniente dicha intervención, calificaba al Municipio como célula del organismo nacional".

El diputado Cepeda Medrano, ¿De que manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza?. El Municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el Municipio en hacienda tenga un tutor, o sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir.... ¿de qué ramos, de que capítulos se va a formar esta hacienda municipal? EL proyecto dice que la hacienda municipal recaudará todo el impuesto y la diferencia está en que no debe recaudar todas las rentas, sino nada más las exclusivamente municipales y dejar las del Estado aparte".

Don Fernando Lizardí, preguntaba, ¿que es lo que forma la Hacienda Pública Municipal? y pretendía demarcar la libertad económica del municipio a las legislaturas de los Estados. El mismo se contestaba; "hay tres sistemas claramente determinados, para saber que es lo que constituye la hacienda del municipio.

1). Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos.

2). Si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura de los Estados determinarán todo asunto municipal y otros del Estado.

¿Son los arbitrios que el municipio fije?, ¿ Son los arbitrios -- que le deje el Estado?

RESUMEN DE LOS DEBATES EN EL CONSTITUYENTE EN RELACION DE LA
FRACCION II DEL 115

El debate sobre esta fracción tomaron parte los Diputados Rodríguez González, Lizardí, Calderón, Medina, Jara, Avilés, Alberto González, Alvarez y Chapa.

FRACCION II.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local..."

El primero en impugnar esta fracción 11, fue Rodríguez González, que pedía concretamente que se suprimiera la palabra "libremente", y se - agregase un inciso 4o. que debía decir: "En lo relativo en la enseñanza se sujetarán a las Leyes del Estado".

Oportunamente el Diputado de la Barrera aclaró que el Compañero - Rodríguez González estaba confundiendo la cuestión financiera con los asuntos de la enseñanza.

El Diputado Heriberto Jara, se inclinaba por que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones - - - meramente indispensables para el sostenimiento de los gobiernos de los esta dos; Es decir aprobada dicha fracción.

Rafael Martínez Escobar, afirmaba en relación a que los municí- - pios recaudarán todos los impuestos y que contribuirán a los gastos públi- - cos del estado, se iban a subordinar, ya que los ejecutivos podrán nombrar- inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y vigilar la contabilidad de cada municipio, esto significaba para él la in- - tervención directa de los Estados sobre la libertad municipal, se oponía al texto de dicha fracción.

El Diputado José Alvarez, se pronunciaba en contra de que se crea ran dos oficinas recaudadoras, una del Estado y otra del Municipio, ya que - esto sería imposible, para los causantes de a quienes les debe pagar si a la administración del Estado o a la Administración de rentas municipales, pedía- que se aprobara la fracción II tal como se encontraba redactada por la comi- sión.

El Diputado Andrade, "Los Municipios no son entidades esencialmen- te independiente y autónomas que no tengan que ver nada con el Estado y, por lo mismo, deben estar sujetas a él".

En cuanto a la designación de inspectores por el Estado, para vi- gilar las recaudaciones, el diputado Andrade consideró inconveniente esa me- dida, manifestando que, de hecho los Municipios no podían ser enteramente in dependientes, por lo que salía sobrando dicha intervención.

El Diputado Cepeda Medrano, se inclinaba porque el municipio tu- viera su hacienda.

Don Fernando Lizardi, preguntaba ¿ qué es lo que forma la Hacia- da Pública Municipal? y pretendía demarcar la libertad económica del Municí- pio a las legislaturas de los Estados. El mismo se contestaba; "hay tres -- sistemas claramente determinados, para saber que es lo que constituye la - - hacienda del municipio.

- 1). Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos.
 - 2). Si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura de los Estados determinarán todo asunto municipal y otros del Estado.
- ¿ Son los arbitrios que el municipio fije?, ¿ Son los arbitrios que le deje el Estado?

Entre estos dos extremos existe un término medio; que los Municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su -- contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual... estos -- problemas, señores, diputados, no debe resolverlos la Constitución.... -- sino la legislatura local! (15)

En el seno del Constituyente, en las discusiones, algunos diputados se inclinaron ante la propuesta de que los municipios recaudarán -- todos los impuestos, incluso los considerados estatales y que entregaban -- al Estado las contribuciones que señalaran.

Los diputados Paulino Machorro Narvaéz y Arturo Méndez, presentaron un proyecto queriendo dar la solución más aceptable, clasificando -- concretamente los recursos que debían corresponder a los Municipios. El

proyecto presentado por los citados diputados decía: "Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de los siguientes:

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos.
2. Una suma que el Estado entregará al municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude.
3. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que pasen a ser del Ayuntamiento" (16).

Posteriormente de haber presentado su propuesta, nadie se refirió al dictámen presentado por los mencionados diputados. Al fin, después de los debates, la fracción II, ahora fracción IV, del artículo 115 Constitucional quedó así: "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 las suficientes para atender a sus necesidades!"

Como se nota, esta fracción II, plasmada en la Constitución del 17, no resolvió el problema, ya que no establecía concretamente cuales serían las percepciones municipales.

Ahora bien, conscientes de la problemática de los municipios, por iniciativa del Señor Presidente de la República, Miguel de la Madrid

(16) Ochoa Campos M., ob.cit. P.332.

Hurtado, el Constituyente permanente reformó y adicionó el Artículo 115 - Constitucional, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, estableciendo un marco de relaciones entre la Federación Estados y Municipios; en estas reformas, se señala en forma más concreta sobre los conceptos que integran la Hacienda Municipal, específicamente - los que se indican en la fracción IV, misma que nos permitimos transcri-- bir;

"Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual - se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan - a su favor y en todo caso;

- a). Peribirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad Inmobiliaria, de sus fraccionamientos, división, consolidación, trasla- - ción y mejora, así como los que tengan por base al 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 admi-- nistración de esas contribuciones.

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

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

Las Leyes Federales no 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!

Otra reforma del citado artículo y que tiene íntima relación con la fracción IV, es la fracción III que establece: "Los Municipios con el - concurso de los Estados cuando así lo fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos.

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demas que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera!

Concretando, podemos decir que, en base a las fracciones IV y III del artículo 115 Constitucional, la Hacienda Municipal se integrará de:

- Los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.
- Contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.
- Las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.
- Las participaciones Federales, y
- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

1.2.1. BIENES MUEBLES E INMUEBLES DESTINADOS A LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Respecto a este renglón, partiremos de una idea general sobre la clasificación de bienes muebles e inmuebles, ya que de todas las divisiones es la que se considera la más importante en el derecho. Se dice que para poder hacer una distinción entre bienes muebles e inmuebles, se debe partir de la naturaleza de las cosas, por lo tanto, serán muebles aquellos que puedan trasladarse de un lugar a otro, por sí mismos o por efecto de una fuerza exterior (Art.753 C.C.); en cuanto a los bienes inmuebles -- serán aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro, la inmovilidad o fijeza es lo que les caracteriza (Art. 750 C.C.).

En realidad, no fué la inmovilidad o la fijeza la que permitía esta clasificación, ni lo fue en el antiguo derecho, ya que en el derecho moderno se comprueba que, además de esta distinción, se admiten otras categorías de cosas inmuebles por consideraciones ajenas y aún contrarias a su misma naturaleza, bien sea por disposición de ley o tomando en cuenta el destino o afectación de las cosas, de tal manera, se distinguen tres -- categorías:

- I. Bienes Inmuebles por naturaleza
- II. Bienes inmuebles por disposición de la Ley, y
- III. Bienes inmuebles por el objeto al cual se aplican.

El maestro Rojina Villegas, manifiesta la importancia de esta clasificación de todas las demás que se hacen en el derecho, basándose en los siguientes puntos de vista:

1. En los bienes inmuebles, tomando en cuenta la inmovilización, permite un registro, un sistema de publicación y garantías que no es posible tratándose de muebles.
2. La naturaleza inmueble determina la competencia de acuerdo a su ubicación, para ejecutar acciones reales, incluso en los conflictos internacionales.
3. En lo que se refiere a la capacidad, respecto a la enajenación de los inmuebles es distinta de la que se requiere para los muebles, en el caso de los menores emancipados, tiene capacidad para enajenar muebles, no así para los inmuebles.
4. Tratándose de enajenación de inmuebles se requieren mayores formalidades que para los muebles.

Los bienes inmuebles por naturaleza, son aquellos que por su inmovilidad imposibilitan la traslación de un lugar a otro.

Los inmuebles por su destino, son aquellos bienes muebles y que pertenecen al dueño de un inmueble y son necesarios para su uso y explotación ya que la ley los ha reputado inmuebles.

Los inmuebles por el objeto al cual se aplican, son derechos reales por excelencia, (la servidumbre y la hipoteca).

Los bienes muebles, según el Código Civil, se clasifican en dos categorías, la doctrina distingue tres:

- I. Bienes muebles por su naturaleza, (el cuál ya quedo explicado al principio de este tema)
- II. Bienes muebles por determinación de la Ley, son aquellos que la misma señala.
- III. Bienes muebles por anticipación, son aquellos que en el futuro están destinados a separarse de un inmueble, como en el caso de los frutos.

Otra clasificación que hace el Código civil denominada "De los bienes considerados según las personas a quienes pertenece" El artículo 764 - "Los bienes son de dominio del poder público o de propiedad de los particulares!"

El artículo 765 a la letra dice; "son bienes del dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, Estado o Municipios!"

Ahora bien, los bienes de dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.

De lo anterior a manera de ejemplo mencionaremos algunos bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos municipales, de los cuales se pueden enumerar los siguientes:

BIENES MUEBLES

1. Vehículos
2. Mobiliario y equipo de oficina.
3. Formato para solicitud de licencias.
4. Manifestaciones de giros.

5. Formas para el Registro Civil.
6. Placas.
7. Credenciales.
8. Escudos.
9. Calcomanías.
10. Transporte urbano y rural.

BIENES INMUEBLES

- Edificios
- Terrenos
- Parques y Jardines.
- Centrales de abastos y mercados.
- Escuelas.
- Baños públicos.
- Panteones.
- Estancias infantiles.
- Parques Deportivos.
- Bibliotecas

1.2.2. RENTAS Y PRODUCTOS DE LOS BIENES MUNICIPALES

En relación con este punto, comenzaremos dando los conceptos generales de Rentas y Productos y, tratar de distinguirlos o diferenciarlos conceptualmente uno del otro, para poder enumerar someramente los ingresos que pudiera percibir, en un momento dado, el Municipio sobre estos renglones.

RENTA, "Beneficio que en un determinado período de tiempo (semana mes, año, etc.) produce la transmisión del goce o disfrute de una cosa o de una cantidad de dinero. Utilidad o rédito anual. Lo que se paga anualmente como interés de una cantidad. Renta del Estado. Deuda Pública!" (17)

Productos, "Resultado de una operación comercial: éste ha sido el producto de las ventas. Riqueza, cosa material a la que el hombre le ha -- dado valor por medio del trabajo. Caudal que se obtiene de una cosa que se vende!" (18)

Desde nuestro punto de vista, la diferencia conceptual de estos - términos (Rentas y Productos) estriba principalmente en la transmisión de - la cosa, del goce, uso o disfrute de la misma, es decir, en el concepto - - RENTA, significa que se obtiene un ingreso por la transmisión del uso, goce o disfrute del bien; en tanto que, en el concepto PRODUCTO, implica un in-- greso por la transmisión del mismo.

(17) De Pina, R., Diccionario de Derechos, Porrúa 1977.

(18) Diccionario, Larousse, 1982.

Concretando estas ideas;

RENTAS

- 1) Se obtiene un ingreso.
- 2) Se transmite el uso, goce o disfrute del bien o cosa.

PRODUCTOS

- Se obtiene un ingreso.
Se transmite el bien o cosa.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero de 1974, seña-
laba en su Artículo 68.- "La Hacienda Municipal está constituida:

III.- Por las rentas y productos.

IV.- Por los impuestos, derechos, productos y ...

La vigente, publicada el 7 de enero de 1984, en su Artículo 75.-
"La Hacienda Municipal está constituida por:

II.-

A).- De las contribuciones..."

En el Código Fiscal Municipal, publicado el 3 de enero de 1984,
en su Artículo 3, señala, "Los Municipios percibirán en cada ejercicio fis-
cal los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos!"

Como podemos apreciar, anteriormente en ambas fracciones de la --
Ley Orgánica, estaba repetido el concepto, Productos.

En la vigente, hace alusión al concepto de Contribuciones, desde luego, en sentido genérico; es decir, Impuestos, Derechos Productos y Aprovechamientos.

Es notorio que, tanto en la Ley Organica y Código Fiscal Municipales vigentes, ya no aparece o se contempla el concepto de RENTAS, solamente el de PRODUCTOS. Sobre este último hablaremos ampliamente en el - - siguiente inciso. (Vease el inciso 1.2.3.)

**.2.3. IMPUESTOS, DERECHOS, PRODUCTOS, APROVECHAMIENTOS
Y CONTRIBUCIONES DE MEJORA.**

Se dice que el Municipio, como entidad jurídica y administrativa, tiene encomendada la realización de determinadas funciones, siendo la principal, lograr el bienestar colectivo. Para cumplir dichas funciones, el -- Municipio debe obtener los recursos económicos suficientes que le permitan realizar obras en bien de la comunidad.

De acuerdo a las reformas y adiciones el Artículo 115 Constitucional en sus fracciones IV y III, establece, la facultad de los Municipios -- para que administren libremente su Hacienda, la cuál se formará de la -- -- siguiente manera:

- I. Por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.
- II. Por las contribuciones.
- III. Por las participaciones Federales y Estatales.
- IV. Por los Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

CONTRIBUCIONES.

Si se parte de los actuales conceptos que de contribución aceptan el nuevo Código Fiscal de la Federación vigente a partir del 1o. de enero - de 1983, serán contribuciones tanto los IMPUESTOS, DERECHOS y las APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, completándose tales ingresos, los APROVECHAMIENTOS y los PRODUCTOS.

El Municipio, puede obtener dos tipos de Ingresos, Públicos, Ordinarios y Extraordinarios.

LOS INGRESOS ORDINARIOS

Según el Maestro Flores Zavala, los ingresos ordinarios, son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Por lo tanto, los ingresos Municipales ordinarios se dividen en: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Participaciones.

LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.

Para el autor, que se comenta los ingresos extraordinarios son, - aquellos que se perciben sólo cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que, lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de epidemia, catástrofes, déficit, etc.

La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de fecha 3 de enero de 1984, contempla como ingresos ordinarios, los impuestos, derechos, productos aprovechamientos y contribuciones de mejora.

La misma Ley, establece como ingresos extraordinarios, los empréstitos, aportaciones y subsidios del Gobierno Federal, aportaciones de particulares u organismos oficiales.

Otros ingresos extraordinarios de carácter eventual, tales como: bienes vacantes, herencias, legados y donaciones a favor del municipio; responsabilidades por manejo de fondos; la parte que corresponda al municipio por venta de terrenos baldíos; tesoros ocultos; reintegros y todos aquellos ingresos que por cualquier título o motivo correspondan al municipio.

I M P U E S T O S

El impuesto, como ingreso ordinario, se define como las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. (Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de fecha 31 de enero de 1984.

Conforme a la Ley de Hacienda Municipal, podemos señalar entre otros los siguientes:

- I. El Impuesto Predial.
- II. El Impuesto sobre adquisición o trasiación de dominio de inmueble.
- III. El Impuesto sobre espectáculos y diversiones públicas.
- IV. Impuestos adicionales.

Podemos agregar, el Impuesto sobre anuncios y obstáculos en la vía pública, el Impuesto sobre matanza de ganado, aves y otras.

Son objeto del Impuesto Predial:

- I. La propiedad de predios urbanos y rústicos.
- II. La posesión de predios urbanos o rústicos catastrados en los siguientes casos:
 - a) Cuando no se conozca al propietario.
 - b) Cuando se derive de contratos de compra venta con reserva de dominio, mientras no se traslade el dominio de predio.

- c) Cuando se trate de predios propiedad de la Federación, Estados y Municipios que estén en poder de instituciones descentralizadas con personalidad jurídica y patrimonios propios, o en poder de particulares, por contrato, concesión, permiso o por cualquier otro título, para su uso, goce o explotación.
- III. La propiedad o la posesión de las construcciones permanentes - ubicadas en predios urbanos y rústicos, ejidales y comunales.

Son objeto del Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, tales como teatros, cines, carpas.

Son objeto del Impuesto adicional, la realización de pagos por -- conceptos del impuesto predial, adquisición de inmuebles y derechos por servicios catastrales.

D E R E C H O S

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación, los Derechos son -- las contraprestaciones establecidas en la Ley que presta el Estado en sus - funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de los - bienes del dominio público de la nación.

Los derechos, como ingresos ordinarios del municipio, conforme al Código Fiscal Municipal, son las contraprestaciones requeridas por el poder público en pago de los servicios de carácter administrativo que preste. - - (Art. 3.- b)

La Ley de Hacienda Municipal, establece que, los derechos por la prestación de servicios públicos que otorguen las diversas dependencias municipales, se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio.

Los derechos se causarán de conformidad con la tarifa que establezca la Ley de Ingresos del Municipio, de los cuales a manera de ejemplo mencionaremos algunos conceptos.

- Certificaciones, legalizaciones, constancias y expedición de copias de documentos.
- Licencias y registros.
- Apertura de negocios en horas extraordinarias.

- Registro Civil, entre otros.

P R O D U C T O S

Los productos, los define el Código Fiscal Municipal, como los ingresos percibidos por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones municipales de derecho público o por la explotación de sus bienes. (Art. 3.- c)

En la Ley de Hacienda Municipal, se establece como productos los ingresos que percibe el municipio y quedan comprendidos por:

- I. Arrendamiento, explotación o enajenación de bienes muebles e inmuebles del municipio.
- II. Los ingresos por el usufructo de los bienes a que tengan - - derecho los municipios.
- III. Los que sean percibidos por la ocupación o aprovechamiento - de la vía pública o de otros bienes de uso común del municipio.

El municipio obtendrá ingresos de sus bienes muebles e inmuebles, entre otros;

- Por la enajenación de bienes, cuando se autorice por el H. Congreso.
- Por arrendamiento de mercados. Sus locales, bodegas.
- Por arrendamiento de kioscos en plazas y jardines.

- Por estacionamientos

Con las recientes reformas al Artículo 115 Constitucional, es importante señalar los bienes municipales ya que en la fracción IV se asienta que, los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan.

Al hacer referencia, a los bienes del municipio, nos referimos a aquellos muebles e inmuebles que son propiedad del mismo y los cuales le -- sirven para el mejor desempeño de sus funciones.

Bajo este orden de ideas, un municipio, los cuales en un momento dado los puede arrendar o enajenar y de esta manera sus ingresos se vean incrementados, que le servirán para el mejor desempeño de sus funciones.

Por otra parte, existen municipios que, por diversas razones no - tienen en propiedad bienes, viviendo en condiciones precarias. En este - - caso, sería conveniente que en tales circunstancias, la Federación o los Estados les transmitieran a título gratuito, en caso de que tuvieran bienes - por esas zonas, a los municipios que más lo necesitaran y con su administración obtener para sí los rendimientos respectivos.

Otra alternativa de solución, para que los municipios carentes de bienes inmuebles, los adquieran es la que al actualizar el catastro municipi-

pal, los inmuebles que se encuentren baldíos podrían ser aprovechados por el municipio, destinándolos a un servicio público, o darlos en arrendamiento a particulares para su explotación o incluso fraccionarlos -- para viviendas y de esta forma también obtener rendimientos.

A P R O V E C H A M I E N T O S

Los aprovechamientos, como ingresos ordinarios municipales, los -- define el Código Fiscal Municipal, como los demás ingresos Municipales ordinarios no clasificados como impuestos, derechos o productos. (Art. 3.- d)

La Ley de Hacienda Municipal, establece que son aprovechamientos -- los demás ingresos municipales ordinarios no clasificados como impuestos, -- derechos, productos o participaciones. (Art. 65)

Esta misma Ley, dice, quedan comprendidos en este renglón los in-- gresos que obtenga el municipio por los siguientes conceptos:

- I. Rezagos de cuentas correspondientes a ejercicios fiscales anteriores.
- II. Recargos en impuestos del año corriente.
- III. Concesiones y contratos.
- IV. Recargos en rezagos.
- V. Donativos y legados hechos al municipio.
- VI. Multas.
- VII. El precio de la venta de bienes mostrencos.

Los rezagos, son aquellos ingresos que percibe el municipio en un ejercicio fiscal posterior al que se originó el crédito fiscal. Son los --

créditos fiscales no pagados al municipio en forma oportuna.

Los rezagos deben considerarse como la indemnización al erario -- municipal por falta de pago oportuno en las prestaciones fiscales que señala la Ley de Ingresos Municipales.

Las multas se causarán por:

- Violaciones a la Ley en Materia del Registro Civil.
- Violaciones a la Ley de Ingresos Municipal en lo relativo a - - licencias, padrones, pagos extemporáneos, por manifestar datos falsos, por impedir inspección.
- Violaciones a la Ley de Fraccionamientos en materia de construcción.
- Violaciones al Reglamento de Policía y buen Gobierno.
- Por mal uso del agua.

LAS CONTRIBUCIONES DE MEJORA

El Maestro Sergio Francisco De La Garza, manifiesta que, en relación con las contribuciones de mejora, desde hace 30 años se ha venido usando en forma más creciente este tipo de contribuciones; llamadas también - - como "derechos de cooperación e impuestos de planificación", primeramente - utilizados en el D.F. y actualmente en todos los municipios de la República Mexicana.

El autor en cita, considera que, con respecto a las contribu- - - ciones de mejora, debe y puede sostenerse que son de carácter preponderantemente municipal; tales como apertura de calles, avenidas, ensanchamiento de las mismas, introducción de servicios de alumbrado público, construcción de banquetas, etc., continúa dicho autor, por tales razones debe reconocerse - el poder fiscal a favor de los municipios, para recaudar este tipo de con-- tribuciones.

El Maestro Emilio Margain Manatou, a la contribución de mejora, - le da el nombre de contribución especial y la define como "una obligación- que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación a, - los gastos que ocasionó la realización de un servicio público de interés - general, que los benefició o los beneficia en forma específica" (19)

(19) Margain M., Emilio; Introducción al Estudio del Derecho Tributario -- Mexicano, U.A.S.L.P., 1981, pp. 115 117

Para el maestro Margain, la contribución de mejora es una especie de la contribución especial y menciona las principales características de la contribución especial:

- Es una figura jurídica tributaria, por su imposición de obligatoriedad.
- Es pagada por el particular que obtiene un beneficio directo e inmediato.
- El pago está relacionado con el beneficio obtenido.
- Es impuesta por el Estado o los organismos públicos autorizados

La Ley de Hacienda Municipal, establece, "se causarán derechos de cooperación para obras públicas... por la construcción y reconstrucción de obras públicas. (Art. 58)

"Estaraán obligados al pago de los derechos de cooperación, los propietarios o poseedores de los predios beneficiados..."(Art. 59)

1.2.4. PARTICIPACIONES

Podemos decir que las participaciones son los ingresos que se -- establezcan a favor del municipio sobre impuestos federales o estatales, - conforme a las Leyes respectivas.

En México, desde 1932 se viene aplicando la política de otorgar participaciones sobre los llamados "impuestos especiales", al reformarse - el artículo 72 fracción XXIX inciso 5o, se comienza a hablar de que los -- municipios participen en el rendimiento de dichos impuestos en la propor-- ción que fijen las legislaturas estatales, esto, actualmente para el caso- de que la entidad no se haya incorporado al Sistema Nacional de Coordina-- ción Fiscal.

Durante la XIII reunión nacional de funcionarios fiscalista que- se celebró el 30 de octubre de 1953, en Quintana Roo se trató de poner en- funcionamiento la Ley de Coordinación Fiscal.

Dicha Ley entró en vigor hasta 1980, marcándose como objetivos - los siguientes:

1. Coordinar las atribuciones entre los diversos niveles de - - Gobierno.
2. Para poder lograr los objetivos se estableció el Sistema - - Fiscal Nacional.
3. Lograr la adecuación y distribución de recursos fiscales - -

entre la Federación, Estados y Municipios: "Distribución equitativa de riquezas!"

4. Evitar la doble tributación de gravámenes Federales, Estatales y Municipales.

Durante diversas sesiones de fiscalistas del sector público, se expusieron algunas propuestas, lográndose importantes acuerdos tendientes a fortalecer el patrimonio de las finanzas locales y municipales, y perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, entre las que destacan las peticiones hechas por representantes de los municipios, que agrupadas se denominaron "Programa de fortalecimiento municipal!"

Para que el municipio perciba esta clase de ingresos es requisito sine qua non que existan convenios celebrados entre la Federación, Estados y Municipios y para otorgarle a éste último la parte proporcional de los ingresos Federales recaudados, la Ley de Coordinación Fiscal debe - - determinar el porcentaje que le corresponda.

Según, esta Ley de Coordinación Fiscal podemos decir que sobre las participaciones Federales que les corresponden a los municipios son:

- a) Participaciones sobre el impuesto de adquisiciones de inmuebles.
- b) Participaciones sobre el impuesto de tenencia o uso de - - vehículos.
- c) Participaciones sobre el impuesto de importación y exporta-

ción.

Conforme el artículo 2 de esta Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la facultada para celebrar los convenios con los Estados que quieran adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. -- Este mismo artículo en su fracción I párrafo tercero. "Los Estados que estén adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal y se encuentren coordinados con la Federación en materia de impuestos sobre adquisición de inmuebles participarán adicionalmente del 80% de la recaudación que se obtenga en su territorio, del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, - en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto.

De esta participación corresponderá, cuando menos el 20% a los Municipios de la Entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva!"

Artículo 2-A "En el rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, participarán los Municipios en la forma siguiente:

- I. 95% de los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto -- general de importación y 2% sobre el impuesto general de exportación, a aquellos donde se encuentren ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas, por las que se efectúe la importación o exportación que los causen.
- II. 95% a todos los municipios del país del derecho adicional -- sobre hidrocarburos, y, en su caso, del impuesto adicional -

del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, en la siguiente forma:

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

1. El 10% a los Municipios donde se encuentran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la expropiación.
2. 90% se destinará a formar un fondo de fomento municipal. (F.F.M.)

b) Las otras dos terceras partes incrementarán dicho fondo de fomento municipal, y sólo corresponderán a los Estados que se coordinen en materia de derechos.

1.2.5. DONACIONES Y LEGADOS

A la donación la podemos definir como el contrato en virtud del cual una persona (física o moral), transfiere a otra -Municipio- una parte o la totalidad de sus bienes.

De este concepto general de donación, se desprenden clasificaciones, mismas que enumeramos concretamente a continuación.:

1. Donación condicional, es la que depende de un acontecimiento -incierto.
2. Donación pura, la que se otorga en términos absolutos.
3. Donación onerosa, la que se hace imponiendo algún gravamen.
4. Donación remuneratoria, la que se hace en atención a servicios recibidos del donatario por el donante y que éste no tiene la obligación de pagar.

LEGADOS

Esta palabra tiene dos acepciones, tanto el acto de transmitir, - como los objetos transmitidos, el legado lo podemos definir como la transmisión gratuita a título particular hecha por el testador de un bien determinado o susceptible de determinarse, que puede consistir en una cosa, en un derecho, en un servicio o hecho, en favor de una persona a cargo de la herencia de un heredero o de otro legatario, cuyo dominio y posesión se transmite en el momento de la muerte del testador, si se trata de cosas determi-

nadas o hasta que éstas se determinen posteriormente.

Características del legado:

1. Implica siempre una disposición a título particular.
2. Constituye una transmisión a título gratuito.
3. Se instituye siempre por testamento.
4. Implica la transmisión de un bien determinado o determinable.

Consideramos que, respecto a los conceptos de donaciones y legados, como la posibilidad de que integren o formen parte de la Hacienda Municipal es, muy remota, sin embargo, sería conveniente que se contemplara en las Leyes Orgánicas Municipales.

A manera de ejemplo, en el caso de las donaciones, pudiera presentarse el caso de que una persona quisiera donar al municipio determinado bien, en el caso de los legados, que al no haber herederos, los bienes, o la masa hereditaria pasara al municipio.

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA

CAPITULO SEGUNDO

**FACULTADES ADMINISTRATIVAS DE LOS
MUNICIPIOS EN EL DERECHO MEXICANO**

- 2.1.- PRESTACIONES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**
- 2.2.- COMUNICACIONES, OBRAS PUBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL.**
- 2.3.- INSTRUCCION PUBLICA, ASISTENCIA Y SALUBRIDAD**
- 2.4.- COMERCIO, AGRICULTURA Y GANADERIA**

Para el desarrollo del presente capítulo consideramos importante señalar someramente el marco jurídico del Municipio consistente en el conjunto de normas que rigen la estructura municipal dentro del Derecho Mexicano y que pueden agruparse en tres ordenes:

- 1) La Constitución Federal, crea el Municipio, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han de estructurar su régimen municipal y establece los principios políticos.

Las bases del Municipio Mexicano estan contenidas en el Artículo 115 Constitucional Federal, que dice así:

"Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, - la forma de gobierno Republicano, representativo popular, teniendo como - - base de su división territorial y de su Organización Política y Administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

- I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento.
- II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.
- III.- Los Municipios con el concurso de los Estados cuando así -- fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios publicos.

- a) Agua Potable y Alcantarillado.
- b) Alumbrado Público
- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de Abastos
- e) Panteones
- f) Rastros.
- g) Calles, Parques y Jardines
- h) Seguridad Pública y Tránsito
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las -- condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

IV. Los Municipios administran libremente su hacienda! (20)

- 2) La Constitución de cada uno de los estados, Miembros de la Federación prevé las características de sus propios municipios, - las reglas relativas a la distribución de competencia entre Or ganos Estatales y Municipales, desde luego, subordinándose a - los lineamientos dados por la Constitución Federal.
- 3) Las Leyes Organicas Municipales expedidas por la Legislatura - de cada Estado, se ocupan de la organización territorial del - Municipio, órganos municipales, ámbito de competencia, patrimo nio, relaciones con particulares y con otros municipios.

(20) Democratización Integral: Reforma Municipal, Sría.Gob.,1983,T.I.pp.81-84.

2.1.- PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Para el desarrollo del presente capítulo, iniciaremos dando el -- concepto de lo que son los servicios públicos para diferentes autores, la -- forma de prestarlos, incluso proponen algunas clasificaciones y características.

La mayoría de los autores consultados, coinciden en que la noción de servicio público, nace y se desarrolla en la doctrina francesa. Posteriormente, este concepto, es introducido en el ámbito del Derecho Administrativo francés, como criterio de separación de competencia de las autoridades administrativas de las judiciales; instaurándose así la jurisdicción administrativa, para conocer de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la administración pública.

Para Villegas B., las teorías del servicio público, se clasifican en:

- 1) Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.

El principal exponente de esta teoría es Duguit, "El Estado... es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes" (21)
(21) León Duguit, cit. por Acosta R., Teoría Gral. del Derecho Administrativo, - Porrúa, 1981, p.447

- 2) Teorías que consideran como servicio público, toda la actividad de la administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

Jéze, exponente de esta teoría, estima que el servicio público, - se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho Administrativo.

- 3) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado! (22)

Duguít, Jéze y Bonard, son los sostenedores de la llamada "escuela del servicio público!"

Bonard, "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado!" (23)

Marcel Walin, centra el estudio del servicio público sobre cuatro puntos:

- 1.- El servicio público supone siempre una obra de interés público a ejecutar.
- 2.- Es necesario que esa finalidad sea perseguida bajo la iniciativa y autoridad de una persona de Derecho Público
- 3.- El servicio público supone una empresa que soporta, por una -

(22) Basavulbaso, V. Cit. por Acosta R., ob. cit. p. 447

(23) Jéze, cit. por Fraga G., Derecho Administrativo, Porrúa 1981 P. 22

parte, los riesgos financieros y, por la otra una organiza-
ción pública.

4.- El servicio público supone un régimen de Derecho público! (24)

Podemos concluir que, los sostenedores de estas teorías sobre el
servicio público:

- 1) No dan un concepto de lo que es el servicio público.
- 2) El Servicio público lo identifican con el mismo Estado.
- 3) Que el servicio público, es toda actividad del Estado o de la
administración pública.
- 4) Que esta actividad se realiza a través de un procedimiento de
Derecho Público especial, es decir, el Derecho Administrativo.

Para Louis Rolland, tomando la noción de servicio público en su
sentido más amplio, "es la empresa o institución de interés general que, --
bajo la alta dirección de los gobernantes, está destinada a dar satisfac-
ción a las necesidades colectivas del público!" (25)

"Servicio público es una actividad encaminada a satisfacer necesi-
dades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individua-
lizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los princí-
pios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad pue

(24) Walin, cit. por Acosta R., ob. cit. p. 488

(25) Rolland, L., cit. por S.Rojas. Der.Admvo. Porrúa 1976, T.1, P.109

de ser prestada por el Estado o particulares mediante concesión!' (26)

"Servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta,- de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, continúa y sin propósitos de lucro - , la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen de derecho público!' (27)

"El servicio público, considerado como función del Estado tiene - estas acepciones:

PRIMERA.- Como materia actividad del Estado, en cuyo sentido es - la expresión corriente y admitida hoy, en el Derecho Público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado.

SEGUNDA.- Como la operación mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio, y este mismo organismo!' (28)

(26) Acosta R., ob. cit. p.450

(27) S.Rojas., ob. cit. p.100

(28) Rendón H. B. Teresita, Derecho Municipal, Porrúa 1985 p. 230

Hauriou, "servicio público es un servicio técnico prestado al -- público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública!" (29)

"Jean Dobin, los servicios públicos se clasifican en categorías, - este autor encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen - las características del servicio público:

- a) Servicios de gobierno propiamente dichos o jurídicos.
- b) Servicios de ayuda o de suplencia a la iniciativa privada, y
- c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones!" (30)

(29) Hauriou, cit. por Rendón H.B., ob. cit. p. 230

(30) Jean D., cit. por Rendón H.B., ob. cit. p. 230

CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

"Los servicios de gobierno, son necesarios para el ejercicio de - función gubernamental...., y que se dividen en - según la tradicional repartición de poderes - , legislativo, administrativo y judicial; servicios de ayuda o de suplencia a la iniciativa privada; y servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros!" (31)

La profesora Teresita Rendón, considera que, de la clasificación anterior de los servicios públicos, los municipales están encuadrados en la segunda categoría, es decir, servicios administrativos de gobierno y que -- encuentran la base jurídica en el Artículo 115, III, respecto a los servicios públicos que los municipios tendrán a su cargo.

De la clasificación de servicios públicos que da García Oviedo, - adoptamos la que, por la persona administrativa de quien dependen se dividen en, de acuerdo con nuestro marco jurídico, Federales, Estatales y Municipales.

"Los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro grandes categorías, si partimos de la competencia de los diversos órganos del Estado; -

(31) Gonzalez Uribe, cit. por Rendón H., ob. cit. p. 231

servicios públicos Federales, Estatales, Municipales e Internacionales! (32)

" Los servicios públicos municipales, son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una Ciudad, o de una circunscripción territorial! (33)

Guillermo Aguirre Reza y Eloy Campusano Martínez, en su ponencia intitulada "LOS SERVICIOS PUBLICOS", presentada el 11 de octubre de 1983, - en la Ciudad de Toluca, Méx., conceptúan a los servicios públicos municipales, "como la actividad organizada del Ayuntamiento, con base en leyes, - reglamentos y disposiciones administrativas, cuya finalidad es la de atender necesidades colectivas en forma continua, uniforme, regular y permanente! (34)

Alfredo Avila Enríquez, en su ponencia intitulada "SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES", presentada en Saltillo, Coahuila el 11 de octubre de - 1983, considera el servicio público municipal, "como la actividad técnica, - regular, continua y uniforme del gobierno municipal que se realiza para - - satisfacer necesidades colectivas de tipo social, económicas y culturales! (35)

(32) Serra R., Derecho Administrativo, Porrúa 1976 T.I. p.111

(33) Ibidem.

(34) Democratización Integral, Reforma Municipal, Sria. Gob. 1983, T.I. pp. 81-81

(35) Ob. cit. T. III pp. 50-52

Bertha Padilla Aypon, en su ponencia intitulada "PRESTACION DE --
LOS SERVICIOS PUBLICOS", considera al servicio público, "como un procedi- -
miento técnico que tiene por finalidad dar satisfacción regular y continua
a las necesidades cotidianas, subordinando siempre los intereses privados a
los públicos y debe prestarse sin excepción!" (36)

En el Derecho Mexicano, no se contempla un concepto o definición-
de lo que son los servicios públicos, el maestro Serra Rojas señala que, es
el propio Estado el que selecciona las actividades de las cuales considera-
como "servicios públicos", continúa diciendo dicho autor, por consiguiente,
para la determinación de la naturaleza jurídica de servicios públicos, - -
debemos atenernos estrictamente a nuestro derecho positivo, sin embargo, en
algunos preceptos Constitucionales, se alude sobre el término, de los - -
cuales a manera de ejemplo mencionaremos los siguientes:

Artículo 3 fracción IX en relación con el Artículo 73 fracciones-
XXV y XXIX, que habla de la educación como un servicio público.

Artículos 5 párrafo cuatro y 13, el servicio público se equipara
a los empleos públicos.

Artículo 27 fracción VI párrafo dos, "los Estados y Distrito Fede-
ral, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capaci-
dad para adquirir y poseer los bienes necesarios para los servicios públi-
cos!" En este caso se usa en el sentido de Organismo u oficina pública.

(36) ob. cit. T.III p. 226

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público - la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos - vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La pres tación de estos servicios es de interés públicos!" (37)

(37) Ley Orgánica del D.F., Art. 23 de 1978.

SISTEMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Para el maestro Acosta Romero, los sistemas para la prestación de los servicios públicos, son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad Estatal o particular destinada a cumplir las -- necesidades. Se han considerado cuatro sistemas:

- 1.- El del Estado liberal, que deja a la iniciativa privada la explotación de los servicios públicos.
- 2.- El de concesión.
- 3.- El de economía mixta o empresas de participación estatal, y
- 4.- El de la intervención absoluta del Estado.

La prestación de los servicios públicos municipales, es responsabilidad de las autoridades municipales, y para lograrlo deberán gestionar u obtener ayuda del Gobierno Federal o Estatal.

Al hacer alusión a la forma en que deben prestar los Ayuntamien--tos dichos servicios, nos referimos a que, si deben proporcionarlos directamente o están facultados para darlos en concesión.

Para Guillermo Aguirre Reza y Eloy Campusano, "los servicios pú--blicos pueden ser prestados por el Ayuntamiento directamente (directos) y - que serán administrados por el presidente municipal o por el organismo res-

pectivo. La otra forma es que los den en concesión a particulares con la -
vigilancia del Ayuntamiento conforme a las disposiciones contenidas en la -
concesión, Ley Orgánica Municipal a las que determine el propio Ayuntamien-
to. (mixtos)!" (38)

Para estos exponentes, los Servicios Públicos Municipales que pue-
den concesionarse son:

- 1.- La Administración mantenimiento y conservación de instalacio-
nes deportivas, establecimientos propiedad del Ayuntamiento,-
auditorios y teatros.
- 2.- La organización y promoción de actividades artísticas y cultu-
rales.
- 3.- Sobre el servicio de limpia; además agregan que, no serán ob-
jeto de ningún tipo de concesión los Servicios Públicos de: -
Seguridad Pública y de Tránsito.

Para Alfredo Avila Enríquez, en su ponencia presentada considera-
que los Servicios Públicos que "pueden ser concesionados los tenemos a - -
nivel nacional tales como el Servicio Telefónico, la radio, la televisión,-
etc., y que en cuanto al municipio tenemos que excepto el alumbrado público
y la seguridad pública son Servicios Públicos que no pueden ser concesiona-

(38) Ob. cit. T. III pp. 16-18

dos, el primero por ser un organismo descentralizado (C.F.E.) y el segundo porque es un Servicio Público que no puede estar en manos de particulares!"

(39)

Para Bertha A. Padilla Ayon, considera que los Servicios Públicos Municipales pueden prestarse.

- 1.- Por el sistema de municipalización, que consiste en que el -- Gobierno Municipal se hace cargo en forma directa del Servicio Público.
- 2.- Por el sistema de concesión, consistente en que el Gobierno - Municipal mediante un contrato de derecho público, puede concesionar a favor de una empresa privada la prestación de un - servicio público.
- 3.- Por el sistema de economía mixta, consiste en que el munici-- pio y particulares hacen sus aportaciones para constituir una empresa que prestará un servicio público.

Después de las diferentes opiniones sobre la prestación de los -- servicios públicos, podemos concluir que se pueden prestar o proporcionar - en las siguientes formas:

(39) Ob. cit. T. III pp. 50-52.

- I.- En base al SISTEMA DE ADMINISTRACION DIRECTA O MUNICIPALIZACION.
- II.- Por el SISTEMA DE CONCESION.
- III.- Por el SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA
- IV.- Por el SISTEMA DE CREACION DE ORGANISMOS, que, consiste en -- que el Gobierno Municipal incluya o cree un Órgano interno -- más para la prestación de un servicio.

Ahora bien, sí al Municipio se le están dando facultades para -- prestar servicios públicos, también pueden darlos en concesión, desde luego que no todos como por ejemplo, el de Seguridad Pública y Tránsito.

CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO SEGUN LA DOCTRINA

- GENERALIDAD:** Todos los habitantes tienen derecho al uso de los -- servicios públicos.
- UNIFORMIDAD:** Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones,- en igualdad de condiciones.
- CONTINUIDAD:** El servicio no debe interrumpirse.
- REGULARIDAD:** El servicio se realiza de acuerdo con las condicio-- nes establecidas en la ley.
- OBLIGATORIEDAD:** Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestarlo
- PERSISTENCIA:** Que comprenda nuevas necesidades colectivas.
- LA GRATUIDAD DEL SERVICIO:** El servicio público debe ofrecerse al pú-- blico sin la idea de lucro.
- ADAPTABILIDAD DEL SERVICIO PUBLICO:** La posibilidad de modificar el - régimen del servicio y la igualdad de los usuarios - frente al servicio.

2.2. COMUNICACIONES, OBRAS PUBLICAS Y SEGURIDAD SOCIAL

Este inciso a tratar, partiremos dando en forma breve los conceptos de Comunicaciones, Obras Públicas y Seguridad Social; inmediatamente -- comenzaremos con la facultad u obligación del municipio de procurar, en forma coordinada con el Gobierno Estatal, la prestación de estos servicios en caso de carecer de ellos o ampliarlos, haciendo las gestiones necesarias -- para poderlos proporcionar a su comunidad.

C O M U N I C A C I O N E S

De la variada gama de acepciones que tiene la palabra "Comunicaciones", la más acertada al caso concreto que tratamos, es el enlace entre dos puntos; por ejemplo un pueblo y otro, entre Ciudades y Estados.

Todo pueblo, ciudad, villa o rancharía, merece y necesita estar comunicado por todos los medios posibles, las autoridades municipales responsables deberán procurar porque sus comunidades tengan los servicios mínimos, solicitándolos a las dependencias correspondientes de teléfonos, telégrafos, correos, carreteras, puentes, aeropuertos, servicios de transportación aérea, terrestre y marítima en los lugares que así lo requiera.

Dentro de las atribuciones que le competen a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes está la de Organizar y manejar las comunicacio--

nes terrestres, aéreas, postales y eléctricas (telegráficas, telefónicas, cablegráficas y radiotelegráficas)

El Servicio Público de Transporte de pasajeros o colectivo ha adquirido importancia para un mejor desarrollo económico, político y social del municipio. Este Servicio, durante mucho tiempo lo ha venido prestando el sector privado en forma incipiente y sin una previa planeación, introduciéndolo a través de concesiones que se les otorga e incluso sin bases técnicas y jurídicas inician sus operaciones.

Debe integrarse el Servicio de Transporte Público de pasajeros -- como un servicio indispensable para el municipio, en beneficio de la población trabajadora y estudiantil, la prestación de este servicio es importante, ya que se requiere ir de sus hogares a los centros de trabajo, escuelas y a los lugares de cultivo, incluso para poder vender sus mercancías; el -- transporte podrá ser local o rural, en las pequeñas poblaciones y urbano o suburbano, en las medianas o grandes concentraciones. La vialidad es parte integral del transporte, ya que se necesita de vías para ir de un punto a otro y poder conducir adecuadamente a quienes se desplazan para cumplir con sus actividades.

O B R A S P U B L I C A S

Es toda construcción, modificación, reparación o mantenimiento de

un inmueble, es toda actividad tendiente a la construcción, instalación, -- conservación, reparación o demolición de bienes inmuebles.

Entendiéndose que las obras públicas, no solo sería lo que se -- crea por primera vez, sino también las modificaciones materiales, como -- correcciones de cualquier índole a la inicial.

"Obras Públicas es una cosa hecha o producida por el Estado o a -- su nombre, sobre un inmueble determinado con un propósito de interés gene-- ral y se destina al uso público, a un servicio público o a cualquier fina-- lidad de beneficio general" (40)

De lo anterior podemos desprender que OBRAS PUBLICAS es una acti-- vidad, construcción o hecho producido (construcción inicial, modificación, - conservación, instalación o reparación) por la Administración Pública Fede-- ral, estatal o Municipal, directamente o a su nombre para destinarla al uso público o a cualquier finalidad de interés general.

OBRAS PUBLICAS MUNICIPALES, es la actividad, construcción o hecho producido por la Administración Pública Municipal sea directamente o por -- concesión para satisfacer necesidades de interés general. A manera de ejem plo podemos mencionar obras públicas de: Agua potable, Alcantarrillado, - - construcción de mercados, rastros, centrales de abasto, escuelas bibliote-- cas, carreteras, puentes y caminos vecinales.

(40) S.Rojas., A. Derecho Admvo. Porrúa, 1974. T.II. p.427

Estado entendiéndolo en su sentido general como Gobierno se refiere tanto a la Autoridad Federal, como a la Local y a la Municipal.

La Ley de Obras Públicas, en su artículo 2, "para los efectos de esta Ley se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de Ley.

Quedan comprendidos:

I.- La construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tienen a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del País, así como los trabajos de exploración, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo.

II.- La construcción, instalación, conservación, mantenimiento, -- reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio -- público o al uso común, y

III.- Todos aquellos de naturaleza análoga!! (41)

(41) Ley de Obras Públicas, Porrúa, 1985.

S E G U R I D A D S O C I A L

Respecto a la Seguridad Social, partiremos de lo general a lo particular, es decir, lo que establece el Artículo 123 Constitucional, las facultades que las constituciones locales establezcan para que los congresos de las Entidades Federativas, Legislen en materia laboral y finalizaremos con los reglamentos de las condiciones generales de trabajo que deben expedir los ayuntamientos.

El Artículo 115 Constitucional en su fracción IX a la letra dice: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regiran por las Leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observaran estas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere"

Interpretando el texto de esta fracción, podemos decir que los Servidores Públicos Municipales se contemplan en el apartado B del Artículo 123 Constitucional, en virtud de que en el se regulan las relaciones laborales entre el Estado - Federación - estados - Municipios y sus trabajadores.

Referente a la fracción citada, las constituciones locales tendrán que establecer las facultades de los congresos para determinar las

bases a que se sujetarán las relaciones laborales entre los ayuntamientos y sus empleados, además los Ayuntamientos deberán expedir un reglamento general de trabajo respecto a los servicios públicos municipales.

Creemos que vale la pena recordar que nuestro federalismo se expresa y desenvuelven en tres instancias de Gobierno: El federal, estatal y Municipal, por lo que cada una asume la titularidad de relaciones de trabajo que lo ligan con sus empleados.

PRESTACIONES que debe otorgar el Ayuntamiento a los servidores -- públicos municipales:

- A) El seguro de: enfermedades no profesionales y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- B) Los servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y su familia.
- C) Créditos para la adquisición de terrenos para construcción de casa o arrendamientos de habitaciones económicas.
- D) Préstamos a corto plazo.
- E) Jubilaciones, el seguro de: vejez, invalidez, por muerte y la indemnización global.

Las autoridades municipales deberán hacer las gestiones necesarias ante el ejecutivo local, para que celebre los convenios con las instituciones para que los empleados públicos municipales sean incorporados al I.S.S.S.T.E. o al I.M.S.S.

2.3. INSTRUCCION PUBLICA, ASISTENCIA Y SALUBRIDAD

Artículo 3 Constitucional a la letra dice, "La educación que imparta el Estado - Federación -, Estados y Municipios, tendrá a desarrollar armónicamente las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia."

Fracción VI, "La educación primaria será obligatoria"

Sin educación, seguiremos siendo fieras, donde los instintos van dominando sobre nuestro espíritu; en el hogar se educa, en la escuela se instruye, los padres deben formar la mentalidad de sus hijos y los maestros los encausarán de acuerdo a los lineamientos constitucionales, reglamentos y programas de estudio.

El maestro Díaz Lombardo, en su libro, el Derecho Social y la Seguridad Social Integral, "Frente al "Derecho de la enseñanza" debemos destacar el "Derecho Social de la Educación Integral", que tiene por objeto garantizar jurídica, política y administrativamente, la satisfacción plena de todas las necesidades del educando, ya sea su familia, la comunidad y el Estado!"

La educación, es importante y necesaria para la superación del ser humano, ya que toda persona instruída será útil a la comunidad y a su -

país. Por tanto, los gobiernos municipales, como primera autoridad con la cual tienen el primer contacto los miembros de su comunidad, debe coadyuvar con la Institución encargada de la educación (S.E.P.), proporcionando toda clase de facilidades a los regidores responsables del área para que vigilen y se cumplan las disposiciones respectivas. Es necesario que los ayuntamientos no sólo cuiden los programas cívicos, sino que, deben promover, - cooperar, atender e incrementar las actividades de los profesores y compartir con ellos los programas de higiene, limpieza, civismo y de responsabilidad de trabajo y patriotismo; además vigilar los establecimientos municipales de enseñanza y los centros de alfabetización, cuidar que respondan a su objeto y de que se observen en ellos las leyes y reglamentos respectivos, - procurar el establecimiento de escuelas en el territorio del municipio y -- que los edificios de enseñanza reúnan las condiciones de amplitud, higiene y ventilación necesaria, asimismo promover el mejoramiento de la instrucción pública.

A S I S T E N C I A

El hombre, durante mucho tiempo ha tratado con diferentes formas de organización de lograr una seguridad social integral de la población, -- aunque en el futuro así fuera, quedaría un sector que no podría trabajar, - pero sí tendría necesidades diversas, como estar expuesto a enfermedades, - comer, vestir y habitar en un lugar adecuado, por lo que llegará a construir una carga para los demás miembros de su familia y a la sociedad en -- que participa. Esta estará obligada a darle un medio decoroso de vida en -

base a dos razones: desde el punto de vista jurídico-social — deber de justicia— y en la caridad, pues su condición de persona y dignidad, exigen y reclaman este derecho a la asistencia. En este caso el sector productivo — particulares— y Estado deben orientar los esfuerzos en estrecha colaboración para dar un mínimo de dignidad y condición humana para el sector improductivo que le permita vivir adecuadamente. De ahí surge el derecho a la asistencia, cuya misión es la de proteger, sin la necesaria exigencia de — una contraprestación por el servicio, a una población desamparada y necesitada de una ayuda social.

La distinción de la asistencia pública y la beneficencia privada, en la primera, la prestación del servicio, lo otorga directamente el Estado y en la segunda, la iniciativa particular, fundada en un verdadero y generoso espíritu altruista para ayudar al necesitado en sus carencias, llámense fundaciones o asociaciones.

S A L U B R I D A D

La salud es el don máspreciado en la vida, por lo que los gobiernos municipales deben coordinarse con las autoridades sanitarias (Secretaría de Salubridad y Asistencia hoy Secretaría de la Salud) para coadyubar — en la erradicación de las enfermedades, sobre todo, en la población infantil. Los ayuntamientos podrán hacer efectivo el Derecho a la Salud cooperando en la prevención de enfermedades, promover establecimientos de hospi-

tales municipales, vigilando que en los cementerios se cumplan con las disposiciones sanitarias, así como en los mercados, rastros, cines, teatros, - fábricas y lugares de uso público, como parques y balnearios.

Estos temas aquí tratados, por su rango constitucional, son servi cios públicos, aunque en las reformas al artículo 115 en su fracción III se le atribuye a los ayuntamientos la prestación de servicios públicos y que - no se refiere expresamente a estos, pero sí en el inciso (1), confiere a -- las legislaturas locales, la facultad de atribuir a los municipios la admi- nistración de los servicios públicos que las condiciones territoriales y -- socioeconómicas permitan considerar pertinente.

2.4. COMERCIO, AGRICULTURA Y GANADERIA.

En estos aspectos, los ayuntamientos deben promover o gestionar - ante las autoridades, organismos y organizaciones dedicadas a las actividades correspondientes o incluso proponiendo las medidas necesarias para evitar la carestía de los artículos de primera necesidad, vigilar que no se -- cometan fraudes en el peso y medida de mercancías e informar a las autoridades competentes de las violaciones a los precios oficiales, denunciar los - casos de acaparamiento y ocultación de artículos de primera necesidad, coad yubar en el impulso de la agricultura y ganadería, denunciar la tala inmode rada de los bosques, procurar y cooperar en la prevención, combate y erradi cación de las plagas y enfermedades de las plantas y animales y a otras que le atribuyan las leyes y reglamentos.

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA

CAPITULO TERCERO

LA URBANIZACION MUNICIPAL

- 3.1. FACULTADES MUNICIPALES DE ESTA MATERIA**
- 3.2. PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL**
- 3.3. LA CONURBACION**
- 3.4. LA COORDINACION EN MATERIA DE URBANIZACION**

LA URBANIZACION MUNICIPAL

Anteriormente, se hablaba de construcción o de urbanización de --
Ciudades, actualmente los problemas sobre la creación y desarrollo de las -
Ciudades se orientan bajo la rúbrica de "urbanismo!"

El urbanismo, hoy en día, tiene una naturaleza polémica en cuanto
a su definición o concepto. Bajo estas circunstancias se debe a la diversi
dad de definiciones que se dan de urbanismo.

Etimológicamente, "significa la ciencia que trata de la ordena-
ción de las Ciudades. Esta definición no se conserva más que por tradición
ya que los urbanistas entienden que la palabra no sólo se refiere a la pro-
blemática de las aglomeraciones urbanas, sino también a la utilización ra-
cional de todas las partes del territorio, ya tengan éstas carácter urbano-
o rural!" (42)

URBANIZACION, "ordenación de los terrenos de una ciudad siguiendo
los principios del urbanismo. Conjunto de obras realizadas para poner en -
condiciones de habitabilidad un barrio, una parte de los suburbios de una -
población o terrenos limítrofes que se incorporan a ella (trazado y acondi-
cionamiento de las calles, saneamiento del suelo, instalaciones de servi- -

(42) Reguera Sevilla, Martín G. Exprop. Urbanísticas, Montecorvo, 1967,
p.38.

cios higiénicos, de evacuación de aguas de fluído eléctrico, de transporte, creación de zonas verdes, de mercados y otros), población construída - - - recientemente según los principios del urbanismo moderno!" (43)

La Real Academia define al "urbanismo" , como el conjunto de concimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden a las necesidades materiales de la vida humana; y "urbanizar", como: convertir en poblado una porción de terreno o preparararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz y demás servicios municipales.

URBANISMO, "conjunto de medidas de planificación, administrativas económicas y sociales referentes al desarrollo armónico, racional y humano de las poblaciones!" (44)

ARRESE, distingue entre la esencia y la consecuencia: "la gente - propende a llamar urbanismo a la ordenación de un pueblo que busca el trazado de su reforma interior o el encausamiento armonioso de su aumento; pero esto no es la esencia, sino la consecuencia del urbanismo!" (45)

(43) Diccionario Enciclopédico; Fernández, 1982.

(44) Diccionario, LAROUSSE, 1983.

(45) Cit. por M. Gamero. ob. cit. p. 39

ZIOLKOWSKY, "para definir al urbanismo se debe partir de los términos "habitat" y "civilización". Por habitat entiende lo circundante al hombre, las diferentes formas bajo las que él habita la tierra. Por civilización, todos los medios de los cuales se sirve el hombre en la lucha por su existencia, tanto material como moral; es una constante acumulación de medios que permite al hombre subordinar las fuerzas de la naturaleza y utilizarlas en su provecho. El urbanismo sería el arte de la vida humana, comprendiendo los dos términos!" (46)

"Será urbanismo todo lo que permita que en la vida del hombre - sobre el medio físico se ordene y complemente, no con la finalidad y rigidez de los ladrillos que integran un muro, sino con la armonía de las notas que componen una sinfonía; y que ello se haga inspirándose en los más altos ideales. Todo cuanto se haga en este sentido ha sido, es y será, el objeto de la política urbanística o política del suelo. Los ideales de esta política son nada más y nada menos que mejorar ex tempore las condiciones de vida del hombre. Por ello el urbanismo y su política han existido en todos los tiempos, pues son universales y necesarios!" (47)

De los conceptos dados de urbanismo, podemos decir que es un instrumento, cuyo objetivo es regular y prever los movimientos poblacionales,

(46) Cit. por M. Gamero. ob. cit. p. 39

(47) Martín Gamero A., Expropiaciones Urbanísticas, Montecorvo, Madrid 1967 p. 41

los requerimientos del suelo, las necesidades de quipamiento e infraestructura y, en general, el promover una equilibrada y racional distribución de la población, de acuerdo con los recursos disponibles, de tal manera, que se evite la dispersión o concentración excesiva de habitantes y actividades.

Para NORBERT SCHMIDT-RELENBERG, el URBANISMO, "es un complejo de actividades que, en conjunto, ha de concebirse como ordenación. Esta ordenación se lleva a cabo a través de una acción de planeamiento y configuración y tiene como objeto a la ciudad, en cuanto a creación espacial y en cuanto a sistema social. De aquí resultan unas tareas que pueden calificarse, bajo el aspecto espacial- constructivo, de fundación y renovación de las ciudades, así como de coordinación espacial de las funciones urbanas, y bajo el aspecto social, de creación de los presupuestos necesarios para el desempeño de esas funciones. Las actividades urbanísticas quedan sometidas a unas intenciones que se refieren a fines de tipo social, político y artístico. La realización de las tareas y cometidos y la consumación de las intenciones se logran a través de unos métodos, entendidos como una especie de escalonamiento cronológico de las actividades, y que son, concretamente, el análisis de la situación, la recogida de datos, la elaboración del plan y la ejecución del mismo. Entrando en juego aquí actividades de tipo científico, político, constructivo y artístico!" (48)

(48) Norbert, Sociología y Urbanismo, I.E.A.L. Madrid, 1976, pp.33-35.

En la actualidad, hace día con día más necesaria la planificación del crecimiento urbano, en virtud del proceso de transformación por la cual atraviesa el decrecimiento demográfico. De los cuales mencionaremos los siguientes fenómenos que ayudan o provocan al proceso de mayor concentración de personas en centros urbanos:

- I. Incremento natural de la población.
- II. Crecimiento social, entendido este, como el aumento de población por migraciones (exodo de personas del campo a las ciudades).
- III. Promotores inmobiliarios.

Uno de los problemas principales a los que se enfrentan la mayor parte de las poblaciones de nuestro país, es precisamente la carencia de --urbanización, que tiene como causas, entre las más importantes, el problema de la tenencia de la tierra, la falta de recursos financieros municipales y estatales, y podríamos decir, un catastro y legislación adecuadas.

3.1. FACULTADES MUNICIPALES EN ESTA MATERIA

Artículo 25 Constitucional a la letra dice, "Corresponde al Estado... la rectoría del Desarrollo Nacional para garantizar que éste sea integral y una más justa distribución del ingreso y la riqueza!"

Al reformarse este Artículo, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, se declaró al Estado rector del desarrollo Nacional. Que sea integral, es decir, que se considere como un todo y hasta donde sea posible, que se cubran todas las partes.

Artículo 26 "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del Desarrollo Nacional..."

Artículo 27 párrafo tercero "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... y lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras Públicas y de planear y regular la función, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población!"

Las enmiendas al tercer párrafo de este Artículo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1976, se dirigen fundamentalmente a:

- I. Lograr un desarrollo Armónico del País, que implica, mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo y de la Ciudad.
- II. Controlar la explosión demográfica, ya que, en nuestro País se ha visto acompañada por un proceso, hasta ahora, incontenible de migración interna, que ha agudizado la desigual distribución de la población en el territorio Nacional.

El éxodo del campo a la ciudad ha propiciado el rápido crecimiento de unas cuantas urbes, especialmente el fenómeno que padece el D.F.

En 1940, tenía alrededor de un millón y medio de habitantes, 43 años después el área metropolitana excede de los 14 millones. Esta macrocefalia es totalmente enfermiza e inconveniente y sin embargo, la historia -- demuestra lo difícil que es pretender atenuar el proceso.

Con tal propósito, se atribuyó al Gobierno Federal, a los Gobiernos locales y a los municipios la facultad de planear y regular el crecimiento de los Centros de Población y ordenar los Asentamientos Humanos.

Artículo 73 Fracción XXIX-C. El Congreso tiene facultad para "Expedir las Leyes que establezcan la competencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, - en materia de Asentamientos Humanos, con el objeto de cumplir los fines pre vistos en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución!"

Así pues, la preocupación del Gobierno Federal, por el curso de - los acontecimientos, o sea el crecimiento explosivo, carente de una adecuada organización urbana e imposibilidad de solución legal, a partir de 1976, puede decirse que es un año conmemorable, en cuanto que, desde entonces se - finca una preocupación seria por el porvenir de la comunidad Nacional, to-- mando en consideración la realidad objetiva del deterioro gradual y alarman-- te de nuestras condiciones de vida, se expide la Ley General de Asentamien-- tos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de - mayo de 1976; reformada y adicionada el 7 de febrero de 1984, y que en la - exposición de motivos dice: A partir de las décadas de los cincuenta se -- inicia una desmedida concentración de habitantes en los Centros Urbanos que en nuestros días, ha adquirido una magnitud alarmante, Resulta imprescindi-- ble sentar las bases jurídicas para reorientar el proceso urbano en el - - territorio Nacional!"

ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El municipio, siendo la base de la estructura Política Nacional, toda vez que este artículo en cita, establece un nuevo marco de relaciones entre la Federación, Estados y Municipios en diversas áreas; es de hacerse mención, en este punto, la que se crea en la fracción V que dice "Los Municipios estan facultados en términos de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Significa que los Ayuntamientos - deberán tener una restructuración administrativa, económica y jurídica, para cumplir con este mandato Constitucional, debiendo crear sus propios equipos locales de desarrollo urbano que se encarguen de la planeación, operación y control de los programas.
- b) Participar en la creación de sus reservas territoriales. Las autoridades municipales, con esta facultad, tendrán que prever el posible crecimiento de los centros de población del municipio, con la finalidad de definir hacia donde debe de ir ese crecimiento, tendiendo en cuenta cuales son los terrenos más altos para ese fin.
- c) Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales. El municipio tendrá que participar en la elaboración de las declaratorias de usos, reservas y desti-

nos del suelo urbano, y a través de estas, las autoridades municipales determinarán y controlarán la utilización del suelo.

d) Intervenir en la regularización de la Tenencia de la Tierra.

Los Ayuntamientos promoverán la regularización del suelo urbano entre la comunidad y los gobiernos estatal y federal, con el objeto de que todo tipo de centros de población cuente con los servicios que requiere para lograr una vida digna.

e) Otorgar licencias y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas; -

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios! Aquí los Ayuntamientos deben de poner especial -- atención, con el objeto de que los municipios tengan un - - - desarrollo armónico y se tenga la imagen urbana deseada y de - que también las construcciones tengan un mínimo de seguridad; - Además deberán realizar los estudios necesarios para definir - las zonas que utilizarán como reservas ecológicas, así como -- reglamentar su utilización por parte de los centros de pobla-- ción.

La fracción VI del citado Artículo dice, "cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en ámbito de-

su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia:

El ejercicio de la administración pública municipal en materia de desarrollo urbano se fundamenta en disposiciones legales, emanadas de un -- marco jurídico federal, estatal y municipal, que otorgan atribuciones al -- municipio para la atención de las necesidades que trae aparejado el desarrollo urbano, particularmente las reformas al Artículo 115 que modifica sustancialmente las bases de actuación de los municipios.

A nivel federal podemos señalar, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Asentamientos Humanos.

A nivel estatal, Las Constituciones Políticas de los Estados, las Leyes de Desarrollo Urbano y reglamentos específicos para la ejecución y -- prestación de obras y servicios públicos.

A nivel Municipal, Leyes de Desarrollo Urbano, Ley Orgánica Municipales, Reglamento Interior de los Ayuntamientos, para la ejecución de -- obras y prestación de servicios públicos.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, establece en su Artículo 17.- "Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- Participar... en la elaboración, revisión y ejecución de los planes municipales de desarrollo urbano en su jurisdicción.

VIII.- Expedir el reglamento y las disposiciones administrativas tendientes a regular su funcionamiento y a dar operatividad a los planes de desarrollo municipal!

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León, establece, Artículo 11.- Corresponde a las autoridades citadas:

B) A los Ayuntamientos.

I.- Elaborar... los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, y los planes directores y los planes parciales que se deriven de aquellos.

IV.- Participar en la revisión de los Planes Municipales de Desarrollo Urbano...

VI.- Llevar a ejecución los Planes Municipales de Desarrollo Urbano y prever las inversiones y las acciones que les competan referentes a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población!

3.2. PLANES DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL

La Planeación de los Asentamientos Humanos, es una de las tareas fundamentales que ha emprendido el Gobierno Federal, teniéndose perfectamente estructurado el Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos, el cual se conforma de una estructura base formada por los siguientes planes:

- Plan Nacional de Desarrollo Urbano y sus versiones regionales para zonas prioritarias.
- Planes Estatales de Desarrollo Urbano.
- Planes de Ordenación de zonas conurbadas.
- Planes de Desarrollo Urbano Municipal.
- Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población

Para Casimiro Navarro Valenzuela, en su ponencia denominada - Consideraciones sobre lo que es el Desarrollo Urbano - el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, " es un instrumento que busca ordenar el desarrollo urbano en el territorio nacional, con base en las condiciones y situaciones - actuales de la población y su medio urbano" (49)

Para este exponente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano contiene:

(49) Democratización Integral: Reforma Municipal. Sec.Gob. 1983, T.V., pp.-302-308

- I.- Los Objetivos y Políticas Nacionales.
- II.- Determina las regiones y Centros de Población seleccionados para el futuro.
- III.- Asimismo determina las zonas prioritarias donde debe iniciar las acciones en forma jerarquizadas y establece las regiones y centros de población que deben seguir creciendo y como puede lograrse.
- IV.- Establece las estrategias que deberán seguirse para alcanzar esos objetivos nacionales.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, "son los formulados, aplicados, controlados y actualizados por los gobiernos de los estados, el plan estatal sirve para ordenar el desarrollo urbano dentro del territorio del Estado correspondiente y cuyo contenido es:

- I.- Señala los objetivos y Políticas que deben tomarse en cuenta dentro de su territorio.
- II.- Los instrumentos y programas de acción que utilizará el gobierno estatal para lograr que sus Municipios y Centros de Población logren un desarrollo urbano integral y un equilibrio con las necesidades de la población (50).

Para Ricardo Arenas L., en su ponencia denominada - Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal -, "son el conjunto de normas derivadas de estudios especializados tendientes a resolver los problemas inherentes a los asentamientos humanos municipales.

Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, para este exponente -- atendiendo a su ámbito espacial se clasifican en:

- Planes de Desarrollo Urbano Municipal, cuando competen a la totalidad del territorio del municipio en cuestión.
- Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población cuando se trate de las normas para ordenar y regular una localidad.
- Plan Parcial de Desarrollo Urbano, es aquel que trata de los ordenamientos para una área en particular de un Centro de Población.
- Plan Sectorial de Desarrollo Urbano Municipal, resulta ser el conjunto de normas para ordenar y regular las acciones específicas señaladas en los planes municipales.

Estos planes señalados requieren que contengan los siguientes elementos:

- La ubicación del Plan respectivo en el contexto de los planes Regionales y Estatales.
- Los objetivos y metas que se pretenden alcanzar.

- El diagnóstico de la situación presente y las consideraciones futuras.
- La descripción de la alternativa seleccionada, las conclusiones y declaraciones.
- Los instrumentos de ejecución y la corresponsabilidad de las acciones, y
- Los criterios para la programación de las acciones que se derivan de las conclusiones y declaratorias.

Continúa el exponente, como elementos complementarios deberán contener los estudios relativos a:

- Las estructuras, condiciones y procesos demográficos, sociales, económicos y políticos del municipio.
- Las condiciones geográficas y ambientales de la región.
- La Tendencia y uso actual de la Tierra y de los bienes inmuebles.
- Los elementos constitutivos del espacio urbano, en particular los relativos a la infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos.
- El análisis sistematizado y ordenado de estos elementos, permitirán obtener las conclusiones o declaratorias de los planes de competencia municipal. que se refieran a:
- Los usos, reservas y destinos del suelo.

- Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de vivienda para los grupos de menores ingresos.
- Las Políticas y procedimientos que tiendan a regular el mercado de los terrenos.
- Los derechos de vías y la ubicación de establecimientos destinados a prestar servicios públicos.
- Los espacios destinados a vías públicas, las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, construcción o modificación.
- Las zonas, edificaciones que deben ser objetivo de programas de mejoramiento humano. (51)

Para Roger Busquets Dura, en su ponencia titulada.- Zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal, los Planes de Desarrollo Urbano -- Municipal, "son un instrumento que permite llevar los niveles de vida de -- los habitantes asentados en el municipio, por lo que señalan y fundamentan los objetivos, metas, políticas y programas para que las autoridades municipales los opere y administre con base a una estrategia de planificación, -- fundamentada en una estructura técnica y jurídica!" (52)

(51.) Ob. cit. T.V., pp. 84-85

(52.) Ob. cit. T.V., pp. 84-85

De lo anteriormente expuesto, podemos decir que los Planes de --
Desarrollo Urbano Municipal son el último nivel de Planeación que menciona--
la Ley General de Asentamientos Humanos y de acuerdo con las leyes estata--
les de Desarrollo Urbano el Plan que por derivación o modalidad fundamenta--
los Planes y Programas de Desarrollo Urbano de los Centros de Población.

Por otra parte, es el documento donde se define como se desea que
sea usado en el territorio del Municipio, o sea, hacia donde conviene que -
crezcan los Centros de Población donde debe localizarse la industria; que -
area se deberán preservar por ser el equilibrio ecológico; donde habrá que--
construir un puente; qué caminos rurales requiere el municipio, a que loca--
lidad del Municipio habrá que dotar de equipamiento, infraestructura y ser--
vicios urbanos; la necesidad de un aeropuerto y donde construirlo.

La fracción VI del artículo 115 Constitucional a la letra dice --
"Cuando dos o mas Centros Urbanos situados en territorios Municipales de --
dos o mas entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad -
demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios res--
pectivos, en el ambito de sus competencias, planearán y regularán de manera
conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley --
Federal de la Materia!"

MECANISMOS JURIDICOS DE LA PLANEACION URBANA MUNICIPAL

Para que la organización de la administración del Desarrollo Urbano cumpla con sus objetivos fundamentales, se requiere de Planes de Desarrollo Urbano que tengan válidez jurídica, por lo que es necesario que estos reúnan una serie de requisitos legales que puedan ser:

A) CONSULTA PUBLICA O POPULAR

Una vez que las Autoridades Municipales tengan elaborado el Plan de Desarrollo Urbano, deberán convocar a la comunidad, con la finalidad de dar a conocer las propuestas al Desarrollo Urbano.

Se expondrá el Plan y se dará un tiempo determinado para que la comunidad aporte nuevas ideas o proponga modificaciones.

B) DISCUSION Y APROBACION

Una vez aprobada la consulta popular y hechas las modificaciones pertinentes, el plan pasará al cabildo para su discusión y aprobación, con la finalidad de que éste documento tenga plena válidez jurídica

C) PUBLICACION

El Ayuntamiento hará un resumen del Plan, el cual deberá contener los aspectos mas importantes del mismo y se mandará publicar en los principales diarios de la entidad y del Centro de población, indicando el día en que entrará en vigor.

D) REGISTRO

Satisfechos los requisitos anteriores, las autoridades municipales deberán registrar el plano en la Oficina de Registros de Planos del - Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, en el cual la comunidad podrá asistir para consultarlo.

Artículo 6 de la Ley General de Asentamientos Humanos establece, "Las autoridades de los municipios, de las entidades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación promoverán la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad, en la elaboración de los planos o programas..."

Artículo 4 fracción IV de la citada Ley resa, "La ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos se llevará a cabo a través de los - planes y programas municipales de desarrollo urbano de los Centros de Población.

Estos Planes o Programas se publicarán en forma abreviada, en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, en un plazo no - mayor de 20 días a partir de su aprobación. Asimismo se mantendrán a consulta del público, en las oficinas en que se lleve su registro!"

La Planeación y Regulación del Desarrollo Urbano en las zonas conurbanas se realizará, según corresponda, o bien conjuntamente por los -- gobiernos de los municipios de las entidades federativas involucradas y de la Federación, o bien, solo por los Gobiernos de los Municipios y de la respectiva entidad federativa . (Artículo 20 Ley General de Asentamientos Humanos).

3.3.- LA CONURBACION

Si partimos del concepto que da la Ley General de Asentamientos Humanos y que en su artículo 18 a la letra dice, "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica"

Conforme a este concepto, podemos decir que pueden presentarse -- dos tipos de conurbación:

- I. Las que se dan o se presentan entre dos o más localidades de -- distintos municipios, llamadas conurbaciones intermunicipales.
- II. Las que se forman entre dos o más centros de población de dis- -- tintos estados, que se llaman conurbaciones interestatales.

ASPECTO ECONOMICO DE LA CONURBACION

En este aspecto, es importante conocer la problemática de los cen- tros urbanos que forman la conurbación, ya que se presenta una competencia clara entre el sistema de Ciudades que dan por resultado un crecimiento ine- quitativo y que un centro de población se desarrolle en detrimento del otro o los otros.

En estas circunstancias, es frecuente que las actividades dominan- tes se encuentren en un centro y ocasionen desplazamientos a su favor, de -- recursos humanos y materiales. Es por eso que el crecimiento de un centro- de población, concentrador de servicios y de actividades económicas, por --

naturaleza, atraerá un incremento de habitantes de los otros centros de población, creando así grandes deterioros en el equipamiento urbano, los usos y tenencia de la tierra; por consecuencia habrá disminución en la eficiencia de los servicios públicos, asimismo, en uso y tenencia de la tierra, se manifiesta la aparición de fraccionamientos irregulares.

ASPECTOS JURIDICOS DE LA CONURBACION

Considerando que, el fenómeno de la conurbación constituye una -- manifestación del crecimiento urbano desordenado de los asentamientos humanos, se requiere de bases legales para coadyuvar al logro del desarrollo armónico y equilibrado de los centros de población. Por lo tanto, el aspecto jurídico de las conurbaciones lo tenemos establecido en la Ley General de Asentamientos Humanos y a nivel estatal y municipal, la Ley de Asentamientos Humanos.

RECONOCIMIENTO DE LAS CONURBACIONES.

El reconocimiento jurídico formal de una conurbación interestatal compete al Ejecutivo Federal, mediante un decreto declaratorio de dicho fenómeno que será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en algunos de los periódicos nacionales de mayor circulación.

Artículo 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos, "Para -- los efectos de la presente Ley, el fenómeno de conurbación debe ser formalmente reconocido mediante declaratoria. Si los centros de población se -- localizan dentro de los límites de un Estado, compete al Ejecutivo Local ex pedir dicha declaratoria y mandarla publicar en el periódico oficial corres pondiente. Si se localizan en más de una Entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República y la publicación se hará en el Diario Oficial de la Federación. En ambos casos se publicará, además, en algunos de los - periódicos locales o nacionales de mayor circulación, según corresponda!"

Como se podrá observar, en este artículo se contemplan más claramente los dos tipos de conurbación, la intermunicipal y la interestatal. A la primera de ellas compete su reconocimiento al Ejecutivo Local y a la segunda al Ejecutivo Federal.

Según expresa el Artículo 115 en su fracción VI de la Constitu- - ción General de la República, "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federati vas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planea- rán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos - - centros con apego a la Ley Federal de la Materia!"

Artículo 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos, "Para - - efectos de la fracción VI del Artículo 115 Constitucional, es zona de conurbación el área circular generada por un radio de treinta kilómetros, el centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondiente!"

CASOS DE EXISTENCIA DE UNA ZONA DE CONURBACION

Artículo 22 de la Ley General de Asentamientos Humanos, "Los - - Gobiernos de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, podrán pactar que se considere que existe una zona de conurbación - - cuando:

- I. Solamente uno de los centros de población crezca sobre la zona señalada en el artículo anterior.
- II. Dos o más centros de población se encuentren ubicados fuera de la zona señalada en dicho artículo, pero por sus características geográficas y su tendencia social y económica, se considere conveniente el estudio y resolución conjunta de su desarrollo urbano; y
- III. Se proyecte o funde un centro de población y se prevea su expansión en territorio de Entidades vecinas!"

Artículo 24, "Cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una Declaratoria de Conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Goberna-

ción a los Gobernadores y Presidentes Municipales correspondientes, para --
 constituir dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la --
 Declaratoria, una comisión de carácter permanente que elabore el programa --
 de ordenación y regulación del Desarrollo de dicha zona y que promueva y --
 vigile su ejecución y cumplimiento. "La comisión será presidida por el --
 Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en representación del Gobierno--
 Federal!"

Artículo 26, "Una vez aprobado por el Presidente de la República--
 el Programa de Ordenación de la Zona Conurbada, se expedirán las declarato--
 rias de provisiones, usos, reservas y destinos de predios comprendidos en --
 su territorio, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales!"

Artículo 37, "Para los efectos de esta ley se establecen las - -
 siguientes definiciones:

I. PROVISIONES: Son las áreas que serán utilizadas para la funda--
 ción de un centro de población;

II. USOS: Son los fines particulares a que podrán dedicarse deter--
 minadas zonas de un centro de población;

III. RESERVAS: Son las áreas de un centro de población que serán - -
 utilizadas para su futuro crecimiento, y

IV. DESTINOS: Son los fines públicos a que se prevea dedicar deter--
 minadas zonas o predios de un centro de población!" -

Las comisiones de conurbación, en términos generales, tienen por objeto: La planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos tendiendo a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural de la zona conurbada. Estas comisiones se integrarán por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, quien será el presidente de la misma; por los Gobernadores de las entidades federativas respectivas y por los presidentes de los municipios involucrados en la zona conurbada.

Generalizando, la Ley General de Asentamientos Humanos, otorga a las comisiones de zonas conurbadas la facultad de, elaborar y revisar el programa de ordenación de la zona conurbada y someterlo a consideración del Presidente de la República; asimismo gestionar y promover ante los Gobiernos de los municipios de las entidades federativas y de la Federación, el cumplimiento, en el ámbito de su jurisdicción y competencia, del programa de Ordenación de la Zona Conurbada y sus acciones; así como de las decisiones que haya tomado.

La Ley de Desarrollo Urbano por el Estado de Guerrero, señala en su Artículo 17.

"Son atribuciones de los Ayuntamientos.

II. Participar en los términos que establezcan las declaratorias respectivas de conurbación en la planeación y regulación de las zonas conurbadas"

La Ley de Desarrollo Urbano por el Estado de Nuevo León, establece en su Artículo 11.

B) Corresponde a los Ayuntamientos.

VII. Participar en los términos de esta ley en los procesos de --
conurbación.

3.4. LA COORDINACION EN MATERIA DE URBANIZACION

Para alcanzar el desarrollo urbano, es necesario que exista un -- mecanismo de coordinación entre el municipio, el estado respectivo y la -- federación que logre conjuntar el esfuerzo de los tres niveles de gobierno, el sector privado y social en forma organizada.

La coordinación con las dependencias encargadas de lograr un plan de desarrollo urbano e infraestructura urbana, es vital el papel que juega el municipio en torno a este problema, es significativo por su cercanía con la ciudadanía y la vigilancia debe ser estricta, véraz y oportuna para no - permitir asentamientos humanos que a la postre sea una carga para él mismo.

El proceso de ocupación territorial, se ha venido dando en un marco de ausencia de planeación, de falta de regulación por parte del Estado - en el mercado del suelo, de descoordinación interinstitucional que no han - podido resolver la compleja problemática. El sector público, desde 1970 ha tratado de impulsar la planeación urbana, esto se ha traducido en la expedición de leyes locales y federales, planes y programas y diversos organismos para atender la problemática en los tres niveles; sin embargo, la coordinación institucional, para operar realmente un Sistema Nacional de Planeación se ha quedado en objetivos y no en hechos, esto es, porque no existió una - coordinación real entre el gobierno federal, estatal y de los municipios.

Actualmente, con las reformas y adiciones a los Artículos de la - Constitución General de la República, 26, 27 párrafo tercero, 73 fracción - XXIX-C y 115, la expedición de la Ley de Planeación y de la Ley General de Asentamientos Humanos; el Estado como rector, trata de resolver los diferen- tes problemas que ha generado el desarrollo del País, mediante la formula- ción de planes integrales y haciendo real la coordinación interinstitucio- nal.

Es importante señalar que, en el ámbito de competencia de las en- tidades federativas, se crearon programas y organismos para la regulariza- ción de tenencia de la tierra. Destacan: El Programa de Inmatriculación de Predios Rústicos, que se lanzó como pionero en esta materia en la República Mexicana, en enero de 1970 y que estuvo bajo la responsabilidad directa del Registro Público de la Propiedad del Estado de México; le siguieron el Ins- tituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), Comisión de Desarro- llo Urbano del Distrito Federal (CODEUR) y otros.

Para instrumentar la estrategia de reservas territoriales, se en- cuentra integrado un Sistema Nacional de Integración de Reservas Territoria- les y de Regularización de la Tierra (SINARR), que articula las acciones de las acciones de las dependencias y entidades involucradas, facilitando la - intervención activa del Estado, garantizando la concurrencia de la federa- ción, estados y municipios, con la participación de los sectores social y - privado. Los elementos que integran este Sistema son:

A nivel federal, La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, - en términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley General de Bienes Nacionales, apoyada por la Secretaría de la Reforma Agraria; la Banca Nacional especializada en el financiamiento del desarrollo urbano a través del Fideicomiso del Fondo de Habitaciones Populares - - (FONHAPO), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FFFFM O FM)

La SEDUE, cuenta con un Comité Técnico Consultivo de Reservas - - Territoriales, Patrimoniales y de Regularización de Tenencia de la Tierra - (COTECORR)

A nivel local: Los Comités Estatales de Reservas Territoriales -- para el Desarrollo Urbano e Industrial y la Regularización de Tenencia de - la Tierra (CERR), entes sectoriales de coordinación entre el gobierno de -- los Estados y los Ayuntamientos, las Delegaciones Estatales de las Secretaría de la Reforma Agraria y de SEDUE; el Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), entidad que engloba la responsabilidad, la planeación, programación y presupuestación del quehacer público.

La importancia de este organismo radica en, lograr la participación de los representantes de los sectores públicos y privado, apoyar y enriquecer los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento -- federal. Este Comité (COPLADE), es un cuerpo colegiado que aglutina a los-

sectores involucrados en el desarrollo, busca que se compartan objetivos y metas, se coordinen esfuerzos, se concreten acciones y se evalúen resultados estableciendo un proceso en el que se tomen las acciones desde su origen, -- donde se programe y se ejecuten las acciones.

Para que este nivel de coordinación llegara a nivel municipal, fue necesario la creación de los Comités Municipales de Desarrollo, los cuales -- tendrán las mismas funciones que los COPLADES.

El Plan Nacional de Desarrollo, establece que la Política Nacional respecto a las reservas territoriales, se encuentra encuadrada en acciones a realizar en forma concurrente en los tres niveles de gobierno. El gobierno-estatal y los municipios en forma congruente, participarán en el establecimiento y administración de reservas territoriales; esto será por conducto -- vía expropiación, compraventa o convenio, del suelo suficiente, de acuerdo a lo establecido en los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, en los cuales -- se contempla las demandas de suelo para diversos usos, regulando así el mercado inmobiliario.

Acertadamente, el Plan Nacional de Desarrollo se proyecta a vigorizar al municipio, estableciendo vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal, mediante los Convenios Unicos de Desarrollo (C.U.D.). De -- esta forma los gobiernos de los estados suscriben convenios con las dependencias del Ejecutivo Federal y los municipios con aquellos para un mejor - - -

desarrollo urbano.

Los Convenios Unicos de Desarrollo, son el acuerdo que establece o suscribe cada año, el gobierno federal y los gobiernos estatales, para realizar programas y acciones que hagan progresar, económica y socialmente a las comunidades de los y cada uno de los estados de la República sean ellas urbanas o rurales, usando básicamente recursos financieros federales que son transferidos a los gobiernos estatales, de acuerdo con las cláusulas de los convenios.

Ejemplo de algunos de estos convenios tenemos:

- El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER)
- Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)

Dentro de las Instituciones Nacionales de Crédito están: El - - BANOBRAS, la principal fuente de recursos a la que pueden acudir los Ayuntamientos para el financiamiento del desarrollo municipal. Para el Financiamiento de las obras de desarrollo urbano y sus respectivos servicios públicos, dicho Banco maneja cuatro líneas de recursos:

- Recursos propios de la Institución.
- Recursos del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (FM.)
- Recursos del Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA)
- Recursos del Fideicomiso, Fondo de Habitaciones Populares - - (FIFHAPA)

El objeto fundamental del FM. es, otorgar financiamientos a los - municipios de escasos recursos, para la construcción de obras y servicios -- públicos, como son: agua potable, drenaje, rastros, mercados, pavimentación y adquisición de suelo entre otros.

El Fondo de Habitaciones Populares, es un Fideicomiso constituido por la S.H.C.P. en el BANOBRAS (16IV/81) que tiene como fines entre otros; - Otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares y financiar programas de regeneración urbana en sus modalidades de remodelación, -- renovación, restauración y otras.

INTEGRACION DE RESERVAS TERRITORIALES

- Comprende la integración de expedientes por parte de las dependencias de los gobiernos locales, con el apoyo de la SEDUE y la - - S.R.A., a través de sus delegaciones estatales.
- Adquisición de tierras, según su régimen de propiedad a saber:
- Expropiación de tierras, ejidal o comunal por el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEDUE y la S.R.A., para su enajenación - posterior a los gobiernos de las entidades y municipales.
- La Expropiación, compra o vía convenio, de tierras propiedad privada por parte del gobierno local.

- La gestión de financiamiento para la adquisición de tierra por parte del Ejecutivo local y municipal ante el organismo financiero especializado del gobierno federal.

ZONA DE URBANIZACION

Artículo 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria "Toda Resolución Presidencial dotatoria de tierras deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor. Cuando un poblado ejidal carezca de FUNDO LEGAL constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización -- concedida por resolución agraria, y se asiente en terrenos ejidales, si la Secretaría de la Reforma Agraria lo considera convenientemente localizado, -- deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización!"

El Fundo Legal, se designa con este nombre, a la extensión de -- tierra que debe formar el casco de un pueblo, la que se distingue de otras -- destinadas a ejidos o de labranza.

De la lectura de este Artículo, se observa que esta Ley sigue considerando como fundo legal la extensión de la tierra que debe formar el casco de un centro de población, y que en ella se acepta la posibilidad de que el fundo legal se establezca conforme a las leyes de la materia. Al mismo-

tiempo se advierte que para el caso de que no hubiese fundo legal, éste puede constituirse por resolución presidencial, aún cuando le llama a la extensión de terrenos disponible, zona de urbanización.

Artículo 91 "Para la localización o ampliación de la zona de urbanización se tomará en cuenta la opinión que emita la SEDUE de acuerdo a los estudios que ésta practique, conforme a los requerimientos reales al momento en que se solicite, previendo el establecimiento de reservas, usos y destinos de las áreas o predios para su crecimiento, mejoramiento y conservación..."

Artículo 92, Las zonas urbanas ejidales se deslindarán y fraccionarán, reservándose las superficies para los servicios públicos de la comunidad, de acuerdo con los estudios y proyectos que apruebe la S.R.A., con la opinión de la SEDUE y en coordinación con los gobiernos estatales y municipales que correspondan!"

Este Artículo, se modificó para dar facultad a la SEDUE para opinar en relación con las superficies que se reservan para los servicios públicos de la comunidad y en coordinación con los gobiernos municipales y estatales. Como se nota es clara la coordinación en materia de urbanización con los tres niveles de gobierno.

Artículo 117, "Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales -- que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del -- Artículo 112 se harán indistintamente en favor de la SEDUE o del Departamento del Distrito Federal y, cuando el objeto sea la regularización de las -- áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán, en su -- caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la -- Tierra, (CORETT), según se determine en el decreto respectivo, el cual -- podrá facultar a dichas dependencias o entidades de la Administración Pública Federal para el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados o la -- regularización, en su caso, cuando se trate de asentamientos humanos irregulares..."

Artículo 112, "Los bienes ejidales y los comunales sólo podrán -- ser expropiados por causa de utilidad pública... Son causas de utilidad -- pública:

- VI. La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea -- en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales!"

El texto del Artículo 117, se adecúa a la fracción VI del Artículo 112, eliminando la referencia a organismos ya desaparecidos -- Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) y estableciendo que las utilidades resultantes de los fraccionales --

mientos hechos por CORETT quedarán a favor del Fideicomiso Fondo Nacional - de Fomento Ejidal (FONAFE).

Según lo establecido por el Artículo 116 de esta ley en comento, - las expropiaciones de bienes ejidales y comunales para obras de servicio -- social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del - - Artículo 112, sólo procederán a favor de los gobiernos federal, local o municipal.

Artículo 112, son causas de utilidad pública:

- I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;
- II. La apertura, ampliación o alineamiento de calles; construcción de calzadas, puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de - - aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte;
- III. El establecimiento de campos de demostración y de educación vo cacional..., y en general, servicios del Estado para la producc ión;
- IV. Las superficies necesarias para la construcción de obras suje- tas a la Ley de vías generales de Comunicación y Líneas para - conducción de energía eléctrica.

Conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos, las atribuciones que tiene el Estado en esta materia, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias, además, estos tres niveles de gobierno, deberán elaborar y llevar a ejecución los planes de desarrollo urbano, realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano y regular el mercado de los terrenos, así mismo el de los inmuebles destinados a vivienda popular, según sus respectivas competencias.

La Ley en cita, establece que, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejercerán sus funciones que afecten el desarrollo urbano de manera conjunta y que el Ejecutivo Federal podrá, por conducto de la SEDUE, celebrar acuerdos de coordinación en materia de acciones e inversiones de desarrollo urbano con los gobiernos de las entidades federativas y con los municipios, con la participación de las dependencias y entidades correspondientes de la Administración Pública Federal.

Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, entre otras: Coordinar la elaboración y revisión del programa sectorial de Desarrollo Urbano; proponer a las dependencias de la Administración Pública Federal el anteproyecto de dicho programa; asesorar a los municipios y a las entidades federativas que lo soliciten, en la elaboración de sus respectivos planes o programas y, proponer a los municipios y a los gobiernos de las en-

tidades federativas, por los conductos debidos, los acuerdos de coordinación para el Desarrollo Urbano.

Esta misma Ley en comento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de Desarrollo Urbano, tomará las medidas necesarias para que las Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito sólo autoricen operaciones acordes con los planes o programas.

Por otra parte, se faculta a los Ejecutivos Locales para coordinar el programa estatal con el sectorial de desarrollo urbano, coadyuvar con las autoridades federales en el cumplimiento del Programa Sectorial de Desarrollo Urbano en el territorio de su entidad; celebrar convenios con los gobiernos de los municipios, de las entidades federativas o de la Federación que apoyen los objetivos y finalidades propuestas en los planes o programas de desarrollo urbano; Apoyar y asesorar a los ayuntamientos en la elaboración de los Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano respectivos y publicar dichos planes o programas y las declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios, previa aprobación de los mismos por el Ayuntamiento que corresponda.

Corresponde a las Legislaturas Locales: Expedir la Ley de Desarrollo Urbano, en la que se incluyan las normas pertinentes para la coordinación entre los distintos planes o programas de desarrollo urbano de la entidad, establecer los procedimientos para la expedición de decretos y de reso-

luciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano y los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los Ayuntamientos, entre otras.

Por lo que respecta a los municipios, entre sus facultades están las de:

- Celebrar con la Federación, las entidades federativas o con - - otros municipios los convenios que autoricen las legislaturas - locales para el mejor desarrollo de los planes o programas que se ejecuten dentro de sus jurisdicción.
- Coordinarse y asociarse con otros municipios de la misma entidad federativa, para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan, e.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

EL MUNICIPIO Y SU HACIENDA PUBLICA

C A P I T U L O I V

PROYECCION DEL MUNICIPIO.

- 4.1. SITUACION DEL MUNICIPIO ANTES DE LAS REFORMAS**
- 4.2. EL MUNICIPIO A LA LUZ DE LAS REFORMAS**
- 4.3. LA CONSTITUCION LOCAL Y LA LEY ORGANICA MUNICIPAL
DEL ESTADO DE GUERRERO, Y MORELOS.**

En este capítulo, trataremos de hacer una comparación de la situación del municipio antes de las reformas que se le hicieron al Artículo 115 de la Carta Magna, en sus fracciones correspondientes Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

Asimismo, con estas reformas realizadas al ordenamiento legal - antes citado, haremos algunas transcripciones, especialmente, de aquellas -- fracciones que tienen relación directa con el tema que nos ocupa y poder - efectuar comentarios al respecto, es decir sobre la proyección del municipio.

En tercer lugar, nos referiremos a la Constitución Local y Ley - Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Guerrero y Morelos, en las que nos remitiremos exclusivamente a los capítulos sobre administración, formación o integración de la Hacienda Pública Municipal, referente a las facultades de los Ayuntamientos conferidas, en ambos documentos básicos legales - anterior a las reformas y vigentes.

Lo anterior, con la finalidad de determinar el grado de avance de la situación financiera y económica de los municipios, en virtud de que el - Artículo 2 transitorio del Decreto se les da el plazo de un año al Congreso de la Unión y las legislaturas locales para que procedan a reformar y adicionar las leyes federales y constitucionales locales.

4.1. SITUACION DEL MUNICIPIO ANTES DE LAS REFORMAS

Desde que se celebró el Congreso Constituyente, sus integrantes externaron la preocupación de dotar al municipio una verdadera autonomía económica, con la finalidad de que los Ayuntamientos realmente respondieran a la denominación de municipio libre.

Después de tantos largos años la gran mayoría de los municipios - no habían logrado tener una economía sólida que les permitiera cumplir los servicios públicos que tienen a su cargo. La gran parte de nuestros municipios carecen de recursos para administrarse y no es precisamente porque - se trate de unidades sin potencial económico, sino porque la federación y - los estados han venido absorbiendo su capacidad y recursos.

El texto anterior del Artículo 115, en su fracción II establecía que, la Hacienda Pública Municipal se formará de las contribuciones que - señalen las legislaturas locales y que en todo caso serán las suficientes - para atender a las necesidades municipales.

Como se podrá ver, no se hace un reparto de competencias entre - el municipio y el estado, para que, basados en esa delimitación el municipio sepa que fuentes le corresponden y así evitar lo que ha venido ocurriendo hasta antes de las reformas, o sea, que el estado absorba al municipio,-

especialmente en sus ingresos, dejándole en la situación de penuria en que siempre se han encontrado por falta de claridad, respecto a cuales fuentes tributarias le corresponden.

El ingreso para el municipio y en general para el sector público, es indispensable para financiar el desarrollo económico y social, ya que -- ayuda a elevar la producción, generar empleos y, por lo tanto, elevar los niveles de vida de la población.

Antes de las reformas al artículo 115 de la Ley suprema, muchos -- eran los problemas que afrontaban los municipios para allegarse de los fondos necesarios y hacer frente a sus necesidades. Los municipios contaban -- con sistemas impositivos muy limitados, razón por la cual, tenían que -- recurrir a la federación y a los estados a fin de obtener por parte de estos, subsidios y participaciones que en la mayoría de las veces constituían la fuente más importante de ingresos.

La debilidad del municipio mexicano no es fortuita ni gratuita, -- se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, hacer débil administrativa y organizativamente, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una participación mayor en las actividades del desarrollo -- nacional.

El centralismo, tanto a nivel federal como estatal, durante los últimos años ha afectado de hecho y de derecho el ámbito de competencia del municipio, que devirtúa la concepción del constituyente de 1917; esta situación se debe en parte, que esta institución no haya alcanzado el grado de desarrollo y evolución necesarios para responder eficazmente a los problemas socioeconómicos que se plantean, cuya institución viene engendrando conflictos de equilibrio institucional.

Una de las causas que ha dado motivo a esta situación, es la pobreza en que se desenvuelven la mayoría de los ayuntamientos del país, en donde los más indispensables servicios públicos básicos a que toda comunidad tiene derecho no existen, o tienen que ser subsidiados por el gobierno federal o por los gobiernos de los estados, convirtiendo a los ayuntamientos en gestores de una serie de demandas muy superiores a las posibilidades reales para satisfacerlas.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para fortalecer el federalismo através de diferentes instrumentos y acciones, la mayor parte de los municipios se encuentran en condiciones desfavorables -- con escasas posibilidades de aprovechar sus recursos, de generar empleos y de retener a la población que ahí nace; otros, afrontan problemas derivados de un crecimiento urbano acelerado y con fuertes carencias para cubrir las demandas sociales de la población.

Como hemos dicho anteriormente la centralización ha arrebatado al municipio, capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos a su ámbito territorial y poblacional. Desde el punto de vista administrativo, -- los municipios son también muy diferentes y desde luego de su capacidad administrativa, está en relación directa con la potencialidad económica y con la integración social de las comunidades municipales.

4.1. SITUACION DEL MUNICIPIO ANTES DE LAS REFORMAS

Desde que se celebró el Congreso Constituyente, sus integrantes - externaron la preocupación de dotar al municipio de una verdadera autonomía económica, con la finalidad de que los Ayuntamientos realmente respondieran a la denominación de "Municipio Libre".

La gran parte de nuestros municipios carecían o siguen careciendo de recursos para administrarse y no es precisamente por que se trata de unidades sin potencial económico, sino por que la Federación y los estados han -- venido absorbiendo su capacidad y recursos.

El texto anterior de la fracción II del Artículo 115 establecía - que, la Hacienda Pública Municipal se formará de las contribuciones que seña- lan las legislaturas locales y que en todo caso serán las suficientes para - atender a las necesidades municipales.

Como se puede observar, no se hace un reparto de competencias - entre el municipio y el estado, para que, basados en esa delimitación el mu- nicipio determinará que fuentes le correspondían y así evitar lo que ha veni- do ocurriendo hasta antes de las reformas, o sea, que el estado absorba al - municipio, especialmente en sus ingresos, dejándole en la situación de penur- ria en que siempre se han encontrado por falta de claridad, respecto a cua- les fuentes tributarias le correspondía.

El ingreso para el municipio y en general para el sector público, es indispensable para financiar el desarrollo económico y social, ya que ayuda a elevar la producción, generar empleos y, por tanto, elevar los niveles de vida de la población.

Antes de las reformas al artículo 115 de la Ley Suprema, muchos eran los problemas que afrontaban los municipios para allegarse o proveerse de los fondos necesarios y hacer frente a sus necesidades.

Los municipios contaban con sistemas impositivos muy limitados, razón por la cual, tenían que recurrir a la federación y a los estados con la finalidad de obligar por parte de estos, subsidios y participaciones que en la mayoría de las veces constituían la fuente más importante de ingresos.

La debilidad del municipio mexicano no es fortuita ni gratuita, sino que se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, provocando su incapacidad administrativa y organizativa, tanto para cubrir los servicios públicos, como para tener una participación mayor en las actividades del desarrollo nacional.

El centralismo, tanto a nivel federal como estatal, durante los últimos años ha afectado de hecho y de derecho el ámbito de competencia del municipio, que desvirtúa la concepción del constituyente de 1917; esta situación se debe en parte, a que esta institución no haya alcanzado al grado de

desarrollo y evolución necesaria para responder eficazmente a los problemas socioeconómicos que se le han venido planteando.

Una de las causas que ha dado motivo a esta situación es la pobreza en que se han desenvuelto la mayoría de los ayuntamientos del país, en -- donde los más indispensables servicios públicos a que toda comunidad tiene -- derecho no se contemplaban como municipales y tenían que ser subsidiados por el gobierno federal o por los gobiernos de los estados, convirtiendo, así a los ayuntamientos en gestores de una serie de demandas muy superiores a las posibilidades reales para satisfacerlas.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, para -- fortalecer al federalismo através de diferentes instrumentos y acciones, la -- mayor parte de los municipios se encuentran en condiciones desfavorables con escasas posibilidades de aprovechar sus recursos, de generar empleos y de -- retener la población que ahí nace; otros afrontan problemas derivados de un -- crecimiento urbano acelerado y con fuertes carencias para cubrir las deman-- das sociales de la población.

Como hemos comentado en líneas anteriores la centralización ha -- arrebatado al municipio, capacidad y recursos para desarrollar en todos sen-- tidos su ámbito territorial y poblacional. Desde el punto de vista adminis-- trativo, los municipios son también muy diferentes y desde luego que su capa-- cidad administrativa está en relación directa con la potencialidad económi--

ca y con la integración social de las comunidades.

4.2. EL MUNICIPIO A LA LUZ DE LAS REFORMAS

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha construido y sigue siendo una institución, en la realidad nacional mexicana. Su naturaleza de índole social y natural encontró regulación como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional, como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana.

En el Constituyente de Querétaro, se provocaron apasionados debates cuando se pretendió establecer, desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto de -- Artículo 115.

En un principio, se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución, lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal y en otro las relativas a los Estados, pero el peso histórico del Artículo-115 determinó que se siga manteniendo su fórmula originaria, solamente - - reestructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen, por una parte, las normas del municipio -- libre, y por la otra, las de los Estados.

En este procepto citado, se consignan aquellos principios que -- deben ser comunes, como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las -- constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas -- que correspondan a las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

ARTICULO 115 FRACCION

II "Los Municipios estarán investidos de personalidad Jurídica y manejarán ser patrimonio conforme a la Ley"

III "Los Municipios serán investidos de personalidad Jurídica - para todos los efectos legales"

Esta fracción III, pasó a ser la fracción II, misma que fué reformada y adicionada, en la cual se ratifica o se confirma, en primer lugar, - la personalidad jurídica de los municipios, en segundo lugar, se incorpora a la Carta Magna el manejo de su patrimonio conforme a la Ley, evitándose - de este modo interpretaciones incorrectas sobre la capacidad del municipio - para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

A la fracción II, se le adiciona que, "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones"

Como podemos observar, la adición de este segundo párrafo a la -- fracción II, establece con toda claridad que compete a los Ayuntamientos -- para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en sus respectivas jurisdicciones.

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

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

B). Las participaciones federales, que serán cubiertas pro la -- federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que -- anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Anteriormente la fracción II, señalaba que los municipios administrarían libremente su Hacienda y que ésta se formaría por los conceptos que señalaron las legislaturas de los Estados.

Podemos decir, que en relación a la integración de la hacienda de los municipios, aun no es muy clara, en virtud de que se deja al arbitrio de las legislaturas de los Estados establecer otros ingresos, ya que lo único que pueden tener seguro son los rendimientos de los bienes que les pertenecan.

Por otro lado, si algunos de los municipios no pueden hacerse cargo de la administración de las contribuciones sobre la propiedad raíz, pueden celebrar convenios con el Estado respectivo, para que éste se haga cargo.

Desde luego, esto no significa que no reconozcamos un logro, un avance, con las reformas y adiciones realizadas al precepto 115 de nuestra Carta Magna, en relación a la situación económica-hacendaria de los municipios, principalmente con los llamados programas de fortalecimiento municipal.

Por otra parte, con la adición de la fracción III, podemos observar un avance de importancia, con respecto a los Servicios Públicos, que de manera inuniciativa estarán a cargo de los municipios.

En el segundo párrafo de esta fracción se establece que los municipios de un mismo Estado podrán coordinarse y asociarse para una mejor - - prestación de los servicios públicos.

V "Los Municipios en los terminos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervienen en - la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y - permisos para construcciones y participar en la creación y administración - de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los -- fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, pedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios"

Con la adición de esta fracción V es clara la competencia o las - facultades que se les otorga a los municipios, ya que anteriormente era - - atribución de los Estados y Municipios para expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines señalados en el tercer párrafo del Artículo 27 para terminar haremos mención otra trascen--

dencia adición que se le hace al Artículo 115 nos referimos a la fracción IX, la cual establece la regulación de las relaciones de trabajo entre los Estados y Municipios y sus trabajadores, que se regirán por las Leyes que para tal efecto expidan las legislaturas de los Estados, ajustándose a lo dispuesto en el Artículo 123, de la Ley Suprema.

De lo anteriormente expuesto, de acuerdo a las reformas y adiciones al multicitado Artículo 115 de la Carta Magna, podemos mencionar algunas de las principales innovaciones.

- Se ratifica el principio constitucional, de la personalidad -- jurídica de los municipios.
- Manejarán su patrimonio conforme a la Ley.
- Se establece la facultad de expedir los Bandos de Policía y -- Buen Gobierno, así como los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, conforme a las bases que fijen las legislaturas de los estados.
- Se precisa qué servicios públicos, como mínimo, corresponden - prestar a los municipios.
- Los demás que las legislaturas locales determinen, según las - condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

- Se establece la posibilidad de que los Municipios de un mismo Estado se coordinen y se asocien para la eficiente prestación de los servicios públicos.
- Se determina, qué conceptos como mínimo, integran la Hacienda Municipal.
- Se establece la posibilidad de que los Municipios celebren convenios con el Estado respectivo, a efecto de que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones que se establezcan a favor del Municipio, respecto a la propiedad raíz.
- Sólo a los Ayuntamientos les corresponde la aprobación de su presupuesto de egresos, el cual ha de ser elaborado con base en sus ingresos disponibles.
- En materia de asentamientos humanos se faculta a los Municipios para;
- La formulación, aprobación y administración de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones.
- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Otorgar licencias y permisos para construcción.

- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.
- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas para tal fin.
- Se establece la intervención de los Municipios en la planeación y regularización de manera conjunta con la Federación y Entidades Federativas, en las zonas conurbadas
- Se determina la competente a la Legislatura Local para legislar en lo relativo a los trabajadores estatales y municipales.
- Se precisa la facultad de la Federación y los Estados y, de estos con sus municipios, para celebrar convenios a efecto de delegar, asumir funciones, ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

A nuestro juicio, concluimos así, los puntos en que se concreta la reforma municipal.

4.3. CONSTITUCION POLITICA Y LEY ORGANICA MUNICIPAL DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y MORELOS

Iniciaremos transcribiendo alguno de los considerandos del Decreto que reforma y adiciona la Constitución Local del Estado de Guerrero, Publicado en el Periódico Oficial de fecha 3 de enero de 1984.

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

SEGUNDO.- "Que a inicios del año de 1983, la Constitución General de la República ha tenido profundas y trascendentales reformas que repercuten en el sistema de Gobierno que hemos adoptado, por lo que se hace necesario trasladar a nuestra Constitución Local tales reformas, para que consecuentemente estemos en condiciones de contar con los ordenamientos secundarios y con ésto, se dá a nuestros habitantes los beneficios de las reformas mencionadas".

CUARTO.- "Que en dichas reformas constitucionales, de gran magnitud y esplendor.... también resulta de importancia capital, las reformas que se refieren al Municipio Libre, puesto que si bien es cierto, en la actualidad el Municipio tiene plena libertad y autonomía es más cierto que con la autonomía económica y política que se le otorgan, se refuerza y se da vigor a dichos conceptos de que goza conforme al primario espíritu del Constituyente de Querétaro".

ARTICULO 92.- "El Municipio tiene personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la Ley." (53)

En la Constitución anterior del Estado de Guerrero, se establecía que el Municipio tiene personalidad jurídica propia y sería titular de - - derechos y obligaciones de acuerdo a la fracción II del Artículo 115 de la Carta Magna.

Como podemos observar, se le ratifica la personalidad jurídica, - quitándole la titularidad de derechos y obligaciones, agregándole, manejará su patrimonio conforme a la Ley.

ARTICULO 100, en vigor.- "Los Ayuntamientos administrarán su - - hacienda conforme a la Ley, la cual se formará de;

I.- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así - - como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso les establezca a su favor.

II.- Las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación o mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los bienes inmuebles.

(53) Reformado Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 31 de enero de - - 1984.

III.- Las participaciones federales, que le cubrirá la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la Legislatura Local.

IV.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo." (54)

El texto del Artículo 101, establecía que los Ayuntamientos administrarían libremente su hacienda, misma que se formaría de las contribuciones que estableciera el Congreso a su favor.

Ahora bien, por un lado el Artículo 100 vigente, a los Ayuntamientos se les limita su administración, por otro lado, se especifica lo que cómo mínimo formará la hacienda municipal, es decir no estarán supeditados a los conceptos que el Congreso Local establezca a su favor.

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Anteriormente se señalaba en la Constitución Local del Estado de Guerrero, que los Ayuntamientos tendrían las atribuciones que les señalara la Ley Orgánica del Municipio Libre. Actualmente en la Constitución vigente, se establece, "Los Municipios tendrán las facultades siguientes:

(54) Reformado Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 31 de enero de -- 1984.

I.- Las que se desprendan de la fracción VI del Artículo 27 de la Carta Magna.

II.- Expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como -- los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Prestar los servicios públicos que tienen a su cargo, celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de laguna de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad raíz.

IV.- Asimismo, en los términos de las Leyes Federales y Estatales están facultados para intervenir, según lo establecido en la fracción V del Artículo 115 de la Ley Suprema.- Art. 93, Publicado en el Periódico Oficial de fecha 31 de Enero de 1984.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO.
INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL

ARTICULO 75.- "La Hacienda Municipal está constituida por:

I.- Todos los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de Servicios Públicos Municipales o en conexión con éstos.

II.- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como:

A). De las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del -- Estado establezca a su favor y en todo caso, percibirán las contribuciones, -- incluyendo tasas adicionales, que establezca el 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.

B). Las participaciones federales que serán cubiertas por la fede -- ración a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anual -- mente se determinen por el Congreso del Estado.

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

III.- Las aportaciones que reciban por parte del Gobierno del Estado.

IV.- Las sanciones y legados que reciban". (55)

(55) Reformado y adicionado, Publicado en el Periódico Oficial de fecha 31 - de enero de 1984.

Por lo que respecta a la fracción I, no sufrió ninguna modificación; quedó como anteriormente estaba; las fracciones II, III y IV, ya que la primera de éstas establecía:

"Por las rentas y productos de los bienes municipales.

III.- Por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que decreta el H. Congreso del Estado.

IV.- Por las participaciones que sobre los impuestos establezcan las Leyes Federales y del Estado." (56)

Como podemos observar estas tres fracciones se incluyen en la -- fracción II y III, es decir, la fracción II anterior, corresponde al primer párrafo de la fracción II vigente, la III al inciso A), la IV al B) y a la fracción III.

En relación a la fracción V, no sufrió modificación, simplemente pasó a ser la fracción IV, solo que con un pequeño error, ya que en vez de decir "donaciones y legados, dice sanciones y legados".

ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

Haremos mención de facultades de los Ayuntamientos que tienen importancia en nuestra tesis, como son:

(56) Artículo 37 de la Ley Orgánica Municipal 1974.

ARTICULO 38.- "Los Ayuntamientos están investidos de las facultades necesarias para tratar y resolver los asuntos de sus respectivos Municipios, pueden, en consecuencia acordar y disponer lo conducente a la satisfacción de las necesidades comunes del Municipio y de sus habitantes en particular, así como a su mejoramiento moral, cultural, cívico y material sin contravenir las Leyes Federales y Estatales en vigor. Tendrán además -- las siguientes atribuciones:

I.- Celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones señaladas en el Artículo 75 de la presente Ley. .

II y III.- Celebrar convenios con el Estado para que ésta asuma -- alguno de los servicios públicos o convenios de colaboración y asociación -- con otros Municipios de la Entidad, para una eficaz prestación de los servicios públicos.

IV.- Contraer empréstitos, con las limitaciones establecidas en -- la fracción octava.

V.- ...

VI.- ...

VII.- ...

VIII.- Contratar la ejecución de obras y prestación de servicios-públicos. En caso de que se contraigan obligaciones a cargo del Ayuntamiento, cuyo término exceda la duración legal del mismo o que el importe de los contratos sea superior a CINCO MILLONES DE PESOS para el Municipio de Acapu

co, de DOS MILLONES, para los Municipios de Chilpancingo, Iguala y Taxco y de QUINIENTOS MIL PESOS para el resto de los Municipios, los contratos deberán someterse a la aprobación del Congreso del Estado. En caso contrario -- serán nulo de pleno derecho y se fincarán las responsabilidades que correspondan.

IX.- Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes inmuebles por causa de utilidad pública.

X.- ...

XI.- Administrar su hacienda y los bienes destinados al servicio público municipal, conforme a la Ley.

XII.- ...

XIII.- Aprobar los presupuestos anuales de egresos, con base en sus ingresos disponibles.

XIV.- ...

XV.- ...

XVI.- Expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

XVII.- ...

XIX.- De conformidad con lo dispuesto por el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución General de la República, y con sujeción a las Leyes Federales y Estatales relativas, EXPEDIRAN los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias 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).- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

d).- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.

e).- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

f).- Participar en la creación y administración de zonas de - - reservas ecológicas.

XX.- Participar en la planeación y regulación de manera conjunta y coordinada, de conformidad a la Ley de la Materia, en el desarrollo de -- los centros urbanos a que se refiere al Artículo 115 fracción VI de la Constitución Federal.

XXI.- ...

XXII.- ...

XXIV.- ...

XXV.- Las demás que le señalen las Leyes y Reglamentos". (57)

(57) Artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal, Publicado en el Periódico - Oficial el 7 de Febrero de 1984.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS.

CONSIDERANDOS.

PRIMERO.- "Que con motivo a las recientes reformas Constitucionales al Artículo 115 de la Carta Magna y de su correlativo 115 de la Constitución Política del Estado, se instrumentaron una serie de acciones que han estado concretándose en la transmisión y transferencia de atribuciones y defunciones a los HH. Ayuntamientos de los treinta y tres Municipios del Estado". (58)

CUARTO.- "Que dos fracciones del Artículo 115 de la Constitución General de la República, la III y IV, que corresponden a los artículos 115 - fracciones I y VI de la Constitución Política del Estado de Morelos han - - hecho que con toda responsabilidad y minuciosidad que requiere el caso, se -- introduzca una acción coordinada entre Gobierno y Municipios para hacer posible el cumplimiento de tales preceptos". (59)

ARTICULO 115.- " ...

VI.- Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la - que se integrará con las contribuciones y demás ingresos que en su favor establezca el Congreso del Estado, con las participaciones y subsidios que les

(58) Periódico Oficial del Estado de Morelos, 7 de marzo de 1984.

(59) Periódico Oficial del Estado de Morelos, 7 de marzo de 1984.

otorguen la Federación y el Estado, así como con los rendimientos de los - - bienes que les pertenezcan.

En esta fracción que se comenta, se le confieren facultades a los Ayuntamientos para:

a).- Adquirir y enajenar sus bienes inmuebles previa autorización del Congreso, así como otorgarlos para su uso, administración, fideicomiso o para garantizar créditos autorizados, y en general realizar con dichos bienes todos los actos que tiendan a incrementar el patrimonio municipal.

b).- Percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que fije el Congreso del Estado sobre la propiedad o posesión de inmuebles...

c).- Percibir las aportaciones que serán cubiertas por la Federación y por el Estado con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura local.

d).- Percibir los ingresos por los servicios públicos que preste.

XI.- Los ayuntamientos, en los términos de las Leyes Estatales -- relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la optimización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permii--

sos para construcciones; y participar en la creación de zonas de reservas -- ecológicas." (60)

Con respecto a la INTEGRACION DE LA HACIENDA de los Municipios -- del Estado de Morelos y de conformidad al Artículo 115 VI de su Constitución Política, podemos decir que se forma de:

- I.- Las contribuciones.
- II.- Otros ingresos que en su favor establezca el Congreso del - Estado;
- III.- Participaciones y subsidios que les otorguen la Federación y el Estado, y
- IV.- Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.

Consideramos que los incisos a), b), c) y d) de la fracción VI, - se encuentran contemplados como atribuciones de los Ayuntamientos, ya que no se precisa con claridad que formen parte de la Hacienda de los Municipios.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS

ARTICULO 97 de la Ley Orgánica del Estado de Morelos, señala que,

"La Hacienda Municipal se integra:

(60) Art. 115, VI y XI, Reformado y adicionado Publicado en el Periódico -- Oficial del Estado de Morelos, 29 de diciembre de 1983.

- I.- Con los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- II.- Con los bienes muebles e inmuebles destinados a los Servicios Públicos Municipales.
- III.- Con los bienes de uso común municipal.
- IV.- Con los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los -- aprovechamientos.
- V.- Con las contribuciones sobre la propiedad o posesión de in-- muebles.
- VIII. Con las participaciones y subsidios otorgados por la Federación y el Estado.
- IX.- Con los fondos de los empréstitos públicos y privados, y -- otros ingresos extraordinarios". (61)

EL ARTICULO 47 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos señala las ATRIBUCIONES de los Ayuntamientos, de las cuales mencionaremos -- algunas de ellas;

- 1.- Celebrar convenios a efecto de administrar y prestar servi-- cios públicos municipales previa autorización del Congreso -- del Estado.
- 2.- Administrar la hacienda municipal en términos de la Ley res-- pectiva.
- 3.- Participar en la creación y administración de reservas terri-- toriales.

(61) Art.97 de la Ley Orgánica Mpal, del Estado de Morelos, P.P.O. 29-XII-83

- 4.- Controlar y vigilar la optimización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.
- 5.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 6.- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.
- 7.- Otorgar licencias y permisos para construcciones.

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

PRIMERA.- El término HACIENDA PUBLICA, tiene diversas acepciones, se le considera como rentas del Estado, o el conjunto de bienes pertenecientes a éste, es la vida económica de los entes públicos relacionada con los ingresos y egresos de los mismos.

SEGUNDA.- LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL, es el conjunto de bienes y derechos que pertenecen al Municipio, administrados por el Ayuntamiento y que por disposición legal deben destinarse a la prestación de servicios públicos.

TERCERA.- LOS ELEMENTOS DE LA HACIENDA MUNICIPAL, pueden clasificarse en:

- A). ELEMENTO MATERIAL, lo forman el conjunto de bienes y derechos.
- B). ELEMENTO PERSONAL, Titular de dichos bienes y derechos.
- C). ELEMENTO ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA, es la actividad desarrollada por el elemento personal.

CUARTA.- De la investigación realizada, encontramos que, la HACIENDA MUNICIPAL, se integra de:

- A). Los rendimientos de los bienes (muebles e inmuebles) que le pertenecan.

- B). Las **CONTRIBUCIONES**: Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos; Participaciones Federales y Estatales, Donaciones y Legados.
- C). Otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en su defecto, percibirán las contribuciones incluyendo las --tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de:
- 1.- Su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.
 - 2.- Así como las que tengan por base el cambio del valor de -- los inmuebles, y
 - 3.- Los ingresos derivados por la prestación de servicios pú-- blicos a su cargo.

QUINTA.- De los diversos autores consultados, que tratan sobre SERVICIOS PUBLICOS, podemos decir que, SERVICIO PUBLICO, es una actividad técnica directa o indirecta de la administración pública, encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas, mediante prestaciones individualizadas de manera regular, adecuada, continúa y sin propósito de lucro, sujeta a un régimen de derecho público.

SEXTA.- En nuestro Derecho Positivo, no se señala un concepto o -- definición de lo que son los SERVICIOS PUBLICOS, sino que es el Estado el -- que selecciona las actividades que se consideran como tales.

SEPTIMA.- De las diversas clasificaciones que se dan de los servicios públicos, concluimos que, de acuerdo a nuestro marco jurídico, LOS SERVICIOS PUBLICOS, se clasifican en: FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.

OCTAVA.- Nosotros diremos que, SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES son, la actividad directa o indirecta de la administración pública municipal, - con la finalidad de atender las necesidades colectivas en forma continua, - regular y sin propósitos de lucro sujeta a un régimen de derecho público.

NOVENA.- En relación a las FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN EL DERECHO MEXICANO, con respecto a LOS SERVICIOS PUBLICOS, encontramos su fundamento jurídico en la Carta Magna, Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales. Estas se pueden clasificar en:

- I. Las señaladas de manera enunciativa, y
- II. Las no enunciadas.

DECIMA.- De las facultades administrativas de los Municipios que - se señalan de manera enunciativa y que tienen su base jurídica en la fracción III del Artículo 115, se pueden mencionar: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público y limpia; mercados y centrales de abasto; panteones, - rastros, parques, calles y jardines; Seguridad Pública y Tránsito.

DECIMA PRIMERA.- En relación a las facultades no enunciadas, podemos señalar los servicios públicos de comunicaciones, Seguridad Social, - - Instrucción pública, asistencia y salubridad; comercio, agricultura y ganadería. Estos servicios públicos, los podemos encuadrar en el inciso (i) de la citada fracción que dice, "y los demás que las Legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera!"

DECIMA SEGUNDA.- Con respecto a la prestación de los servicios públicos municipales, los municipios los pueden prestar o proporcionar en las siguientes formas:

- I.- En base al SISTEMA DE ADMINISTRACION DIRECTA O MUNICIPALIZACION.
- II.- Por el SISTEMA DE CONCESION.
- III.- Por EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.
- IV.- Por EL SISTEMA LIBERAL.

DECIMA TERCERA.- Estos sistemas consisten, en los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad municipal o particular, destinada a satisfacer las necesidades.

DECIMA CUARTA.- Otro aspecto de las FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS, EN MATERIA DE URBANIZACION, las encontramos en el Artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero y 115 en sus fracciones V y VI, Ley General de --

Asentamientos Humanos, Leyes de Desarrollo Urbano, Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales.

DECIMA QUINTA.- Entre las facultades más importantes en esta materia podemos señalar la de:

- I. Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- II. Participar en la creación de reservas territoriales.
- III. Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones.
- IV. Intervenir en la regularización de tenencia de la tierra.
- V. Otorgar licencias y permisos para construcción y participar en la creación y administración de zonas ecológicas.

DECIMA SEXTA.- Se contempla también el fenómeno de la conurbación, que se presenta cuando dos o más centros urbanos situados en territorios -- municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar -- una continuidad demográfica.

DECIMA SEPTIMA.- Se presentan dos clases de CONURBACION, a saber: LA INTERESTATAL, es la que se forma entre dos o más centros de -- población de distintos estados. Estas son declaradas por el Presidente de la República.

LA INTERMUNICIPAL, es la que se forma entre dos o más centros de población de una misma entidad federativa. Estas son declaradas por el Ejecutivo Local.

DECIMA OCTAVA.- Los Ejecutivos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, son los únicos que podrán pactar que se considere que exista una zona conurbada.

DECIMA NOVENA.- En caso de conurbación, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros de población con apego a la Ley Federal de la materia.

VIGESIMA.- El reconocimiento jurídico de una conurbación, compete al Ejecutivo Federal o Local, mediante un decreto declaratorio de dicho fenómeno que será publicado en el Diario Oficial de la Federación o en los Periódicos Oficiales.

VIGESIMA PRIMERA.- Los Planes de Desarrollo Urbano Municipal, los podemos clasificar en:

- I.- Planes de Desarrollo Urbano Municipal, son los que competen a la totalidad del territorio del municipio en cuestión.
- II.- Planes de Desarrollo Urbano de los Centros de Población, son los que tratan de ordenar y regular una localidad.

III.- Planes Parciales de Desarrollo, son aquellos que tratan de los ordenamientos de una área en particular de un Centro de Población.

IV.- Planes Sectoriales de Desarrollo Urbano, son los que definen -- las acciones en los campos específicos, tales como transporte, vivienda.

VIGESIMA SEGUNDA.- EN MATERIA DE URBANIZACION, Para alcanzar el -- Desarrollo Urbano, es indispensable la existencia de una coordinación entre los tres niveles de Gobierno, a través de Organismos Públicos, para que, así se puedan llevar a cabo los Planes y Programas de Desarrollo Urbano.

VIGESIMA TERCERA.- A nivel Federal, Estatal y Municipal, podemos -- mencionar a manera de ejemplo, los Organismos que ejecuten los Planes o Programas de Desarrollo Urbano.

VIGESIMA CUARTA.- A nivel Federal, tenemos; a la Secretaría de -- Desarrollo Urbano y Ecología; la Secretaría de la Reforma Agraria; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a BANOBRAS.

VIGESIMA QUINTA.- A nivel Estatal, tenemos a los siguientes orga-- nismos que pueden llevar a cabo la ejecución de los Planes y Programas de -- Desarrollo Urbano, A los Comités Estatales para el Desarrollo Urbano e Industrial de Regularización de Tenencia de la Tierra. CERR., a los Comités --

de Planeación de Desarrollo Estatal COPLADE.

VIGESIMA SEXTA.- A nivel Municipal tenemos a los Comités Municipales de Desarrollo COMDE.

VIGESIMA SEPTIMA.- De conformidad a la Ley General de Asentamientos Humanos, las Dependencias de la Administración Pública Federal, podrán celebrar acuerdos de coordinación en materia de acciones e inversiones de Desarrollo Urbano con los Municipios.

VIGESIMA OCTAVA.- Sobre la PROYECCION DEL MUNICIPIO. En la cuestión de los ingresos, antes de las reformas, no se establecía una clara competencia entre Municipios y Entidad Federativa, por lo tanto, aquellos estaban supeditados a los ingresos que los congresos locales decretaran a su favor; actualmente, ya se señalan los ingresos mínimos que deben percibir los Ayuntamientos y los servicios públicos que deben prestar.

VIGESIMA NOVENA.- Los Municipios poseen facultades, para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno; Así como los Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas.

TRIGESIMA.- Se establece a nivel Constitucional la posibilidad de que los Municipios se coordinen, para una más eficaz prestación de los servicios públicos y celebrar convenios de Desarrollo Urbano con la Federación

y el Estado respectivo.

TRIGESIMA PRIMERA.- En el caso de los Municipios del Estado de -- Guerrero, se establece en la Constitución y Ley Orgánica Municipal, que -- podrán nacer contrataciones de empréstitos y de ejecución de obras y de ser- vicios.

TRIGESIMA SEGUNDA.- En estas contrataciones de empréstitos, de -- ejecución de obras y de servicios, nos encontramos con las siguientes limi- taciones:

Primera, Que su importe no exceda de CINCO MILLONES de pesos, -- para el Municipio de Acapulco, de DOS MILLONES, para los Muni- cipios de Chilpancingo, Iguala y Taxco; y de QUINIENTOS MIL pesos -- para los demás Municipios.

Segunda, Que no exceda del período en funciones.

TRIGESIMA TERCERA.- En caso de que excedan de las cantidades o -- del período administrativo en funciones, los contratos deberán someterse a aprobación del Congreso, si no es así, serán nulos de pleno derecho y se -- fincarán responsabilidades.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL; Teoría General de Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A. México 1981.
- 2.- FRAGA, GABINO; Derecho Administrativo, Ed. Porrúa S.A. México, 1981
- 3.- GAMERO A., MARTIN; Expropiaciones Urbanísticas, Ed. Montecorvo, Madrid, 1967.
- 4.- GARZA, FRANCISCO, DE LA; Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, México 1983.
- 5.- GINAUDI LUIGI, Principios de Hacienda Pública, Aguilar, Madrid 1958.
- 6.- MARGAIN MANATOU, EMILIO; Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano, Ed. UASLP. 1981.
- 7.- NORBERT, Sociología y Urbanismo, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1976.
- 8.- OCHOA CAMPOS, MOISES; Reforma Municipal, Ed. Porrúa, México 1979.
- 9.- PINA, R. DE. Diccionario de Derecho, Porrúa, 1977.
- 10.- RENDON HUERTA B., TERESITA; Derecho Municipal, Ed. Porrúa S.A. 1985.
- 11.- SERRA ROJAS, ANDRES; Derecho Administrativo, T.I., Ed. Porrúa S.A. México 1976.
- 12.- SERRA ROJAS, ANDRES; Derecho Administrativo, T.II., Ed. Porrúa, México 1974.

L E G I S L A C I O N

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- CODIGO CIVIL DEL DISTRITO FEDERAL.
- 3.- CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION, 1983.

- 4.- CODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO, 1984.
- 5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO, 1984.
- 6.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MORELOS, 1983.
- 7.- Ley General de Asentamientos Humanos, 1984.
- 8.- Ley de Obras Publicas, 1984.
- 9.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero, 1984
- 10.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero, 1984.
- 11.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, 1983.

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

- 1.- Democratización Integral: Reforma Municipal, Ponencias, Editadas por la Secretaría de Gobernación, 1983 de los Tomos I al X.
- 2.- Diario Oficial de la Federación de fecha 7/11/84.
- 3.- Diccionario Larousse, 1982.
- 4.- Diccionario Castellano Ilustrado, Fernandez, 1984.
- 5.- Enciclopedia Jurídica, OMEBA, Tomo XIII, Ed. Libreros, Buenos Aires, Arg. 1974.
- 6.- Ossorio M. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta. B.Aires, Arg. 1974.
- 7.- Periódicos Oficiales del Estado de Guerrero de fechas 31/1/84 y - 7/11/84.
- 8.- Periódico Oficial del Estado de Morelos de fecha 29/XII/83.