



766  
24  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL  
Y JURIDICA**

**"EL PATRIMONIO MUNICIPAL Y SU  
BENEFICIO SOCIAL".**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**CARLOS RUIZ ALEGRIA**

**Asesor: LIC. JAVIER ROMO MICHAUD**

**MEXICO, D. F.**

**1991**

**FALLA DE ORIGEN**



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 PATRIMONIO MUNICIPAL Y SU BENEFICIO SOCIAL

### Indice

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCION                                      | 1  |
| CAPITULO I EL MUNICIPIO.                          |    |
| 1.1. Breves antecedentes históricos del municipio | 5  |
| 1.2. Concepto general de municipio                | 12 |
| 1.3. El ayuntamiento                              | 13 |
| 1.3.1. Atribuciones del ayuntamiento              | 15 |
| 1.4. El presidente municipal                      | 18 |
| 1.4.1. Atribuciones del presidente municipal      | 19 |
| 1.5. El síndico municipal                         | 21 |
| 1.5.1. Atribuciones del síndico                   | 21 |
| 1.6. El regidor municipal                         | 22 |
| 1.6.1. Atribuciones de los regidores              | 22 |
| 1.7. Los servidores públicos municipales          | 23 |
| Citas bibliográficas                              | 24 |

## CAPITULO II EL PATRIMONIO MUNICIPAL

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 2.1.   | Marco conceptual  | 25 |
| 2.2.   | Marco jurídico.   | 27 |
| 2.2.1. | La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 27 |
| 2.2.2. | Constituciones estatales.                                 | 29 |
| 2.2.3. | Leyes orgánicas municipales.                              | 30 |
| 2.2.4. | Ley de Hacienda y de Ingreso Municipal.                   | 30 |
| 2.2.5. | Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.      | 32 |
| 2.2.6. | Reglamento de Policía y Buen Gobierno.                    | 33 |
| 2.3.   | Características del patrimonio.                           | 36 |
| 2.3.1. | Características generales del patrimonio.                 | 36 |
| 2.3.2. | Características específicas del patrimonio.               | 37 |
|        | Citas bibliográficas                                      | 40 |

## CAPITULO III ELEMENTOS DEL PATRIMONIO

|            |  |    |
|------------|--|----|
| 3.1.       | Bienes                                     | 42 |
| 3.1.1.     | Clasificación de los bienes.               | 43 |
| 3.1.1.1.   | Bienes de dominio público.                 | 46 |
| 3.1.1.2.   | Bienes de dominio privado.                 | 52 |
| 3.1.2.     | Medios de adquisición.                     | 56 |
| 3.1.2.1.   | Formas de adquisición previstas por la ley | 57 |
| 3.1.2.1.1. | Bienes vacantes y mostrencos.              | 57 |
| 3.1.2.1.2. | Prescripción                               | 60 |
| 3.1.2.1.3. | Permuta                                    | 62 |
| 3.1.2.1.4. | A título oneroso.                          | 63 |
| 3.1.2.2.   | Adquisiciones voluntarias                  | 75 |
| 3.1.2.2.1. | Donaciones                                 | 75 |
| 3.1.2.2.2. | Herencias                                  | 77 |
| 3.2.       | Derechos sobre bienes.                     | 78 |
| 3.2.1.     | Uso y aprovechamiento de los bienes.       | 82 |
| 3.2.1.1.   | Arrendamiento.                             | 82 |

|          |                         |     |
|----------|-------------------------|-----|
| 3.2.1.2. | Explotación             | 83  |
| 3.2.2.   | Contrato de comodato.   | 88  |
| 3.2.3.   | Desincorporación.       | 90  |
| 3.3.     | Inversiones financieras | 96  |
|          | Citas bibliográficas    | 100 |

#### CAPITULO IV ASPECTOS PARA UNA MEJOR ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 4.1.   | La organización administrativa de los municipios  | 104 |
| 4.1.1. | El municipio rural.   | 107 |
| 4.1.2. | El municipio urbano   | 108 |
| 4.1.3. | El municipio metropolitano.   | 109 |
| 4.2.   | Consideraciones para administrar el patrimonio municipal.   | 110 |
| 4.3.   | Mayor capacidad de gestión a las autoridades municipales, para una mejor administración y prestación de servicios públicos. | 115 |
| 4.3.1. | Espectativas políticas  | 117 |
| 4.3.2. | Alternativas jurídicas  | 119 |
| 4.3.3. | Artículo 115 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.                                       | 120 |
| 4.3.4. | Reformas a las constituciones políticas locales   | 123 |
| 4.3.5. | Reformas a las leyes orgánicas municipales.   | 125 |

|              |     |
|--------------|-----|
| CONCLUSIONES | 127 |
|--------------|-----|

|               |     |
|---------------|-----|
| BIBLIOGRAFIA. | 135 |
|---------------|-----|

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

El municipio es el fundamento de la democracia y de las libertades, toda vez que es la célula básica de la estructura de gobierno y de la división territorial, al propio tiempo es también el órgano gubernamental que más contacto y cercanía tiene con la problemática cotidiana que viven el ciudadano y su sociedad.

No obstante su adscripción y pertenencia a una entidad política superior, el municipio, desde su concepción y origen romano, goza de autonomía que se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos, así como de la potestad para elegir, nombrar y designar a los titulares de sus órganos gubernativos. Goza también de autarquía que se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer de soluciones a sus propias necesidades y resolver en la medida de sus posibilidades los problemas económicos, jurídicos, sociales, y culturales que afectan a su comunidad.

El municipio mexicano guarda fielmente estos principios filosóficos, cuyos fundamentos políticos y de organización han quedado consagrados en nuestra Carta Magna, como la circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro de una entidad federativa y que entraña dos fenómenos sociales por demás interesantes, uno es el descentralizar la vida pública del país y el otro el establecer lazos de unión entre gobierno y sociedad de forma permanente, principio y fin de toda organización política del hombre.

No obstante los buenos propósitos que se han consagrado en torno al municipio, la experiencia histórica en nuestro país demuestra que es el nivel de gobierno que menos se ha beneficiado del crecimiento económico pos-revolucionario, por ende, la

distribución de los beneficios sociales es desigual, ya que al lado de municipios fuertes que han sido favorecidos por las políticas nacionales de industrialización que han logrado desarrollar buenas administraciones municipales, subsiste un gran número de municipios que arrastran necesidades fundamentales aún no resueltas, esta problemática ancestral se ve agravada por la estrechez de recursos con que cuentan, misma que genera aparatos administrativos ineficientes que nunca han respondido a las exigencias que les plantean sus respectivas comunidades.

Por otra parte, en el Derecho Financiero, los expertos señalan que de sus tres ramas fundamentales: El tributario, el presupuestal y el patrimonial; en nuestro país sólo se reconoce amplia experiencia en las dos primeras ramas; en tanto que en la tercera, la relativa al derecho patrimonial, se puede afirmar que no solamente los ordenamientos jurídicos carecen de un cuerpo que les de unidad y coherencia, sino que la práctica diaria en el manejo patrimonial del gobierno, en particular el municipal adolece omisiones muy graves dando cabida a la falta de un control adecuado del patrimonio público, situación que da pie a dispendios y corrupciones. Estos son aún más graves cuando se trata de bienes adquiridos con recursos de la ciudadanía, con quien se ha celebrado el compromiso y la obligación de responder por el destino de los mismos.

En el nivel municipal de gobierno en particular, por la relativamente corta duración de cada gestión administrativa, es especialmente crítico el problema de la falta de un estricto control patrimonial, los sistemas que en algunos casos se han implantado, no han podido gozar de un período de pruebas y ajustes, ya que lo normal es que al cambiar la administración se plantean prioridades, sistemas y estilos de trabajo, perdiéndose lo que de valioso y merecedor de perdurar pudiera tener lo realizado por las administraciones anteriores. Es por ello que para alcanzar un menor desequilibrio en esta desigualdad

municipal, es imperativo establecer un mejor sistema de control del patrimonio municipal, que permita custodiar de una manera clara y concreta dicho patrimonio y que facilite además hacer un aprovechamiento óptimo, bajo una explotación racional de los recursos con los que cuenta el ayuntamiento.

El presente trabajo tiene por objeto dar luz en esta problemática, a la vez que se sugieren algunas contribuciones que permitan establecer sistemas de control patrimonial, así como la forma de ir respondiendo a las necesidades actuales de todo municipio en nuestro país.

Este trabajo, se inscribe también en la preocupación de coadyuvar en los esfuerzos de toda autoridad hacendaria municipal de nuestro país por ir tecnificando y modernizando la operación de las finanzas públicas, pero con el propósito también de hacer depositario al municipio de mayores responsabilidades administrativas. Sólo de esta manera la descentralización administrativa será factor de eficacia y honestidad.

Consciente de los diversos aspectos que implica el manejo del patrimonio municipal, así como de los conocimientos teóricos y de su praxis que en esta materia se requiere, dicho trabajo se divide en cuatro partes que son: 1) El municipio, 2) El patrimonio municipal, 3) Elementos del patrimonio, y 4) Aspectos para una mejor administración del patrimonio municipal.

En la primera parte, se consideran los antecedentes históricos del municipio, el concepto general de éste, así como la estructura y las atribuciones del ayuntamiento.

En la segunda, se define el patrimonio y los elementos que lo integran, además se presentan las características del mismo y se citan los ordenamientos legales que conforman el marco jurídico de la administración del patrimonio municipal;

adicionalmente, se hace un análisis de ello así como de la fundamentación legal en la materia, su formación, conformación y acrecentamiento, en su aprovechamiento, explotación y custodia, y en lo referente a su preservación y cuidado.

Por lo que respecta a la tercera sección, en ella se presentan los elementos integrantes del patrimonio: bienes, derechos e inversiones. En los bienes se propone una clasificación y se señalan las características de cada tipo de bienes, se analizan también los medios de adquisición de los que se vale el municipio para acrecentar su patrimonio. En lo que se refiere a derechos, se señalan los que ejerce el municipio para el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes por contratos de arrendamiento o venta, por concesión, etc. Y en lo referente a inversiones, se señalan los casos en que las podrán efectuar los municipios, ya sea por títulos o valores.

En la última parte que es la propositiva, se sugieren los aspectos para una mejor administración del patrimonio municipal, contemplando para ello, la organización y funcionamiento municipal, la mayor capacidad de gestión en la administración para los ayuntamientos, así como las posibles reformas a las constituciones estatales y a las leyes orgánicas municipales de cada uno de los estados de la federación, adecuándose a nuestra Ley Suprema, en el caso de que se prolongara el término de gestión de los ayuntamientos.

## C A P I T U L O I

### EL MUNICIPIO

#### 1.1. BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

La idea del municipio como pequeña ciudad dependiente del poder central; como forma de administración de los recursos de la comunidad; como estructura de gobierno, como institución política y jurídica, ha tenido de la conquista española a la actualidad, dos grandes etapas históricas.

La primera etapa, según la clasificación de Moisés Ochoa Campos<sup>1</sup>, se caracteriza por tener un municipio dependiente del poder monárquico. En México, con la conquista, se trasplanta el municipio Español centralizado y dependiente.

La segunda etapa histórica del municipio se distingue por la idea de autonomía y libertad municipal, establecida constitucionalmente por primera vez en nuestra historia en la Constitución de Querétaro de 1917.

El desarrollo histórico del municipio mexicano<sup>2</sup> bajo esta clasificación, ha tenido cambios y factores diversos que lo han caracterizado según su momento histórico. De tal suerte que el municipio mexicano ha transcurrido por los siguientes caminos:

I. Integración de la comunidad indígena en el calpulli, que era la forma de organización vecinal-agrícola en Tenochtitlan. Esta etapa histórica se conserva hasta la conquista española en los primeros años del siglo XVI.

II. De 1519 a 1521, imposición del municipio español derivado del romano-visigótico.

III. Del siglo XVI al siglo XVII, organización colonial del municipio. Coexistían aún municipios indígenas (Calpulli) y españoles. Esta etapa se caracteriza por la venta de regidurías y el exceso de centralización hacia la metrópoli.

IV. Siglo XVIII. Surgimiento del municipio castizo, regido por las prácticas, costumbres indígenas y criollas. Se caracteriza por el control de la influencia criolla en los ayuntamientos.

V. A fines del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX, el municipio mexicano recibe entonces la influencia francesa, con el establecimiento de los jefes políticos.

VI. Siglo XX. La Revolución Mexicana, en la Constitución de 1917 y las constituciones de los estados, define al municipio como una institución libre y autónoma.

VII. Reformas al artículo 115 constitucional posteriores a 1917 y hasta 1983. Fortalecimiento y la reforma municipal.

El desarrollo histórico del municipio<sup>3</sup> comienza en el mes de

abril de 1519, al crearse por orden de Hernán Cortés el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, primero en la América continental. La Ciudad de Tenochtitlan, tras largo sitio de 75 días, cayó en poder del conquistador el 13 de agosto de 1521. Entonces, Cortés fundó el primer Ayuntamiento metropolitano en Coyoacan. Los primeros libros de cabildo se perdieron; los que se conservan, comienzan con el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el Ayuntamiento en la nueva Ciudad de México.

Los primeros ayuntamientos metropolitanos se integraban por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles; en 1526, los ediles se elevaron a doce, en 1527 se redujeron a siete, y en 1528 nuevamente se fijaron en doce. Después, el Ayuntamiento se compondría de quince personas cuya permanencia en sus puestos era a perpetuidad, en virtud de que habían comprado los puestos; ellos elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Las ciudades capitales de provincia, tenían un alcalde mayor o corregidor, que representaba el poder central. Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

A fines del siglo XVIII, seis de los regidores de la Ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos, que actuaban en virtud de compra o herencia del puesto.

En el mismo siglo XVIII, el régimen de intendencia inició el ciclo de influencia francesa. En 1767, Carlos III envió a La Nueva España al visitador Don José Gálvez, quien dictó ordenanzas de organización municipal promulgadas por el Virrey en 1771, y que centralizaban la administración edilicia.

Las ordenanzas de los intendentes de Carlos III, expedidas en 1736, obligaron a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaria. Estos reemplazaron

a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y, con tal carácter, presidían los cabildos y aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales.

A principio del siglo XIX, en México, los españoles tenían más influencia en la audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Esto determinó que, con motivo de la intervención francesa en España el Ayuntamiento de la Ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la independencia.

En Julio de 1808, el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la nación para asumir su soberanía.

La constitución Española de Cadiz, jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por: Un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo en México el sistema de los jefes políticos, durante buena parte del siglo XIX, presidiendo el gobierno del municipio y sujetando a su voluntad, a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevarían también el nombre de prefectos políticos.

Consumada la independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó vigentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz; la Constitución de 1824, tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal.

La ley centralista del 20 de marzo de 1837, suprimió los ayuntamientos reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

La Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos, y durante

la reforma y el gobierno de don Benito Juárez, el sistema municipal se estabilizó.

Durante la dictadura del general Porfirio Díaz, se convirtió a los municipios en el engranaje del sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana<sup>4</sup> sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.

El gobierno del Estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el municipio libre por la ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el gobierno constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno, consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

De 1917 a 1991, el artículo 115 ha sido objeto de ocho reformas. Estas modificaciones al texto constitucional se realizaron en 1929, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977 y, muy recientemente, en el período de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid, en el año de 1983.

La primera reforma (20 de agosto de 1928), se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo con al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada Estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada Estado, pero que sería de cuando menos siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

La segunda reforma, constitucional de 1933 tomó como propósito fundamental, garantizar el principio de no reelección; quedó establecido desde entonces, que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.

La tercera reforma, (Diario Oficial del 8 de enero de 1943) se modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

En los años del régimen de gobierno del presidente Miguel Alemán (1947), el Congreso aprobó la adición a la fracción primera del artículo 115 Constitucional, con el fin de incorporar a la

mujer, a la vida municipal, como sujeto del voto activo y pasivo.

En el año de 1953, el entonces presidente Adolfo Ruiz Cortines, inició una ley para reformar el artículo 34 constitucional, donde otorgó expresamente a las mujeres la calidad de ciudadanas. La misma reforma constitucional implicó, en tal virtud, la supresión de la adición al artículo 115 constitucional, establecida con anterioridad, relativa al derecho de la mujer para poder votar y ser votada.

En 1976, a iniciativa del presidente Luis Echeverría, se adicionaron dos fracciones más al artículo 115 Constitucional, con el objetivo de que en el problema de los asentamientos humanos, tuvieran competencia concurrente y ordenada los tres niveles de gobierno para que, de la misma manera pudiera regularse el desarrollo de centros de población en circunstancias especiales.

En 1977, al inicio de la administración del presidente José López Portillo, se reformó el artículo 115 Constitucional, incorporando el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

La adición a la fracción tercera, tenía como propósito apoyar la nascente reforma política en materia de régimen de partidos y en el proceso electoral de la esfera federal, estatal y municipal.

Con las reformas emprendidas por el Presidente Miguel de la Madrid en 1983, se busca garantizar la institución del municipio libre y asegura a éste su hacienda, a fin de que adquiera autonomía y capacidad de decisión respecto a su desarrollo, para que éste, sea acorde con las nuevas necesidades de un México en acelerado crecimiento.

## 1.2. CONCEPTO GENERAL DE MUNICIPIO.

La palabra municipio deriva del latín municipium (singular), y éste de munus, que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de capio, capre, que quiere decir tomar, adoptar.

En traducción libre podría decirse que se trata de tomar un cargo o una responsabilidad; pero de manera más específica, por la raíz latina de munus, se relaciona con las obras públicas y militares, como las de hacer caminos, excavaciones, fortificaciones, edificios; de ahí que de acuerdo con este concepto, en los orígenes del municipio, asumir el cargo de municipe implicaba ocuparse de las necesidades físicas del lugar habitado por la comunidad. El edil, consejal o miembro de un Ayuntamiento era el encargado entre los romanos, de las obras públicas y de la reparación, ornato y limpieza de los templos, las casas y las calles de la ciudad; en razón de ello, se conocía al funcionario municipal como regidor o presidente, o bien, se le daba el nombre de edil, que viene de la voz latina: aediles, y ésta de la voz aedes, que significa casa, de donde edil y edificar quedan emparentados.

Moises Ochoa Campos da la siguientes elementos del municipio:

El municipio es la asociación de vecindad:

- a) Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;
- b) Asentada en un territorio jurídicamente delimitado.
- c) Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.

Se ha dicho que el municipio es la célula básica de la Nación, y que como tal, tiene funcionamiento propio y cuenta con autonomía relativa; esto es, que forma parte de un tejido, lo que

lo hace interdependiente con los demás municipios, con el Estado y la Nación.

El municipio, según Ochoa Campos, tiene las siguientes finalidades:

- a) Garantizar la seguridad de su territorio;
- b) Garantizar el orden público;
- c) Garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos; y
- d) Garantizar la justicia municipal.

### 1.3. EL AYUNTAMIENTO.

Como parte del Estado Mexicano y por ser la institución más importante del municipio, es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar sus acciones e inversiones; así mismo de regular y fomentar las actividades que demande el interés público, con el fin de obtener una mejora permanente en la calidad de vida de la población que gobierna, y un desarrollo integral y equilibrado que se traduzca en bienestar, convivencia y armonía de los habitantes del municipio.

En consecuencia, por disposición constitucional, el Ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra al municipio, es designado por voto popular directo de la población y entre él y el gobierno del Estado no debe haber una autoridad intermedia; esto último debe interpretarse en el sentido de que, entre los miembros que integran los tres poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y el Ayuntamiento, no debe haber ninguna autoridad intermedia.

El Ayuntamiento<sup>5</sup>, en la generalidad de las entidades federativas, está integrado por el presidente municipal que lo

representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; el síndico que tiene la representación del Ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda pública municipal; los regidores, que reciben una o varias comisiones para vigilar en nombre de la población, la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio. Cabe aclarar que en algunos estados de la República, se nombra en ocasiones a más de un síndico y el número de regidores es variable, sin embargo, estas variaciones siempre están contenidas en la legislación estatal.

Forman parte del Ayuntamiento también, los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones.

Las personas que por elección directa, por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen los cargos de presidente municipal, síndico o regidor, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los ayuntamientos podrán ser suspendidos o desaparecer, al igual que alguno de sus miembros, por acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local, cuando incurran en falta grave conforme a la legislación estatal. Las declaratorias de suspensiones o desaparición dictada por la legislatura del Estado, procederán siempre y cuando los miembros de los ayuntamientos hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan para sus intereses y los del municipio.

Las ausencias, desaparición o renuncia de los miembros propietarios del Ayuntamiento, serán cubiertas por los suplentes y en caso de no proceder esta sustitución conforme a la ley, la legislatura del Estado nombrará entre los vecinos a las personas que los sustituyan. En caso de desaparición total del

**Ayuntamiento, se nombrará un consejo municipal.**

Quando los miembros del Ayuntamiento se reúnen en sesión de trabajo, se constituyen en el cabildo, que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal. A través del cabildo se aprueban los planes, los programas, los proyectos y el presupuesto de egresos del municipio que deberá ejecutar el presidente municipal. En estas sesiones de cabildo, el Ayuntamiento, de acuerdo con las leyes estatales tiene facultades para aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro del territorio del municipio.

#### **1.3.1. ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.**

Son atribuciones del Ayuntamiento, todas aquellas facultades y obligaciones que deriven de la legislación federal y estatal vigente, así como los que deriven del Bando de Policía y Buen Gobierno y la reglamentación municipal. En todo caso las atribuciones serán definidas a cada municipio por las legislaturas de los estados de acuerdo a sus características sociales, económicas, políticas y geográficas y considerando su capacidad económica, humana y material.

A continuación, como referencia, y con carácter enunciativo, se mencionan las atribuciones que podría ejercer un municipio que tenga un alto grado de desarrollo, a fin de que, con base en la legislación estatal, cada Ayuntamiento, precise cuáles atribuciones le corresponde ejercer como representante legal y administrador de su municipio:

-Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del Bando de Policía y Buen Gobierno, circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para la realización de acciones y

obras, la prestación de servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.

-Formular las iniciativas de ley de ingresos del Ayuntamiento, remitiéndolas posteriormente a la legislatura del Estado para su aprobación.

-Formular y aprobar el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura local y los ingresos disponibles.

-Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la legislatura del Estado para su aprobación.

-Participar en la elaboración y vigilar la consecución de los objetivos y acciones derivadas de los planes de desarrollo nacional y estatal dentro del ámbito de su competencia y determinar los objetivos y acciones a emprender en el programa municipal de desarrollo en concordancia con los planes anteriores.

-Intervenir en la elaboración, difusión y aplicación del programa municipal de desarrollo.

-Estimular la participación social de la población en los procesos de integración y operación de los programas y planes para la realización de acciones y obras y la prestación de los servicios públicos.

-Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del municipio.

-Controlar y administrar el uso del suelo urbano, con base en modalidades y limitaciones que establezcan los programas de desarrollo urbano del municipio así mismo otorgar licencias y

permisos de construcción.

-Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos, tales como:

a) Servicios públicos básicos: agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, alumbrado público y caminos.

b) Servicios públicos básicos complementarios: limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones, rastros y edificios para la gestión municipal.

c) Servicios públicos de seguridad: seguridad pública, tránsito, bomberos y atención médica de urgencia.

d) Servicios públicos de protección a la comunidad: salud, prevención de desastres, protección contra la contaminación y comunicación social.

e) Servicios públicos de bienestar social: esparcimiento animación municipal, parques, jardines, patrimonio histórico, artístico y cultural.

-Aprobar los nombramientos de los Servidores Públicos superiores del Ayuntamiento, a propuesta del Presidente Municipal.

-Aprobar, conforme a las leyes del Estado la organización y función del Registro Civil en el municipio.

-Aprobar, de acuerdo a las leyes del Servicio Militar Nacional, la organización y funcionamiento del reclutamiento para el Servicio Militar de la población del municipio.

-Aprobar en concordancia con las leyes federales y estatales,

la organización, integración, conservación y operación del archivo histórico y documental del municipio.

-Acordar y convenir con otros municipios del mismo Estado, la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

-Celebrar convenios con el gobierno estatal y federal para la ejecución y operación de las obras y la prestación de los servicios públicos cuando sea necesario, de acuerdo a las condiciones y características del municipio y las leyes del Estado.

-Impartir justicia a través del juez menor municipal, en caso de faltas a la reglamentación del municipio, de acuerdo con las facultades que le delegue la ley y el Poder Judicial del Estado.

-Promover y fomentar la educación de la población, de acuerdo al Sistema Nacional de Educación y al proceso federal y estatal de desconcentración educativa.

-Promover la participación de la población en los procesos electorales dentro del municipio.

#### 1.4. EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento, teniendo su representación legal y administrativa.

#### 1.4.1. ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

Los derechos y obligaciones del presidente municipal, son las siguientes:

-Promulgar, difundir y aplicar el Bando de Policía y Buen Gobierno, así como la reglamentación aprobada por el Ayuntamiento.

-Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales.

-Formular y proponer al Ayuntamiento las normas y reglamentos de carácter general, necesarios para el municipio.

-Formalizar, en representación del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, los actos, convenios y contratos necesarios para el desempeño de las tareas administrativas, la realización de obras y las prestaciones de los servicios públicos que se requieran en la gestión municipal.

-Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

-Proponer al Ayuntamiento la estructura de organización y procedimientos para la administración del municipio, con base en sus atribuciones, los alcances de su función y los recursos aprobados.

-Proponer al Ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos superiores del municipio, como son: el secretario del Ayuntamiento, el tesorero municipal, el oficial mayor, el encargado de la seguridad pública, el encargado del desarrollo urbano y la ecología, y los demás directores o jefes de área que se requieran.

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento y la aplicación del presupuesto municipal para autorizar su ejercicio conforme a éste.

-Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal y cuidar que la inversión de fondos se realice con estricto apego al presupuesto aprobado.

-Supervisar la elaboración y ejecución de los planes y programas de desarrollo del municipio.

-Coordinar la promoción y organización de la participación social de la población, en la integración, operación y actualización de planes y programas de desarrollo del municipio y en la realización de acciones, obras y prestaciones de los servicios públicos.

-Vigilar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.

-Autorizar los certificados de uso del suelo y las licencias y permisos de construcción.

-Coordinar la promoción de la participación democrática de la población en los procesos electorales y la participación social en los procesos de administración de las obras y los servicios públicos del municipio.

-Coordinar las acciones de apoyo a la función de reclutamiento para el Servicio Militar.

## 1.5. EL SINDICO MUNICIPAL.

Es la autoridad municipal electa por votación popular a cuyo cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del municipio y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal.

El síndico forma parte de la comisión encargada de la tesorería municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

### 1.5.1. ATRIBUCIONES DEL SINDICO.

-Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.

-Representar al Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.

-Certificar que las autoridades y los servidores públicos del municipio cumplan las disposiciones contenidas en la ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, federal y estatal.

-Revisar y aprobar los cortes de caja efectuados por la tesorería y sancionar los estados financieros.

-Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado, las cuentas de la tesorería municipal.

-Vigilar que las multas por infracciones a las leyes y reglamentos municipales ingresen a la tesorería.

-Vigilar la formulación de inventarios de bienes muebles e

inmuebles y supervisar su actualización.

-Presidir las comisiones para las cuales sea previamente designado, participando en los dictámenes, resoluciones y acuerdos que efectúe el Ayuntamiento.

-Practicar, a falta de los Agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales, remitiéndolas a las autoridades competentes.

#### 1.6. EL REGIDOR MUNICIPAL.

El regidor municipal, al igual que el presidente municipal y el síndico, son electos por votación popular directa; en cada municipio existe un número de regidores de acuerdo a lo que determine la Ley Orgánica Municipal del Estado.

En cualquier municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo una o varias comisiones que tiene como propósito el bienestar de la población.

##### 1.6.1. ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES.

-Supervisar el ramo de la administración del Ayuntamiento.

-Asistir puntualmente a las sesiones de cabildo y participar con voz y voto en los asuntos que se traten.

-Suplir, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, las faltas temporales del presidente municipal.

-Formar parte de la comisión o comisiones que le designe el

Ayuntamiento, participando en los dictámenes, resoluciones o acciones que con ellas se relacionen.

Sistemas y procedimientos de trabajo y a la prestación de servicios públicos del ramo y de la administración que se le encomiende por encargo del Ayuntamiento.

#### 1.7. LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

Son servidores públicos superiores, las personas designadas por el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, que ocupan cargos de primer nivel en la organización municipal y que dependen directamente del presidente municipal, como son, entre otros: el secretario del Ayuntamiento, el tesorero municipal o equivalente, el oficial mayor, el encargado de desarrollo urbano y la ecología.

Es necesario aclarar que los ayuntamientos tendrán la libertad para determinar el número de servidores públicos que requieran, dependiendo del tipo de organización que adopten, los recursos económicos con que se cuenta en el municipio y el grado de satisfactores de bienestar social requeridos por la población del municipio.

## Citas Bibliográficas

1. Ochoa Campos, Moises. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. Séptima edición. México 1990.
2. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. Primera edición. México 1987.
3. Geraldo Venegas, Rubén. Regimen Constitucional de los Municipios y Examen Político a los Ayuntamientos y sus miembros. Secretaría de Gobernación. Primera edición. México 1986.
4. Ulloa, Bertha. Historia de México. Colegio de México. Sexta edición. México 1988.
5. Faya Viesca, Jacinto. Antecedentes y Actual Estructura del Municipio. Gaceta Mexicana de Administración Pública. México 1987.

## C A P I T U L O   I I

### EL PATRIMONIO MUNICIPAL

#### 2.1. MARCO CONCEPTUAL.

En forma general se ha conceptualizado al patrimonio, como el conjunto de bienes derechos y obligaciones apreciables en dinero que pertenecen a una persona<sup>1</sup>, además se le define como los bienes propios adquiridos por cualquier motivo<sup>2</sup>.

Circunscribiéndose al patrimonio del Estado, o patrimonio Gubernamental, cuyo dominio pertenece al ente público, el patrimonio deberá partir del análisis de su acepción jurídica y económica.

Expresado en sentido jurídico, es un conjunto de derechos y obligaciones; mientras que en sentido económico se le designa como el conjunto de riquezas que en un determinado momento están en posesión de una economía dada<sup>3</sup>.

"El conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que, como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos en forma permanente a la prestación de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política, social y económica"<sup>4</sup>.

Sin embargo, la posición de otros autores le atribuyen al patrimonio una significación exclusivamente económica, como dice Záppa. "El patrimonio suele aparecer como el conjunto o fondo de valores atribuidos a la riqueza a disposición de una hacienda en un instante dado"<sup>5</sup>.

Existen aún otras definiciones, como la elaborada por Gabino Fraga en su obra de "Derecho Administrativo", donde precisa que... "El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto, sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio o el patrimonio del propio Estado".

Para el propósito de este trabajo se va a considerar el patrimonio como: El conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente, que como resultado de su actividad normal, ha acumulado el municipio y posee a título de propietario, para llevar a cabo sus funciones.

Esta definición implica que se precisen los distintos elementos que se incluyen en ella, tales como: Bienes, derechos e inversiones<sup>6</sup>.

Bienes. Los que pertenecen al Estado, en calidad de titular o dueño. Son los recursos materiales trasladables o no trasladables que conforman el caudal del gobierno.

Derechos. "Facultad de actuar". Es la facultad de hacer una

cosa o disponer de ella, que se traduce en rendimientos provenientes del aprovechamiento a que son sometidos sus bienes.

Inversiones. "Colocación del dinero, para hacerlo productivo o precaverse de su desvalorización". Son los títulos-valor (acciones y obligaciones) emitidos por otros entes y adquiridos por el gobierno.

En consecuencia, el patrimonio municipal no es solamente un cúmulo de bienes, si se considera que su utilización no es sólo para facilitar el desarrollo de sus funciones, sino también para su explotación o aprovechamiento; complementándose con las inversiones que el gobierno realiza para enriquecerlo.

## 2.2. MARCO JURIDICO.

Toda acción que realiza cualquier Ayuntamiento en materia de patrimonio debe estar fundamentada en la ley.

En la actualidad, los ordenamientos legales que regulan la gestión o manejo del Patrimonio Municipal son los siguientes<sup>7</sup>:

- a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Constituciones Locales.
- c) Leyes Orgánicas Municipales.
- d) Ley de Hacienda Municipal y Ley de Ingreso Municipal.
- e) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- f) Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

### 2.2.1. LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El máximo ordenamiento legal regula el manejo del patrimonio

a través de los artículos 27 y 115 que establecen lo siguiente:

Art. 27. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para administrar y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos (fracc.VI).

Art. 115. Este artículo eleva a rango constitucional la administración del patrimonio municipal, ya que establece en su fracción segunda que... "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejar su patrimonio conforme a la ley".

Asimismo, de acuerdo a la fracción cuarta señala...."los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan...".

En la fracción V establece:... " los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervehir 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 y reservas ecológicas".

Con base en lo anterior, se puede derivar lo siguiente:

1.- De conformidad con la ley, se confiere a los municipios de jerarquía constitucional el manejo de su patrimonio.

2.- Se atribuye igualmente a los municipios los rendimientos de sus bienes.

3.- Se faculta a los municipios, para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas de los que derivan derechos a favor de su hacienda en los términos de las leyes federales y estatales en la materia, así como para el control y vigilancia de la regularización de la tenencia de la tierra, de a conformidad con el orden jurídico.

#### 2.2.2. CONSTITUCIONES ESTATALES.

El espíritu del art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adopta en las constituciones estatales de cada una de las entidades federativas estableciendo un título o capítulo relativo al municipio, régimen municipal y administración municipal; en materia patrimonial se menciona, en algunas, que la hacienda pública municipal se integrará con los bienes muebles e inmuebles comprendidos en su patrimonio, mientras que en otras se precisa una clasificación con una amplia explicación de la misma.

De igual forma, en otros casos se señala que los ayuntamientos necesitan autorización del Congreso para vender y gravar bienes inmuebles; algunas constituciones se refieren al patrimonio municipal dentro de las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, señalando que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Conviene aclarar que dentro del proceso de la reforma municipal y por disposición expresa, las legislaturas locales adecuaron las constituciones estatales en los términos del citado Artículo 115 constitucional, y por ende, en materia del patrimonio municipal, quedando contemplado como norma el espíritu de dicho precepto.

### 2.2.3. LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Contienen las disposiciones que regulan el quehacer municipal, cuya base jurídica son las constituciones estatales. En materia patrimonial el contenido de dichas leyes, por lo general establece definiciones, determina su formación o bien su clasificación.

Asimismo, señalan las características de los bienes, de acuerdo a la clasificación respectiva, así como todos aquellos preceptos encaminados a regular la adquisición, conservación, enajenación y demás actos jurídicos que afecten a los bienes del dominio Municipal, señalando además los actos que se realizan con previa autorización de la legislatura del Estado.

Las facultades que las leyes indican, se ejercerán por conducto de:

- 1.- Los ayuntamientos.
- 2.- El Presidente Municipal.
- 3.- El síndico.
- 4.- Regidores del ramo patrimonial.
- 5.- Tesorero Municipal.

Se puede colegir que en la ley orgánica se fijan las bases generales para la formación, conservación y acrecentamiento de los bienes Municipales.

### 2.2.4. LEY DE HACIENDA Y DE INGRESO MUNICIPAL.

La ley de Hacienda regula las tareas de interpretación relacionadas con las fuentes de ingreso, determinando el objeto y los sujetos de los diferentes gravámenes; y la ley de ingresos complementa a la actualización de los hechos generadores del cobro

de los ingresos que integran las haciendas municipales, teniendo vigencia anual por disposiciones de ley, señalándose las cantidades concretas de cobro de los diferentes conceptos especificados en la ley de hacienda, pero regulado para su efectividad en la Ley de Ingresos.

La hacienda pública de los Municipios, para cubrir los gastos de administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal, de acuerdo a las tarifas correspondientes, las contribuciones que establezcan las leyes fiscales respectivas.

Entre otras cosas, establece como fuente de recursos económicos los ingresos y rendimientos que por concepto de derechos y productos percibe el municipio en materia patrimonial; tales como:

a) Derechos.

Los servicios prestados en bienes municipales como:

- Panteones
- Corral Municipal
- Mercados
- Rastros
- Y todos aquellos servicios derivados del uso de los bienes patrimoniales.

b) Productos.

La enajenación, renta o explotación de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio como:

- Mercados
- Bosques
- Panteones

- Vías públicas
- Estacionamientos
- Parques públicos
- Etc.

Además, también se consideran ingresos por productos, las utilidades de inversiones en créditos y valores; los ingresos derivados de concesiones municipales.

La relación que mantienen con el Patrimonio Municipal las dos leyes respectivas, es en cuanto al aprovechamiento, uso y explotación de los bienes que le pertenecen.

#### 2.2.5. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Esta ley se deriva en general de las constituciones locales y viene a reglamentar el título referente a las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos, con el objeto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia que deban ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

En cuanto a las responsabilidades que los funcionarios públicos adquieren en el ejercicio de sus funciones en materia de patrimonio, su regulación jurídica se contempla en esta ley de responsabilidades, misma que tipifica los delitos y faltas administrativas en que pueden incurrir los miembros y funcionarios de los ayuntamientos.

Las obligaciones que deberán tener los servidores públicos sobre el patrimonio municipal son, entre otras:

- Utilizar los bienes que tengan asignados para el desempeño

de su empleo, cargo o comisión exclusivamente para los fines a que están afectos.

- Custodiar y cuidar la documentación e información de los bienes que conserven bajo su custodia.

- Impedir o evitar el mal uso, destrucción, ocultamiento o inutilización de los bienes.

- Informar por escrito al jefe inmediato, o en su caso, al superior jerárquico (titular de la dependencia del patrimonio), sobre la existencia (altas, cambios y bajas), y el uso de los bienes que estén sobre su custodia.

- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

El incumplimiento de tales obligaciones dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan conforme a la ley.

#### 2.2.6. REGLAMENTO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO.

Este ordenamiento legal establece normas básicas para el desempeño de las funciones del Ayuntamiento en su esfera de competencia, enunciándose las contravenciones al derecho de propiedad pública y privada.

Su relación con el patrimonio municipal es en cuanto a la preservación y cuidado de éste distinguiéndose entre otras disposiciones, el castigo a quienes realicen acciones relacionadas con:

- Maltratar y apropiarse del césped y de la tierra de los

jardines públicos y privados, así como cortar flores y maltratar plantas de los mismos.

-Dañar de cualquier forma estatuas, postes, arbotantes o cualquier otro objeto de ornato público, así como a construcciones de cualquier especie, causar daños a los lugares públicos como calles, parques, jardines y paseos.

-Llevar a cabo excavaciones sin la autorización correspondiente, en lugares públicos o de uso común.

-Arrojar basura en camellones, avenidas, plazas o cualquier lugar público del municipio.

-Hacer uso indebido de las instalaciones de los panteones municipales.

-Deteriorar las pinturas o monumentos colocados en cualquier sitio de recreo o de utilidad pública, etc.

Como se observa, existen algunos aspectos específicos que implican para el municipio la elaboración de una ley que los regule, tales como:

- La definición de los bienes que forman al patrimonio.

- La definición de los bienes de dominio público municipales, que por mandato constitucional gozan de exención.

- Las normas que deberán observarse respecto de dichos bienes, en relación con su uso actual y futuro, y con su preservación, para el cumplimiento de las funciones de derecho público a que se obliga el municipio.

- En qué casos es factible modificar el uso y destino de los

bienes de dominio público y bajo qué procedimientos.

-Sobre qué bienes se pueden fincar productos y aprovechamientos diversos que fortalezcan a la hacienda municipal.

-La definición de los límites legales sobre los cuales las autoridades municipales podrán ejercer la potestad y los derechos sobre sus bienes patrimoniales para la mejoría de los servicios públicos.

-Las formas y normas a observar para un estricto control y demás aspectos relativos a su administración. Las facultades que deberán ejercer los funcionarios y funciones del personal del Ayuntamiento, así como las responsabilidades que enfrentan en el manejo del patrimonio.

Por otra parte, es recomendable incluir todas aquellas normas de observancia general que regulen, entre otros asuntos:

-Los requerimientos para considerar un bien de dominio público.

-Los términos en que debe proceder para efectuar la exención de bienes.

-Los casos en que el municipio deberá solicitar a la autoridad responsable del bien de dominio público la información relativa a la documentación comprobatoria de su situación jurídica, tales como decretos, declaratorias expresas, etc.

-La obligación de formular expedientes de los bienes de dominio público de la federación, estados y municipios con toda la documentación y pruebas de que realmente se encuentran en el supuesto que la ley presume, para considerárseles exentos de gravámenes municipales por ser bienes de dominio público.

Como consecuencia de lo anterior, se infiere la necesidad de elaborar una ley reglamentaria que norme los diversos aspectos que atañen al patrimonio municipal, todo ello como parte de los trabajos de implementación que, para la vigencia plena de la reforma al artículo 115 Constitucional, se establecieron como necesarios.

### 2.3. CARACTERÍSTICAS DEL PATRIMONIO.

Para una mejor precisión del significado del Patrimonio Municipal, es de suma importancia conocer sus características.

El Patrimonio y sus componentes poseen características tangibles e intangibles (de acuerdo a las que señala la teoría económica); de las cuales derivan características económicas y de mercado.

Según, Francisco de la Garza<sup>8</sup>, el patrimonio posee ciertas características generales y específicas, que se dan en razón a su aceptación general y a los elementos que constituyen su formación.

#### 2.3.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PATRIMONIO.

Las características generales del patrimonio están en función de:

- 1.- Su atribución al titular.
- 2.- La finalidad que se persigue.
- 3.- La homogeneidad que representa en valores económicos.

Estas características adaptadas al Patrimonio Municipal, de acuerdo a las modalidades que el patrimonio presenta, se explica de la siguiente manera:

La primera característica:

El Patrimonio Municipal constituye una riqueza acumulada que está formada por los bienes, derechos e inversiones que las administraciones municipales han acrecentado y mantenido.

Se le atribuye a un titular, que es el Ayuntamiento, quien a través de las autoridades municipales competentes, ejerce sus derechos y obligaciones derivados de la Administración del Patrimonio.

La segunda característica:

El municipio, contando con su patrimonio, tendrá la responsabilidad de cumplir su función en el ámbito territorial que le corresponda; siendo principalmente la prestación de los servicios públicos u otras funciones de derecho público.

La tercera característica:

El patrimonio se traduce en valores económicos que se afectan al cumplimiento de los fines del municipio.

### 2.3.2. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DEL PATRIMONIO.

Las características específicas del Patrimonio son:

- 1.- Instrumentalidad Física.
- 2.- Instrumentalidad Económica.
- 3.- Estaticidad.
- 4.- Incomerciabilidad.

La primera característica es atribuible a los bienes que presentan en su misma materialidad una aptitud para ser utilizados

en fines públicos, de uso o servicio. Además, reconociendo que la mayoría de los bienes patrimoniales son indispensables, presentan una instrumentalidad física, ya que no son fuente de ingresos; sino que la afectación que justifica su función, es el destino a servir de soporte físico a una actividad de servicio público.

La segunda característica se establece ante la evidencia de que alguno de los elementos que integran el patrimonio presentan una instrumentalidad económica que les hace aparecer como bienes "rentables"; esto, como bienes disponibles que se integran al patrimonio municipal en función de su aptitud para producir rentas u otros ingresos. Serán propiamente aquellos bienes susceptibles de ser destinados a su enajenación o explotación. No son directamente utilizables para el uso o servicio público, pero proporcionan ingresos que se emplean directamente al cumplimiento de fines públicos.

Con relación a la tercera característica ésta se debe a la permanencia en el seno del patrimonio o a la posesión de un bien durante un cierto tiempo, de modo que permita al Ayuntamiento contar con él y sus previsiones. Es necesario aclarar que la estaticidad no funciona con extrema rigidez, porque el municipio, debido a la libre disposición que hace de algunos elementos integrantes del patrimonio, no todas las veces es de carácter permanente, sino que a veces es temporal, tales como los derechos o inversiones que realiza con relativa fluidez.

La cuarta y última característica deriva de la ineptitud de los bienes para ser objeto de los derechos privados; la intransferibilidad, además de su aplicación en los bienes, también puede ser aplicada a los derechos sobre los bienes municipales y las inversiones que el municipio realiza; ya que no pueden ser susceptibles de derechos privados, sin una declaración expresa por la que pierdan su condición de elementos integrantes del patrimonio. Esta característica se puede entender como la

diferencia que existe entre los bienes patrimoniales del municipio y los bienes pertenecientes a los particulares.

## Citas Bibliográficas

1. Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio. Cuarta edición. México 1984.
2. Sainz de Robles, Federico. Diccionario Español. Editorial Aguilar. Tercera Edición. México 1990.
3. Bentinenga Calogero, Eduardo. El Patrimonio del Estado. Editorial Buenos Aires. Cuarta edición. México 1987.
4. Bustamante, Eduardo. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Segunda edición. México 1982.
5. Bayona de Perogordo, Juan Jose. Elementos Integrantes del Patrimonio Municipal. Editorial Porrúa. Primera edición.
6. Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Buenos Aires Heliasta. Segunda Edición.
7. Para el análisis en materia patrimonial, se considerarán:
  - La Constitución Política Mexicana.
  - Las Constituciones Estatales de Guanajuato, Jalisco y Sinaloa.
  - Leyes Orgánicas Municipales de Jalisco, México y Monterrey.
  - Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de Baja California Norte y Guanajuato.
  - Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de México.

8. De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. Editorial Buenos Aires Heliasta. Primera Edición. México 1984.

## CAPITULO III

### ELEMENTOS DEL PATRIMONIO

El municipio, investido constitucionalmente de personalidad jurídica, tiene como uno de sus atributos, el de poseer patrimonio; del cual existen diversas concepciones de su conformación, siendo la más apegada a la realidad de la Administración Pública Municipal, la que se integra por los bienes, derechos e inversiones que constituyen los elementos del patrimonio, como ya se vió en el capítulo anterior.

Cada uno de estos elementos presenta aspectos muy importantes, mismos que señalaremos en forma particularizada.

#### 3.1. BIENES

El conjunto de bienes municipales es el elemento más importante; ya que, independientemente de su importancia patrimonial, los derechos municipales, para aprovechar o disponer de sus bienes, serían nulos con su carencia.

En tal virtud, resulta de verdadera importancia el que cada municipio conozca los bienes que le pertenecen; para que, de acuerdo a su naturaleza, pueda proceder su administración, cumpliendo congruentemente con los objetivos planeados.

### 3.1.1. CLASIFICACION DE LOS BIENES.

Los bienes que el municipio destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las particulares del mismo, se definen y clasifican de acuerdo a lo que la constitución y las leyes establecen.

Si partimos de las clasificaciones señaladas en las Leyes Orgánicas<sup>4</sup>, se nota que existen grandes diferencias, siendo las más comunes:

- a)- Bienes destinados a los servicios públicos.
  - Bienes de uso común.
  - Bienes propios.
  
- b)- Bienes de dominio público
  - Bienes de dominio privado

Existen además, diversos conceptos en la clasificación de los bienes, por lo que fue necesario, para efectos de este trabajo, la implantación y justificación de una clasificación clara y adaptable a la mayoría de los municipios, considerando lo siguiente:

1.- Lo establecido en el artículo 115 Constitucional marca la pauta para definir y clasificar los bienes, ya que en la fracción IV penúltimo párrafo establece: Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer atribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Con fundamento en lo enunciado y para definir y dar comienzo a una clasificación, se involucran los bienes de dominio público, ya que es indispensable adecuar las clasificaciones de bienes que existen en los municipios a lo señalado en el máximo ordenamiento legal; lo que, aunado a que los bienes de dominio público pueden ser de uso común o destinados a un servicio público, no se contraponen a lo que señalan algunas leyes orgánicas municipales.

Uso común, porque se considera, por un lado, que el pueblo necesita los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades primarias y sociales, cuya característica esencial es la de que estos sean aprovechados sin discriminación por los habitantes.

Y destinados a un servicio público, si se considera que el municipio, como ente prestador de servicios, necesita los recursos indispensables para el desarrollo de sus funciones, que se traducen en beneficios para los habitantes, recurran a las dependencias en que se originan estos servicios, como el servicio de alumbrado, agua potable y alcantarillado, aseo público, etc.

Tomando en cuenta estos criterios, las partes derivadas de los bienes de dominio público son:

- Los bienes de uso común.
- Los bienes destinados a un servicio público.

2.- La necesaria existencia de bienes propios, que no estén destinados al uso común o a un servicio público, y que el municipio pueda disponer libremente de ellos para su aprovechamiento, pudiendo denominarse también bienes de dominio privado.

Además, si aplicamos una de las características de los elementos integrantes del patrimonio, podemos observar que la instrumentabilidad física es atribuible a los bienes de dominio público, por ser utilizados en orden al cumplimiento de fines

públicos, de uso o servicio.

Y la instrumentabilidad económica es atribuible principalmente a los bienes de dominio privado, por aparecer como bienes disponibles, en función de su aptitud para producir ingresos y de ser susceptibles de pasar a depender de los particulares.

No se deben confundir los bienes de dominio privado con los bienes de los particulares, ya que se podría caer en el error de pensar que los bienes de dominio público son del municipio y los de dominio privado pertenecen a los particulares también se denomina propiedad privada a esta categoría.

Consecuentemente, se tendrá como principio, para clasificar los bienes patrimoniales municipales de una manera general, el de considerar los bienes de dominio privado y los bienes de dominio público como "bienes del dominio municipal".

Los bienes inmuebles son aquellos que no pueden trasladarse por tener permanencia. Pueden serlo: por su naturaleza, o sea aquellas cosas que se encuentran por sí mismas inmovilizadas, como el suelo y todo lo que está incorporado a él de manera orgánica, verbigracia, los edificios; y las cosas muebles que se encuentran realmente inmovilizadas por su adhesión física y perpetua al suelo, como los monumentos.

Los bienes muebles, son los cuerpos que por su naturaleza pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea que, se muevan por sí mismos; o bien, por el efecto de una fuerza exterior. Además del mobiliario y equipo de oficina, se consideran muebles los bienes semovientes, que son los que pueden moverse por sí mismos. (Animales), y también los vehículos, las armas, libros, documentos, colecciones, etc.

Los bienes muebles son fungibles o no fungibles, la

característica de los bienes fungibles es su posibilidad de reemplazo por otros de la misma especie, calidad y cantidad; por ejemplo, los bienes que, por hallarse solo determinados por su número, peso o medida, pueden ser utilizados indiferentemente uno u otro, ejemplo: vehículos; mobiliarios de las dependencias del municipio, tales como escritorios, archivos, etc.

Los bienes no fungibles son aquellos que no pueden ser substituidos por otros, tales como: los documentos o expedientes de las oficinas, los manuscritos incunables, mapas, libros, ediciones, publicaciones, planos, folletos; los especímenes de la flora y la fauna, colecciones científicas, armas, piezas numismáticas, piezas históricas o artísticas, etc.

### 3.1.1.1. BIENES DE DOMINIO PUBLICO.

De acuerdo con el criterio de Harju: "El dominio público está constituido por el conjunto de propiedades administrativas afectadas actualmente a la utilidad pública, sea por el uso directo del público, sean decisiones administrativas, y que a consecuencia de esta afectación, son inalienables, imprescriptibles, y protegidas por las reglas de inspección".

La Ley General de Bienes Nacionales dice al respecto en su artículo 16, que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas solo podrán adquirirse sobre el uso, aprovechamiento y explotación de esos bienes, los derechos regulados por ley.

Existen diversas teorías económicas y jurídicas que hacen algunos planteamientos en referencia a estos bienes.

Un ejemplo de la teoría económica es la neoclásica, que

desarrolla la categoría de los bienes públicos, a partir de su individualidad y de su ausencia del costo marginal asociado al consumo<sup>3</sup>.

Es decir, hay ciertos bienes, denominados bienes públicos, que la economía privada del mercado no puede proveer. Su característica básica reside en que, si están disponibles, tiene que estarlo por igual para todos los individuos; no puede excluirse a nadie de sus beneficios, por eso no pueden producirse ni venderse sobre una base lucrativa.

En cierto sentido, los gobiernos surgieron en un principio, al reconocer que las personas deseaban algunos bienes, cuyo abastecimiento sólo podía ser asegurado por una organización que representara a toda la sociedad y tuviera poderes de coacción.

Gran parte de la actividad gubernamental consiste en determinar la provisión y financiamiento óptimos de los bienes públicos.

Estos bienes no son divisibles para el consumo y así entran simultáneamente en las funciones de utilidad de todos los individuos. Una vez que se provean, están disponibles para todos los individuos, sin exclusiones.

Los bienes públicos se ofrecen conjuntamente a toda la comunidad, en el sentido de que los beneficios se otorgan de forma colectiva a la sociedad. No pueden atribuirse a los individuos; es decir, que no son divisibles en unidades que puedan venderse por separado. El consumo de una persona no disminuye la cantidad disponible para otras y, por ende, a nadie puede excluirse de los beneficios.

Los bienes producidos por la colectividad no se elaboran con fines de lucro, ni se venden en el mercado a individuos que compran determinadas cantidades para el uso propio y exclusivo.

En cuanto a las teorías jurídicas<sup>4</sup>, tradicionalmente se ha considerado la clásica<sup>5</sup>, donde el concepto de un bien de dominio público queda asociado al fin público al que esta destinado; ya sea por el uso común que las personas hacen de él, o por estar destinado a la prestación de un servicio público, considerando que estos bienes son aprovechados libremente por todos o porque se les asigna un uso preferente de interés general.

Es recomendable que se tomen en cuenta las declaratorias, para definir un bien de dominio público, ya que estas, constituyen actos de autoridad del gobierno, en razón del interés público, y sirven como:

-Instrumentos jurídicos, ya que al ser decretadas con base en el interés público, tienen la categoría de ley y obligan a su cumplimiento, tanto a las autoridades como a los particulares.

-Instrumentos técnicos, debido a que aseguran los terrenos para el cumplimiento de los objetivos definidos en los planes de desarrollo urbano.

-Instrumentos administrativos, puesto que aseguran la ejecución y control de las acciones orientadas a satisfacer las necesidades del suelo urbano, así como los usos a que se deben estimar las áreas.

Por tanto, es necesario que los gobiernos municipales estén debidamente informados sobre los procedimientos básicos, que se deben tener en cuenta al realizar estudios, para elaborar y expedir las declaratorias no sólo de usos y destinos, sino también de previsiones y reservas de los bienes<sup>6</sup>.

Acorde con lo que representan los bienes de dominio público, muestran diversas características debido a su naturaleza y a la finalidad a que son destinados.

Se entiende, que las características de estos bienes tienen su origen en el destino y aprovechamiento a que son sometidos para los fines de utilidad pública.

Sus principales características son las siguientes<sup>7</sup>:

a) Inalienabilidad. Son enajenables por ser destinados al uso público, ya sea por el uso común que representan o porque son destinados a un servicio público.

b) Imprescriptibilidad. No se pueden adquirir por los particulares si llegan a estar en posesión de los bienes por un tiempo determinado; ya que los derechos que tiene el municipio sobre los inmuebles no se extinguen por el transcurso del tiempo sin ejercerlos.

c) Inembargabilidad. No podrá emplearse la vía de apremio, ni dictarse mandamientos de ejecución, ni hacerse efectivas, por ejecución forzada, las sentencias dictadas en contra de los bienes del municipio.

Esta medida es adoptada por las autoridades, para asegurar el resultado de un proceso que recae sobre determinados bienes, cuya disponibilidad se impide.

Una vez vistas las principales características de los bienes de dominio público, se procederá a mencionar sus dos grandes grupos: Los de uso común, y los destinados a un servicio público.

Bienes de uso común:

Los bienes de uso común están constituidos por un conjunto de bienes a los que se les reconoce, como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad.

"Todos los habitantes pueden usar de los bienes de uso común

sín más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos. Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión otorgada con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes<sup>8</sup>.

Generalmente los bienes de uso común que señalan las leyes orgánicas municipales son las siguientes:

a) Las vías de comunicación, que no sean propiedad del Estado o de la Federación, tales como:

- Caminos.
- Carreteras.
- Calzadas y
- Puentes.

b) Los montes y bosques que no sean de propiedad particular, de la Federación o del Estado y que por disposición de los ayuntamientos se destinen a fines de aprovechamiento común.

c) Los canales, zanjas y acueductos construidos o adquiridos por los municipios para irrigación, navegación u otros usos de utilidad pública, existentes dentro de los territorios de cada municipio, que no sean de la Federación o del Estado.

d) Las plazas, calles, avenidas, paseos y parques públicos existentes dentro de cada municipio.

e) Los monumentos artísticos conmemorativos y las construcciones que, por cuenta de cada municipio, se levanten para ornato de los lugares públicos, o para comodidad de los transeúntes.

f) Los monumentos arqueológicos e históricos que sean propiedad del municipio<sup>9</sup>.

g)Y todos los demás que por disposición de Ley tengan el carácter de inalienables e imprescriptibles y permitan ser aprovechados por todos los habitantes.

#### Bienes destinados a un Servicio Público.

Los bienes destinados a un servicio público son los que pertenecen a la entidad municipal, ya que el municipio, para desempeñar sus actividades, requiere de recursos materiales, que se traducen en los bienes inmuebles y muebles que emplea para la prestación de servicios y la realización de sus actividades.

Se clasifican en bienes inmuebles y muebles y se consideran principalmente los siguientes:

#### -Bienes Inmuebles:

a)Los terrenos, edificios y cualquier construcción adherida a los primeros, que alberguen a las oficinas municipales o cualquiera de sus dependencias administrativas.

b)Los bienes que pertenezcan o que se adquieran con fondos municipales o que ingresen por cualquier otro medio, como la donación, prescripción, herencia, expropiación, etc.

c)Y en general, los demás inmuebles destinados a los servicios públicos que pertenezcan al municipio.

#### Bienes Muebles (No fungibles, destinados a un servicio público):

a)Obras de arte, tales como pinturas y esculturas.

b)Especímenes de la flora y la fauna.

c)Colecciones científicas, de armas, numismáticas,

filatélicas u otras.

d) Piezas artísticas o históricas de los museos.

e) Archivos y/o registros públicos.

f) Expedientes de oficinas, etc.

### 3.1.1.2 BIENES DE DOMINIO PRIVADO.

Son aquellos que pertenecen al municipio, o que en lo sucesivo ingresen a su patrimonio por cualquier medio legal, que no entren dentro de la clasificación de los bienes de dominio público, por no existir una declaración expresa que así lo considere. Se conceptúan como aquellos que, perteneciendo al Estado, son susceptibles de pasar a depender de los particulares por enajenación, sin necesidad de llevar más formalidades que las que establezcan las disposiciones de derecho administrativo o privado, aplicables al caso<sup>10</sup>.

Andrés Serra Rojas, en su obra de Derecho Administrativo tomo II, conceptúa los bienes de dominio privado como aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general; señalando además que el Estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio, y debe estimarse que su situación es transitoria; es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en un rentista.

Los bienes de dominio privado se diferencian de los bienes de dominio público principalmente, por la disponibilidad que representan para el municipio, de forma que puede disponer de ellos libremente y asignarles el uso o destino más idóneo para su mejor aprovechamiento.

Cuando los bienes de dominio privado se destinen al uso común o a la prestación de un servicio público, pasarán a formar parte del dominio público, y cuando los bienes de uso común y los destinados a un servicio público se desincorporen de los bienes de dominio público, por dejar de ser útiles o por haber cumplido su finalidad, pasarán a ser bienes del dominio privado, para que pueda proceder su enajenación.

Los bienes de dominio privado poseen ciertas características; las cuales, al igual que las de los bienes de dominio público, permite identificar a un bien y ubicarlo dentro de la clasificación existente.

Esas características son principalmente las siguientes<sup>14</sup>:

1.- Son inembargables. No pueden ser embargados por la importancia que representan, ya que si no están destinados a un servicio público o a un uso común, algunos de estos bienes (en lo que se refiere a inmuebles) constituyen reservas para el municipio, que serán utilizadas en un futuro; pasando a formar parte de los bienes de dominio público, debido a sus crecientes actividades y necesidades. Mientras que otros bienes (muebles) se destinan como apoyo para la prestación de servicios o para la realización de las funciones administrativas.

Conviene considerar que todos los bienes, sean de dominio público o del dominio privado, pertenecen a la población y son administrados por el ayuntamiento como representante de sus habitantes; teniendo como obligación, durante su gestión administrativa, aprovechar esos bienes, de modo que se tornen útiles para la colectividad, por los ingresos que generan y que se destinan al gasto público.

2.- Pueden adquirirse por prescripción. Los bienes de los ayuntamientos se consideran como bienes de particulares para la prescripción, siempre y cuando sean susceptibles de la propiedad

privada; pudiendo los particulares adquirir bienes con el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.

3.-Son enajenables. El ayuntamiento actúa como persona de derecho privado para enajenar sus bienes, sea a título lucrativo o gratuito.

Conforme a estas características, los bienes de dominio privado propiedad del municipio, generalmente son los siguientes:

**Bienes Inmuebles:**

a) Bienes vacantes o mostrencos situados dentro del territorio municipal, que sean susceptibles de adquirirse por el municipio.

b) Bienes que hayan formado parte del patrimonio de una corporación municipal creada por alguna ley, y que por disolución y liquidación de la misma, sus bienes se desafecten previamente del servicio público, incorporándose al patrimonio del municipio.

c) Los demás inmuebles que ya forman parte de su patrimonio, y los que adquiera por cualquier título y no estén comprendidos en los bienes de dominio público.

d) Los bienes inmuebles que adquiera el municipio o que ingresen por vías de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra.

e) Bienes que se hayan desincorporado del dominio público, en los casos en que la ley lo permita, por no utilizarse para el fin respectivo.

**-Bienes Muebles:**

estén comprendidos en los bienes de dominio público.

### 2.1.2. MEDIOS DE ADQUISICION.

Una vez visto el marco conceptual que implican los bienes (clasificación, definiciones y características), resulta indispensable conocer los medios de que se vale el municipio para adquirir bienes y, por consecuencia, para acrecentar su patrimonio.

Para analizar estos medios de adquisición es primordial conocer sus características:

La primera característica común a los distintos medios de adquisición, es que los bienes adquiridos tienen el carácter de dominio privado, a menos que lo dispusieran otros ordenamientos y mientras no sean afectados al uso general o a los servicios públicos.

Otra característica que presenta el estudio de los diversos medios de adquisición, es la heterogeneidad de las normas que regulan el patrimonio. Distinción basada en la naturaleza del título que legitima la adquisición.

Las disposiciones jurídicas que regulan la adquisición de bienes patrimoniales del municipio están contenidas en los diversos ordenamientos que rigen la vida municipal; pero no se puede prescindir de otras normas jurídicas privadas donde el municipio actúa, como son las contenidas en el Código Civil y otras leyes de orden público, como la Ley de expropiación, Ley de Fraccionamientos, etc.

Sin otra particularidad, los medios de adquisición se distinguen según inter venga o no manifestación de voluntad, por parte del ente público adquirente.

### 3.1.2.1. FORMAS DE ADQUISICION PREVISTAS POR LA LEY.

La organización y funcionamiento del municipio tiene su fundamento en la ley. De ahí que existan diversas disposiciones legales que establezcan y deleguen a las autoridades municipales, en materia de patrimonio, funciones relativas a la adquisición de bienes muebles e inmuebles que pueden obtenerse bajo los siguientes medios:

a) Bienes vacantes y mostrencos.

b) Prescripción.

c) Permuta.

d) A título oneroso

- Expropiación.
- Compra

A continuación se verá cada una de las formas o medios que la ley le concede al municipio para adquirir bienes.

#### 3.1.2.1.1 BIENES VACANTES Y MOSTRENCOS.

Uno de los medios que la ley concede al municipio es adquirir bienes vacantes y mostrencos. Esta atribución del municipio debe analizarse en relación al estado del bien, ya sea por encontrarse desocupado, por no tener dueño o propietario, o por encontrarse abandonado, en relación con la indebida posesión de los bienes detectados sin título por instituciones o particulares.

Es necesario tener en cuenta, que no se produce una adquisición automática de los bienes vacantes o mostrencos por el municipio, sino que esta adquisición se debe realizar por medio de

una acción legal, que el Código Civil de cada entidad establece para recuperar los bienes inmuebles poseídos sin título legítimo. El procedimiento a seguir para la adquisición de los bienes vacantes y mostrencos, variará de conformidad a lo establecido en el código de cada entidad.

Generalmente, los procedimientos para adquirir bienes vacantes y mostrencos son los siguientes<sup>13</sup>:

Para los bienes vacantes:

Son bienes vacantes los inmuebles que no tienen dueño cierto y conocido.

1. El que tuviera noticia de la existencia de bienes vacantes y quisiera adquirir la parte que la ley da al descubridor; hará la denuncia de ellos ante al Ministerio Público del lugar donde se ubiquen los bienes.

2. El Ministerio Público, si estima que procede, deducirá ante el juez competente, según el valor de los bienes, la acción que corresponda; a fin que, declarados los bienes, se adjudiquen al fisco federal<sup>14</sup>; se tendrá al que hizo la denuncia como tercero coadyuvante.

3. El denunciante recibirá la cuarta parte del valor catastral de los bienes que denuncie, destinándose las otras tres cuartas partes al establecimiento de beneficencia que designe el gobierno.

4. El que se apodere de un bien vacante sin cumplir lo prevenido, será objeto de sanciones legales.

Para los Bienes Mostrencos.

Son bienes Mostrencos los muebles abandonados y los perdidos,

cuyo dueño se ignore.

1. El que hallare un bien perdido o abandonado, deberá entregarlo dentro del término establecido, a la autoridad municipal del lugar o a la más cercana, si el hallazgo se verifica en despoblado.

2. La autoridad dispondrá, desde luego, que el bien hallado se tase por peritos y lo depositará exigiendo recibo formal y circunstanciado.

3. Cualquiera que sea el valor del bien, se fijarán avisos, durante el tiempo y en los intervalos establecidos, en los lugares públicos de la cabecera del municipio, anunciándose que al vencimiento del plazo se rematará dicho bien si no se presentare reclamante.

4. Si el bien hallado fuera de los que no pueden conservarse, la autoridad dispondrá su venta y mandará depositar el precio. Lo mismo se hará cuando la conservación del bien pueda ocasionar gastos que no estén en relación con su valor.

5. Si durante el plazo designado se presenta alguno reclamando el bien, la autoridad municipal remitirá todos los datos del caso al juez competente, según el valor del bien, ante el cual el reclamante probará su acción, interviniendo como parte demandada el Ministerio Público.

6. Si el reclamante es declarado, dueño, se le entregará el bien o su precio, con deducción de los gastos.

7. Si el reclamante no es dueño, o si pasado el plazo establecido, contando desde la primera publicación de los avisos, nadie reclama la propiedad del bien, éste se venderá dándose una cuarta parte del precio al que lo halló y destinándose las otras tres cuartas partes al establecimiento de beneficencia que

designe el gobierno. Los gastos se repartirán entre los adjudicatarios, en proporción a la parte que reciban.

8. Cuando, por alguna circunstancia especial, fuese necesaria, a juicio de la autoridad, la conservación del bien, el que lo encontré recibirá la cuarta parte del precio.

9. La venta se hará siempre en almoneda pública.

Conviene señalar, respecto a este modo de adquisición, que el abandono en que se encuentra el bien inmueble no afecta para nada a las obligaciones que le gravan, las cuales mantienen vigente la disposición de que las mismas deberán ser suprimidas o liquidadas, para que el municipio recupere la libre disponibilidad sobre el.

#### 3.1.2.1.2. PRESCRIPCION

La prescripción es un medio de adquirir bienes mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas en la ley; proscribiéndose solo los bienes que no son susceptibles de adquirirse por cualquier otro título; salvo las excepciones establecidas por la ley.

La normatividad común en materia de prescripción está recogida en el Código Civil de cada entidad. El Código Civil para el Distrito Federal señala que la posesión necesaria para prescribir debe ser<sup>15</sup>:

- En concepto de propietario
- Pacífica
- Continua
- Pública

Y se establece que los bienes inmuebles prescriben:

a) En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario de buena fe, en forma pacífica, continua y pública.

b) En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión.

c) En diez años, cuando se posee de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública.

d) Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en los apartados a y c, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que se ha poseído o que por no haber hecho, el poseedor de finca urbana, las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquel.

Los bienes muebles prescriben en tres años cuando son poseídos con buena fe, pacífica y continuamente; faltando la buena fe, prescribirán en cinco años.

El que hubiera poseído bienes inmuebles durante el tiempo y con las condiciones exigidas por este código, para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio contra el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público, a fin de que se declare que la prescripción se ha consumido y que ha adquirido por ende la propiedad; inscribiéndose ahí mismo la sentencia ejecutoria que declare procedente la acción de prescripción, que servirá de título de propiedad al poseedor.

La prescripción puede ser suspendida cuando se efectúa en contra de los incapacitados, sólo puede comenzar y correr cuando se haya discernido su tutela conforme a las leyes.

La interrupción de la prescripción de la posesión, se puede dar en los siguientes casos; según el Código Civil:

Si el poseedor es privado de la posesión del bien o del goce del derecho por más de un año.

Por demanda o cualquier otro género de interpelación judicial, notificada al poseedor o al deudor, en su caso. se considera la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desiste de ella o fuese desestimada su demanda.

Porque la persona a cuyo favor corre la prescripción reconozca expresamente, de palabra o por escrito o tácitamente, por hechos indudables, el derecho de la persona contra quien prescribe. Empezará a contarse el nuevo término de la prescripción, en caso de reconocimiento de las obligaciones, desde el día en que se haga; si se renueva el documento, desde la fecha del nuevo título; y si se hubiere prorrogado el plazo del cumplimiento de la obligación, desde que éste hubiese vencido.

El tiempo para la prescripción se cuenta por años y no de momento a momento, excepto en los casos en que así lo determine la ley expresamente. Los meses se regularán con el número de días que les correspondan, entendiéndose éstos en veinticuatro horas. El día en que comienza la prescripción se cuenta siempre entero, aunque no lo sea; pero aquél en que la prescripción termina debe ser completo.

### 3.1.2.1.3. PERMUTA

Aunque también constituye una de las modalidades de enajenación del patrimonio; es por su carácter recíproco, fuente de adquisición de bienes para el municipio, encontrándose también regulado por el Código Civil de cada entidad.

Se presenta cuando un particular, empresa o asociación transfiere la propiedad de un inmueble, mediante un contrato de

permuta al municipio; obligándose éste a su vez a pasarle a cambio otro bien; en caso de que existieran diferencias, éstas se pagarán monetariamente.

En la permuta se pueden presentar las siguientes situaciones:

- El permutante que sufra evicción (perdida o turbación) del bien que recibió a cambio, podrá reivindicar el que dió, si se halla aún en poder de otro permutante, o exigir el valor del bien que se le hubiere dado a cambio, con el pago de daños y perjuicios.

-Lo anterior no perjudica los derechos que, a título oneroso, haya adquirido un tercero de buena fe, sobre el bien que reclama el que sufrió la evicción.

- Si uno de los contratantes ha recibido el bien que se le da en permuta y acredita que no era propio del que lo dió, no puede ser obligado a entregar al que ofreció a cambio, y cumple con devolver lo que recibió.

Con excepción de lo relativo al precio, son aplicables a este contrato las reglas de compra-venta, en cuanto no se opongan a lo mencionado.

Claro es, que el bien dado en trueque o permuta nunca debe ser en dinero, porque entonces se estaría frente a un contrato de compra-venta; como ya vimos, la permuta es la acción y efecto de cambiar una cosa por otra, sin que en el cambio entre dinero, a no ser el necesario para igualar el valor de las cosas cambiadas.

#### 3.1.2.1.4. A TITULO ONEROSO.

La administración pública municipal tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilataciones o

interrupciones. Es sabido que no todos los bienes que posee y puede adquirir el municipio son a título gratuito, sino que en algunas ocasiones se ve orillado a desprenderse de sus recursos económicos para proveerse de los bienes necesarios, para realizar sus funciones.

Estas dos formas, que implican un costo al municipio, son la expropiación y la compra; la primera causándole un gasto de indemnización y la segunda gastos por la compra de los bienes.

#### I. Expropiación

Dentro del grupo de las adquisiciones por atribución derivada de la ley, cabe incluir las que se llevan a cabo mediante el ejercicio de la facultad de expropiación.

Existen bienes que forman parte de la propiedad particular, que el municipio se ve obligado a expropiar, impulsado por una reconocida causa de utilidad pública. A través de la expropiación, el municipio obtiene una parte o el todo de la propiedad privada de una persona, empresa o asociación, mediante indemnización.

En términos generales, expropiar es ejecutar aquella acción del gobierno, que por beneficio público, adquiere una parte o el todo de la propiedad de personas físicas y morales.

Esta acción es seguida por una indemnización material o económica, mediante la cual se compensa al afectado, en la medida en que su propiedad fue expropiada.

La Constitución Política Mexicana, en su artículo 27 segundo párrafo, establece al respecto, que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

Por ende, resulta primordial que esos bienes que se

expropiación, sean necesariamente por causa de utilidad pública, consistiendo ésta en la satisfacción de necesidades colectivas.

Generalmente se consideran como causas de utilidad pública<sup>1º</sup>:

1. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

2. La apertura, prolongación, ampliación o alineamiento de calles.

3. La construcción de calzadas, puentes, caminos, pasos a desnivel y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

4. La construcción de centros médicos o asistenciales; educativos o culturales, y recreativos o deportivos y alguna otra obra destinada a prestar servicios.

5. La construcción de oficinas para el gobierno municipal, y de cualquiera otra obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

6. La creación, fomento y conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

7. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos y de las que se consideren como características notables de nuestra cultura.

8. Cuando la riqueza es acaparada o monopolizada en beneficio de una o varias personas y perjudica a la colectividad en general.

9. La defensa, conservación y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de expropiación.

10. Otros casos previstos por leyes especiales y otras causas enunciadas en la ley de expropiación de las entidades federativas.

Causas de utilidad pública: son las razones que para beneficio de la colectividad justifican el cambio de propiedad privada a propiedad pública.

La expropiación que se realiza en una declaratoria, destina un bien de propiedad particular, para un servicio público o una función de derecho público. El ayuntamiento puede solicitar al gobierno del Estado la iniciativa del trámite de expropiación, con base en la Ley de Desarrollo Urbano Estatal, la Ley de Expropiación del Estado y la Ley Orgánica Municipal.

Las solicitudes se dirigen al gobierno del Estado y principalmente deben contener los siguientes requisitos:

- 1.Nombre y domicilio del solicitante o representante.
- 2.Los datos que identifiquen al bien o propiedad, su naturaleza y condiciones en que se encuentra.
- 3.Las causas de utilidad pública que justifiquen la necesidad de la expropiación.
- 4.Nombre y domicilio del propietario del bien que será afectado.
- 5.Certificado del valor catastral del bien, o la constancia de no existir valuación.
- 6.Certificado de gravámenes (si se trata de una empresa, se presentará un certificado de su capital).
- 7.Si es posible, proponer la cantidad que se ofrece por concepto de indemnización y su forma de pago.

## 8. Otros requisitos que la Ley de Expropiación Estatal señale.

Además de presentar la solicitud, las autoridades municipales serán responsables de:

-Formar un expediente que contenga todos los datos requeridos, para que, una vez cumplidos los trámites, el Congreso emita la resolución que, en caso de que decrete la autorización previa de la expropiación, ésta se publique en el periódico oficial del Estado.

-Notificar el proceso de expropiación al jefe de la oficina de Hacienda del Estado y al encargado del Registro Público de la Propiedad, con el fin de que no ocurran cambios fiscales, ni valoraciones de último momento en los padrones catastrales, y para que se hagan las notificaciones correspondientes en las inscripciones relativas a los títulos de propiedad.

-Notificar personalmente a los afectados en su domicilio para que surtan efecto las declaratorias de expropiación. Sólo en el caso de que se desconozca el domicilio de los interesados o no tuviera un domicilio conocido, dentro del territorio del Estado, la notificación se verificará por medio de dos publicaciones, que se harán en el periódico oficial, y en un periódico en la localidad en que radiquen los bienes afectados a títulos de propiedad.

Cuando no se haya hecho valer el recurso de revocación, dentro del término legal, o en su caso que se hubiera resuelto dicho recurso adversamente, la autoridad que hubiere decretado la expropiación procederá a ocupar el bien de que se trate, levantándose acta pormenorizada, para conocimiento de la comunidad, de la ocupación y de los fines del bien expropiado.

De esta acta se harán las suficientes copias para el expediente administrativo y para las autoridades fiscales, catastrales y del Registro Público, para que realicen las

anotaciones de cancelación de la propiedad del anterior propietario y la nueva inscripción a favor del ayuntamiento.

El monto de la indemnización del bien expropiado se fijará en la cantidad que tenga el bien como valor. Todo bien posee un valor catastral determinado y un valor comercial que varía; es decir, el valor real del inmueble, fijado por criterios fiscales, y su precio de compra-venta, que depende de la ubicación, los servicios y otros factores atractivos para el mercado.

Por lo que se refiere a los bienes que se expropian, el gobierno puede llegar a un acuerdo con el (los) dueño (s) y pagar un precio mayor al catastral, pero es conveniente que sea menor al comercial, para que el desembolso no sea gravoso. También se puede acordar el pago a plazos, cuando el municipio expropie con el propósito de llevar una función social de urgente realización y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos; puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago, dentro de las posibilidades del erario.

La realización de un proyecto en un área expropiada, le da mayor valor a los inmuebles aldeanos o circunvecinos; por lo tanto, el valor predial de estos bienes subirá y el impuesto que se pagará será más alto; de esta manera, se puede recuperar la inversión inicial que hizo el gobierno.

Conviene aclarar que, en ocasiones, el proceso de expropiación puede durar mucho tiempo, ya que en muchos casos, el propietario puede utilizar el amparo como medida de protección de sus predios, por lo que se demoraría la realización del proyecto.

Si transcurrido el período que se estableció como máximo para la ocupación de los bienes expropiados, éstos no se han destinado a los fines para los que la expropiación fue decretada, el propietario afectado solicitará a la autoridad correspondiente que

se los devuelva y podrá recuperar su predio afectado legalmente. Si fuera procedente su devolución, la secretaría el órgano de ejecutivo, levantándose acta formal con el mismo número de copias y para los mismos efectos que se hicieron para la expropiación.

El exceso de valor o el demérito que haya alcanzado el bien por expropiarse, debido a mejoras o deterioros, será lo único que quedará sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de bienes que hubieran subido de valor, debido a obras realizadas por el Estado o los ayuntamientos; esta plusvalía se deducirá del monto de la indemnización.

## 2. Compra

Con la actual reforma al artículo 115 Constitucional, se otorga a los ayuntamientos la facultad de aprobar su presupuesto de egresos, con base en sus ingresos disponibles (fracción IV último párrafo).

Se puede decir entonces, que el municipio podrá destinar sus ingresos, obtenidos o a obtener, en erogaciones que considere necesarias, permitiéndole proveerse de los recursos materiales que necesite para la realización de sus funciones.

Por lo cual, si antes el ayuntamiento necesitaba autorización para adquirir bienes a título oneroso y se veía condicionado para hacerlo, ahora no tendrá restricciones para llevar a cabo una de sus facultades legales, "acrecentar los bienes patrimoniales", salvo las excepciones previstas en la ley y para cuyos casos requerirá la autorización del H. Congreso Local.

Sin embargo, esta facultad no descarta la realización de un profundo estudio sobre el bien a adquirir, para su total aprobación de las autoridades integrantes del ayuntamiento.

En la compra de bienes se realiza una serie de consideraciones para su adquisición, que se dan en razón de su clasificación en los bienes inmuebles y muebles.

a) Compra de bienes inmuebles.

En primer término, con base en el programa de trabajo, (en el cual se establecen las obras y servicios públicos que van a ofrecerse para la satisfacción de las necesidades colectivas, y los requerimientos físicos, financieros, entre otros, que se necesitarán para tal fin) se localizan los inmuebles que hayan de requerirse para destinarlos al cumplimiento de los fines de la administración.

Una vez localizados los inmuebles que se desean comprar, para llevar a cabo los proyectos determinados, se deberá considerar lo siguiente:

- Motivos que justifiquen o exijan la realización de la obra.
- Beneficios que recibirá la comunidad con la obra.
- Especificaciones técnicas y económicas de la obra.
- El o los predios que deberán adquirirse mediante la compra y los pagos que deben hacerse con motivo de las adquisiciones.
- Descripción de los predios que se piensan adquirir mediante la compra.
- Presupuesto y costo total.
- Padrón de propietarios de los predios propuestos.
- Plazos en que se deberá efectuar el pago.
- Forma en que se hará el financiamiento de la obra.
- Formas de recuperación del costo de la obra.
- Lista de personas sujetas al pago de derechos.
- Plazo en que se deberá de efectuar el pago.
- Otras indicaciones que los gobiernos locales señalen.

Si resulta conveniente e indispensable para el ayuntamiento adquirir ese (o esos) bien (es) y las autoridades municipales

coinciden en eso, se procederá a la aprobación del proyecto.

Una vez aprobado el proyecto, se publicará en la gaceta oficial del gobierno del Estado y en el periódico de mayor circulación de la región.

Es importante tomar en cuenta que en la compra de un bien por parte del municipio, el gobierno del Estado puede avalar o financiar el costo de la adquisición; también se puede conseguir financiamiento de una institución de crédito, como BANOBRAS, o adquirir a través de éste, para no tener que desembolsar el pago de una sola vez.

Por otra parte, con la construcción de la obra para la que se compra el bien, los predios circunvecinos aumentarán su valor, lo que permitirá una revaluación catastral y se aumentará la recaudación por concepto de impuesto predial, factor que contribuye a recuperar la inversión.

Para satisfacer los requerimientos de inmuebles que planteen las dependencias, la administración municipal deberá:

-Cuantificar y cualificar los requerimientos, atendiendo a las características de los inmuebles solicitados y a su localización.

-Revisar el inventario de inmuebles para determinar la existencia de inmuebles disponibles, o en su defecto, la necesidad de adquirir otros.

-Destinar, en su caso, a la dependencia interesada, el inmueble disponible.

-De no ser posible lo anterior, adquirirá los inmuebles con cargo a la partida presupuestal autorizada, realizará las gestiones necesarias para la firma, registro y archivo de la

escritura de la propiedad correspondiente.

La autorización de destinos o adquisiciones de inmuebles se hará siempre y cuando correspondan a los programas anuales aprobados, exista autorización de inversión en su caso y no se disponga de inmuebles adecuados para satisfacer los requerimientos específicos.

La compra puede ser:

-Al contado.

-A plazos u otro tipo que se estipule en el contrato de compra-venta.

Tanto las obligaciones del comprador como del vendedor se regularán por lo señalado en el Código Civil local; una vez adquirido el predio se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad del Estado, salvo en los casos que el Código Civil lo señale.

#### b) Compra de bienes muebles

En lo concerniente a las adquisiciones de bienes muebles, estos generalmente los obtiene el municipio mediante compra; con la finalidad de que las dependencias municipales puedan efectuar todas las actividades que tienen encomendadas (desde la compra de lápices hasta la adquisición de un vehículo).

El procedimiento para hacer llegar esos recursos a las dependencias, en la oportunidad y cantidad requerida, es el siguiente:

a) La dependencia solicitante hace una requisición de materiales y/o equipo.

Esta requisición debe cumplir con algunos requisitos:

1a. Que sea firmada por el jefe de la dependencia.

2a Que especifique de una manera amplia y detallada el artículo requerido en cantidad, calidad, marca, modelo, características especiales, etc., indicando además si se requieren para un programa especial o permanente.

b) La requisición normal es turnada a la tesorería, la cual puede tener un encargado de compra o una sección de proveeduría.

c) La tesorería solicita autorización de compra al presidente municipal; concedida la autorización, se seleccionan los proveedores, mediante cotización de precios en el mercado, o en su caso, con los comerciantes que normalmente venden esos artículos.

d) Cuando los gastos son de cierta consideración, de acuerdo a un criterio establecido, normalmente se hacen acuerdos con proveedores para que surtan los artículos y posteriormente se les liquide en uno o varios pagos, según se convenga.

e) Deberá hacerse un chequeo físico de los productos remitidos contra la factura, con el fin de ver si los artículos surtidos reúnen los requisitos solicitados, como son : precio, descuento, cantidad, calidad, marca, y características, como tamaño, color, etc. También se debe cuidar que las facturas reúnan los requisitos fiscales de ley, como son: nombre, razón social, domicilio, registro federal de contribuyentes, registro estatal, folio, etc.

f) Si las facturas cubren todos los requisitos establecidos en la revisión, se elaborará la orden de pago de las facturas adjuntas y se turnarán al presidente municipal para la autorización, siendo suscritas además por el secretario del ayuntamiento y el comisionado de hacienda. Una vez autorizada la orden de pago, firma el cheque el tesorero a los funcionarios

autorizados para ello.

Es importante señalar que para que la función de adquisiciones se realice con mayor eficiencia, es necesario contar con un padrón de proveedores permanentemente actualizado, que no es otra cosa que una relación de personas físicas y morales a las que se puede acudir para comprar. Se debe elaborar también un catálogo de los bienes que ofrece cada uno de ellos, donde se encuentren especificadas las características físicas de los mismos además de su precio, garantía, descuento, condiciones de pago, etc.

La función de adquisiciones debe estar estrechamente ligada con los almacenes, a fin de evitar compras duplicatorias o adquisiciones de bienes que no requiere la administración. Almacenes tendrá a su cargo la guarda, conservación y despacho de los bienes, a fin de que estén en las condiciones y tiempos que se requieran en la administración.

Para el desarrollo de esta función, es necesario contar con un local adecuado para la guarda y conservación de los bienes, así como un sistema de clasificación y control de los mismos, que permita al municipio saber lo que tiene, estableciendo sus máximos y mínimos, a fin de evitar duplicaciones o inexistencias.

Así mismo, es importante que el titular de la dependencia que solicitó el material y equipo, clasifique los bienes de acuerdo a criterios generales y uniformes ya establecidos, señalando cuales de ellos estarán sujetos a registro y control por el valor que representen y por ser bienes de consumo duradero; solicitando a la persona que los va a utilizar una carta resguardo, donde se mencionará qué material quedará bajo su custodia y responsabilidad.

Por su parte, los bienes de consumo no duradero o consumo inmediato, como la papelería, útiles de aseo y otros bienes que en

general son de consumo continuo, se someten a un control diferente y no se responsabiliza a nadie en específico de su custodia mediante carta resguardo.

### 3.2.1.2.2. ADQUISICIONES VOLUNTARIAS

El ayuntamiento, además de adquirir bienes en el ejercicio de las facultades que la ley le concede, puede recibir e incrementar su patrimonio con aquellos bienes que ingresan al municipio en forma voluntaria. Estos bienes son recibidos de parte de la Federación, del Estado, de organizaciones, instituciones o empresas públicas y privadas, particulares, etc. para obras materiales, fomento social y beneficencia pública.

En estas adquisiciones voluntarias se incluyen las donaciones y herencias, las cuales vienen a aumentar el acervo de bienes municipales y, por tanto, los servicios públicos.

### 3.1.2.2.1. DONACIONES

La donación es el acto jurídico, en virtud del cual una persona por su voluntad o por mandato de la ley, transfiere gratuitamente al municipio el dominio o los derechos de propiedad sobre un bien que le pertenezca. La normatividad que la regula se encuentra en el Código Civil de cada entidad.

Conforme a lo dispuesto en el Código Civil para el Distrito Federal, la donación puede ser: pura, condicional, onerosa o remuneratoria.

Pura, es la donación que se otorga en términos absolutos; que no impone condición alguna.

-Condicional, la que depende de algún acontecimiento

incierto, consistente en el empleo o destino que debe darse al bien donado.

-Onerosa, la donación que se hace imponiendo algunos gravámenes o alguna carga inferior al valor que se obtiene de lo donado.

-Y remuneratoria, la que se hace en atención a servicios recibidos por el donante y que este no tenga obligación de pagar.

Una de las diferencias entre donaciones y herencias es que las donaciones sólo pueden tener lugar entre los vivos, y no surten efecto si no se hace en vida del donante.

La mayoría de las donaciones se realizan con una finalidad concreta, y generalmente en forma voluntaria; sin embargo, existen casos en que la ley establece la obligatoriedad de donar bienes al municipio; Por ejemplo, las donaciones establecidas en la ley de fraccionamientos, porque son con el interés de crear algún servicio, obligando al fraccionador a donar al ayuntamiento cierto porcentaje de la superficie, a fin de utilizarla para parques, jardines, mercados, escuelas y demás sitios de servicio público.

Los terrenos que sean donados de esta forma al municipio serán localizados por el propio ayuntamiento, siendo conveniente que se perfeccione la donación de los terrenos en favor del municipio y se declare el uso que el ayuntamiento aplicará a los terrenos donados antes que se de principio a las obras.

Para los demás casos de donaciones, si son bienes inmuebles, el cambio de propietario se protocolariza mediante escritura, ante el notario público.

A veces ocurre que el propietario de un terreno cede los derechos de todos o parte de sus inmuebles, sin exigir ningún pago a cambio. En estos casos, las autoridades señalan al propietario

las ventajas que tendrá su propiedad por la aplicación de un plan para la comunidad y deberán asegurarle que el área donada se aprovechará mejor.

Sin embargo, en algunos casos, las autoridades pueden brindar en compensación o como incentivo a los donantes, el descuento de las obligaciones fiscales causadas por otras propiedades, distintas a las donadas.

### 3.1.2.2.2. HERENCIAS

Entre las adquisiciones voluntarias se comprenden las herencias; aunque el derecho del municipio a recibir los bienes de una herencia procede en virtud de un mandato legal, para ello se requiere no obstante, una manifestación de voluntad.

Se distinguen dos modalidades de adquisición hereditaria:

a) Por voluntad del testador, el cual, de forma escrita, realiza una declaración en la que expresa, como una de sus últimas voluntades, que el municipio disponga de sus bienes después de su muerte.

b) Constitución del municipio en heredero, a falta de personas que tengan derecho a heredar. Las actuaciones administrativas al respecto se iniciarán de oficio o por denuncia de los particulares. Están obligados a poner la situación de sucesión ab intestato en conocimiento, los funcionarios que tengan conocimiento de ello y los particulares que, por su relación con los bienes del fallecido, tengan conocimiento de dicha circunstancia.

En casos inexistentes de disposiciones legales que regulen esta adquisición, se estará sujeto a lo señalado en el Código Civil, para conocer qué personas pueden ser beneficiarias de los

bienes del difunto; porque, como se señaló, estos bienes corresponden al municipio sólo en los casos de no existir heredero.

### 3.2. DERECHOS SOBRE BIENES.

El segundo elemento integrante del patrimonio municipal, lo constituyen los derechos sobre los bienes; que se definen como la facultad legal que posee el ayuntamiento para disponer, como mejor convenga, de los bienes que forman su patrimonio.

El ejercicio de estos derechos generalmente se traducen en ingresos que generan algunos de sus bienes por el uso, aprovechamiento o enajenación a que son sometidos; sin embargo existen algunos otros que no necesariamente producen ingresos; tal es el caso de la enajenación gratuita y la transmisión temporal de un bien patrimonial a través de un contrato de comodato.

Considerando lo anterior, los derechos sobre los bienes patrimoniales se clasificarán primeramente, atendiendo a los ordenamientos jurídicos fiscales, de acuerdo a los ingresos que se generen de los bienes; y posteriormente agrupándose de acuerdo al uso y destino de los mismos.

Atendiendo a la clasificación por ingresos sobre los bienes patrimoniales, estos ingresos provienen de los conceptos de "Derechos" y "Productos" que establecen las leyes fiscales municipales; unos por el ejercicio de funciones de derecho público y el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público; y otros, por el ejercicio de funciones de derecho privado y por el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado.

La normatividad federal, contenida en el Código Fiscal de la Federación, nos habla de estos conceptos de la siguiente manera:

"Derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso y aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación".

"Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado, en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de sus bienes de dominio privado".

Al respecto, la legislación hacendaria municipal, nos señala una serie de ingresos, que percibe bajo los conceptos de "Derechos" y "Productos" y que, en materia de patrimonio son generalmente<sup>17</sup>:

a) Por derechos. Todo uso y aprovechamiento que se haga de los bienes de dominio público y la prestación de servicios públicos donde se afecten bienes municipales, tales como:

1.- Por el uso y prestación de servicios de cementerios propiedad municipal.

- Exhumación.
- Inhumación.
- Traslado de cadáveres,
- Etc.

2.- Por el uso de corral municipal.

- depósito de animales.
- Etc.

3.- Por almacén de vehículos.

4.- Por estacionamiento de vehículos y aprovechamiento de la vía pública.

- Estacionamiento de automóviles de sitios o taxis.
- Estacionamiento de camiones.
- Estacionamiento de camionetas.
- Estacionamiento para particulares.
- Estacionamiento exclusivo para uso comercial.
- Maquinaria y materiales para construcción.
- Etc.

5.- Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados.

- Uso de plazas.
- Interior o exterior de mercados.
- Pisos en calles, paseos y lugares públicos.
- Portales.
- Etc.

6.- Por servicio de abasto.

- Guarda
- Matanza
- Transporte
- Inspección sanitaria de carne.
- Peso en básculas.
- Almacenajes.
- Refrigeración
- Y otros relativos al uso de la maquinaria, matanza u otros servicios.

7.- Otros.

b) Por productos. Toda función de derecho privado y todo uso, aprovechamiento y enajenación de bienes de dominio privado tales como:

1.- Arrendamientos de locales comerciales o bienes propiedad del municipio.

- Mercados.
- Bodegas.
- Kioscos.
- Terrenos.
- Parques.
- Jardines.
- Camellones
- Plazas.
- Etc.

2.-Explotación de bienes propiedad del municipio.

3.-Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al municipio.

Y la agrupación de los derechos, en razón al uso y destino de los bienes, sin que necesariamente medien ingresos, es la siguiente:

a) Uso y aprovechamiento

-Derechos para aprovechar al máximo sus bienes patrimoniales, con el fin de que se traduzcan en ingresos por el uso y aprovechamiento a que son sometidos.

b) Contrato de comodato.

-Derechos para transmitir el dominio de un bien durante un tiempo determinado, sin que se deje de pertenecer al municipio.

c) Desincorporación.

-Derechos por desincorporar bienes que hayan dejado de ser útil para la administración o por que esos bienes sean para satisfacer necesidades sociales, procediendo a su enajenación onerosa o gratuita.

### 3.2.1. USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS BIENES.

El ayuntamiento tiene, como uno de sus derechos patrimoniales, la utilización de los bienes y la obtención del beneficio de los mismos; que como ya se señaló, el uso y aprovechamiento a que son sometidos le brindarán al municipio mayores ingresos provenientes de los mismos.

Existen varias formas para el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales, las más comunes son las que sólo requieren para su uso y aprovechamiento y que generan ingresos por la prestación de servicios donde se afectan bienes municipales<sup>18</sup>.

Empero, existen algunas formas que, por su importancia, requieren ciertas consideraciones y mayores trámites, para otorgar el uso y aprovechamiento de los bienes a los particulares, tales como el arrendamiento y la explotación.

#### 3.2.1.1. ARRENDAMIENTO.

Es el contrato en que dos partes se obligan recíprocamente, el ayuntamiento a conceder el uso o goce de un bien; y la otra parte, a pagar un precio determinado en dinero por este uso o goce.

El ayuntamiento podrá dar en arrendamiento sus bienes muebles o inmuebles; sujetándose para ello a las disposiciones de la Constitución política del Estado, la Ley Orgánica Municipal y las Leyes Fiscales Municipales.

Siendo necesario considerar:

- Que las rentas por el uso o aprovechamiento de los bienes, propiedad de los municipios, se determinarán de acuerdo con la tarifa que establezca la ley de ingresos de cada municipio; se

fijarán en los respectivos contratos, que deberán celebrarse con sujeción a los preceptos legales de la materia.

- Que los arrendatarios de los bienes municipales están obligados a utilizar dichos bienes, exclusivamente para los usos que tenga registrados la Tesorería Municipal.

-Y que el gobierno municipal podrá convenir con los poseedores la forma y términos, conforme a los cuales se darán por terminados los contratos de arrendamiento que les otorguen la posesión del bien.

### 3.2.1.2. EXPLOTACION

En cuanto a la explotación, ésta se refiere a la obtención de utilidad de los medios conducentes al aprovechamiento de riquezas de toda índole.

Esta explotación de los bienes municipales se realiza generalmente por medio de concesiones otorgadas a los particulares.

La concesión es un acto administrativo, por medio del cual, la administración pública confiere, a una persona o sociedad, una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicios público y de los bienes del Estado.<sup>19</sup>

Partiendo de la base de que el dominio público es inalienable e imprescriptible, el derecho se reduce a la explotación uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata. Estas actividades sólo pueden realizarse por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas y no pueden hacerlo, sino mediante concesiones, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Estatal

y la Ley Orgánica Municipal.

Las concesiones sobre dominio público no crean derechos reales; simplemente otorgan, frente a la administración y sin perjuicios de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.<sup>20</sup>

Además, las concesiones deben estar sujetas a las normas que dicta la Ley Orgánica Municipal, y en su caso a los reglamentos específicos y a la aprobación de la Legislatura Local.

Se puede decir entonces, que la concesión es un acto de derecho público, mediante el cual los municipios delegan a una persona o a una empresa particular una parte de sus atribuciones.

Si una persona o sociedad adquiere una concesión, es para sacar un provecho razonable de ella, poniendo su capital y trabajo en una empresa que puede ofrecer beneficios o pérdidas. Combinar el interés general y el interés privado del concesionario es la base de la concesión.

Las partes involucradas comúnmente en la concesión son:

- a) El municipio concedente
- b) El concesionario (particular o empresa); y en su caso,
- c) Los beneficiados o consumidores

Los concesionarios deberán cubrir en la tesorería el monto de los productos que, de acuerdo a la cuota aplicable, corresponda, realizándose de conformidad con la Ley de Hacienda y de Ingresos, señalando, por ejemplo, lo siguiente:

"Las concesiones que celebre el ayuntamiento con los

particulares, previo al cumplimiento de la Ley Federal Forestal, para extraer leña o madera de los árboles caídos o secos, gomas, resinas y raíces útiles que puedan extraerse sin perjuicio de los bosques, se cobrarán según lo estipule la Ley de Ingresos o bien de acuerdo al convenio que se celebre entre la presidencia municipal y los particulares<sup>21</sup>

La concesión de un inmueble se hará mediante subasta pública y generalmente de acuerdo a las siguientes bases:

a) El interesado en obtener la concesión debe presentar la solicitud al ayuntamiento.

b) El ayuntamiento debe señalar las condiciones a que el concesionario deberá sujetarse para la explotación de los bienes, así como las sanciones a las que se hará acreedor, en caso de incumplimiento.

c) Se convendrá el término de la concesión, las causas de caducidad o pérdida anticipada de la misma, la forma en que el ayuntamiento vigilará el aprovechamiento a que serán sujetos los bienes, así como los ingresos que se causen.

Además de lo anterior, es indispensable tener en cuenta aquellas personas a quienes no se pueden dar concesiones comúnmente, y que son:

-Funcionarios y empleados públicos.

-Cónyuges o parientes con cualquier grado de consanguinidad con los anteriores.

-Empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos los funcionarios o empleados públicos.

Una vez otorgadas las concesiones, su extinción podrá ser por

cualquiera de las causas siguientes:

1. Vencimiento del término por el que se hayan otorgado.
2. Renuncia del concesionario.
3. Desaparición de su finalidad o del bien objeto de la concesión.
4. Revocación.

Las concesiones podrán ser revocadas por cualquiera de las causas siguientes:

-Dejar de cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión o dar al bien objeto de la misma, un uso distinto al autorizado.

-Dejar de cumplir con las condiciones a que se sujete el otorgamiento de la concesión.

-Dejar de pagar oportunamente los productos que se hayan fijado en la concesión.

-Las demás previstas en la ley o en los contratos de las propias concesiones.

La revocación de una concesión se dictará por la autoridad administrativa, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Cuando la nulidad se funde en error y no en la violación de la ley, o en la falta de los supuestos, para el otorgamiento de la concesión, ésta podrá ser confirmada por la autoridad administrativa tan pronto como cese tal circunstancia.

## 5. Declaratoria del rescate

Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad o interés público, mediante indemnización, cuyo monto será fijado por peritos.

La declaratoria de rescate hará que los bienes, materia de la concesión, vuelva de pleno derecho, desde la fecha de declaratoria a la posesión, control y administración del municipio; estableciéndose en la misma las bases generales que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario.

6. Cualquier otra prevista en las leyes, reglamentos o disposiciones administrativas que, a juicio de las autoridades municipales, haga imposible o inconveniente su continuación.

Al igual que para el otorgamiento de las concesiones, los derechos y obligaciones derivados de las mismas sólo podrán cederse con la autorización previa y expresa de la legislatura del Estado; exigiendo al nuevo concesionario que reúna los mismos requisitos y condiciones que se tuvieron en cuenta, para el otorgamiento de la concesión respectiva.

Es necesario que las autoridades municipales tengan debidamente identificados los bienes que pueden concesionar; y que, para tal efecto, realicen una serie de consideraciones como las siguientes:

-Existen algunas actividades lucrativas que, si las desarrolla el municipio, distraerán la atención que éste debe prestar a los servicios públicos municipales; que como obligación primordial, le corresponde instrumentar dentro de su labor de administrador de bienes.

-No es conveniente que el ayuntamiento asuma el papel de

patrón o empleador de personas que no desempeñen un servicio encuadrado en las funciones administrativas municipales; ya que además de dispersar las funciones que tiene encomendadas como ente prestador de servicios, caería en una competencia desleal frente al sector privado, ejerciendo funciones que no le corresponden.

-A veces el municipio se ve imposibilitado para obtener el aprovechamiento de sus bienes; esto obedece a incapacidades administrativas, económicas y técnicas; por lo que se ve orillado a concesionar la explotación para no tener los inmuebles ociosos y para obtener rendimiento de los mismos.

Es por ello recomendable que el municipio:

1) Concesione todos aquellos bienes que sean para desarrollar actividades comerciales, como: loncherías, restaurantes, refresquerías, puestos fijos o semifijos; otras actividades en los parques, jardines, unidades, mercados municipales, etc. así como bancos de materiales de construcción, maderas en bosques, etc.

2) No concesione los bienes que sean exclusivamente para dependencias relacionadas con la prestación de servicios, no otorgando concesiones dentro de las mismas a particulares, aun cuando sea para proporcionar servicios a sus empleados; ejemplo: loncherías, holerías, o cualquier actividad de lucro dentro de las oficinas municipales, ya que ello puede modificar su imagen de autoridad a comerciante.

En general, en todo los casos de concesión, sus condiciones deberán ajustarse a la lógica y a la ética gubernamental.

### 3.2.2. CONTRATO DE COMODATO.

Tradicionalmente, el municipio ha venido realizando donaciones de sus bienes patrimoniales a diversas instituciones

públicas y privadas, para que destinen sus bienes a fines de utilidad pública.

Sin embargo, al efectuar donaciones, el ayuntamiento pierde los derechos de propiedad de los bienes municipales donados; por lo que el contrato de comodato resulta una buena alternativa para transferir sus bienes por tiempo definido o determinado sin que se extingan sus derechos de propiedad sobre las mismas, a fin de que sus economías no se debiliten.

El comodato es un contrato por el cual, el municipio se obliga a conceder gratuitamente el uso de un bien y la otra parte contrae la obligación de restituirla individualmente. Cuando el préstamo tuviera como objeto cosas consumibles, sólo será comodato si ellas fuesen prestadas para ser restituidas idénticamente.

Es importante que las autoridades municipales, antes de celebrar el contrato de comodato, consulten el Código Civil de su entidad para que tengan pleno conocimiento sobre las obligaciones de las partes que intervienen y de las condiciones que se requieren para su funcionamiento; ya que, generalmente, varía el contenido de dicha normatividad en las diferentes entidades país, razón por la que se darán a continuación sólo algunos aspectos que generalmente se consideran en el contrato de comodato:

-El comodatario adquiere el uso pero no los frutos y accesorios del bien prestado ya estando obligado a su conservación, y siendo responsable de todo deterioro que sufra el bien por su culpa.

-El ayuntamiento no podrá dar en comodato, sin autorización de la Legislatura, los bienes del municipio.

-El ayuntamiento puede exigir la devolución del bien, antes de que termine el plazo o uso convenido por las siguientes causas:

- \* Porque se presente la necesidad urgente del bien.

- \* Porque pruebe que hay peligro de que perezca si continúa en poder del comodatario.

- \* Porque el comodatario haya autorizado a un tercero a servirse del bien sin consentimiento del ayuntamiento.

El comodatario no podrá conceder a un tercero el uso del bien entregado en comodato, excepto cuando solicite el permiso del ayuntamiento.

### 3.2.3. DESINCORPORACION.

El ayuntamiento podrá desincorporar los bienes del patrimonio municipal, en los casos que la ley lo permita; y mediante decreto del H. Congreso quedará habilitado para desincorporar un bien que haya dejado de ser útil, para fines de servicio público.

Siempre se necesitará la autorización del Congreso del Estado para cualquier movimiento que el ayuntamiento quisiera ser, ya sea por enajenación onerosa o donación.

Cuando un bien de dominio público de uso común, mediante decreto del H. Congreso, haya sido desincorporado del patrimonio, en los términos de ley, el ayuntamiento podrá beneficiarse obteniendo ingresos de la enajenación del bien avisando de la misma a los propietarios de los predios colindantes, los cuales podrán adquirir por medio del derecho que tienen sobre ellos, la parte del bien que les toca. Así mismo corresponderá el derecho de adquirir una parte proporcional del bien, al último propietario de un bien adquirido por procedimientos de derecho público, como cuando se efectúa una expropiación.

La declaración de inutilidad, para el uso o servicio de los bienes, procede automáticamente por la declaración de venta de las mismas, y se realiza tomando en cuenta lo siguiente:

Los bienes de dominio público, que lo sean por disposición de la autoridad, podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación emitido por el H. Congreso, cuando dejen de ser útiles para la prestación de servicios públicos.

El municipio se reservará el dominio de estos bienes hasta el pago total del precio total del bien, y de los intereses, en su caso. Mientras no esté totalmente pagado el precio del bien, los compradores de inmuebles no podrán hipotecarlos, ni constituir sobre ellos derechos reales en favor de terceros, ni tendrán facultad para derrivar o modificar las construcciones sin permiso del ayuntamiento.

El pago de los créditos provenientes de la enajenación de bienes, que forma parte de la hacienda de los municipios deberá hacerse en la tesorería municipal, en la forma y plazos que se estipulen en el contrato respectivo.

Puesto que una de las obligaciones de las autoridades municipales es la de conservar y acrecentar su patrimonio; es indispensable que, tanto la enajenación gratuita como onerosa, se encuentren condicionadas y establecidas en la ley para que proceda la desincorporación del bien.

A) En la enajenación gratuita se necesitará la autorización de la legislatura y generalmente les quedará la prohibición del bien, a menos que, el inmueble municipal:

-Se destine para la realización de los objetivos consignados en los planes estatales o regionales de desarrollo urbano.

-Tenga por objetivo satisfacer las causas de un interés

público.

-Se destinen a la construcción de escuelas por parte del Estado o la Federación, debidamente programadas y que deberán realizarse en un plazo determinado, en caso contrario, la propiedad regresará al municipio.

Para estos efectos, se efectuará por decreto la fijación del plazo máximo dentro del cual deberá iniciarse la utilización del bien en el objeto solicitado.

Corviene aclarar que si el donatario no iniciare la utilización del bien en el fin señalado, dentro del plazo previsto o si, habiendolo hecho, diera al inmueble un uso distinto sin contar con la previa autorización, tanto el bien como sus mejoras, revertirán en favor del municipio, por desvirtuar la naturaleza o el carácter no lucrativo de sus fines.

El mueble municipal:

Es indispensable que tenga por objeto satisfacer las necesidades de interés público, como las instituciones de beneficencia, educativas o culturales; ayudará a quienes atiendan la prestación de servicios sociales por encargo de las propias dependencias o a beneficiarios de escasos recursos, de algún servicio asistencial público, etc.

Sin embargo, aunque la enajenación gratuita este condicionada, es más conveniente para los municipios evitarla y utilizar los contratos de comodato.

B) En la enajenación onerosa, los bienes podrán desincorporarse previa autorización de la legislatura, por cualquiera de las siguientes razones:

-Cuando los bienes hayan cumplido con su finalidad.

-Cuando resulten antieconómicos en su conservación y sostenimiento.

-Cuando se presenten condiciones ventajosas en el mercado para su venta.

Para que el Congreso del Estado autorice la enajenación de los inmuebles del municipio, es necesario que los ayuntamientos peticionarios justifiquen lo siguiente:

-Que el bien que se pretenda enajenar no reúna las condiciones de una obra o no preste un servicio público.

-Que la enajenación tenga por objeto beneficiar considerablemente a la hacienda municipal.

-Que la enajenación resulte necesaria para los programas de obras benéficas y públicas.

La enajenación se hará mediante subasta pública, anunciándose la venta en el periódico del Estado.

La solicitud de enajenación de un inmueble del ayuntamiento deberá contener los siguientes datos:

1. Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble.

2. Valor catastral o fiscal y comercial del inmueble.

3. Términos de la operación y motivos que se tengan para realizarla.

4. La documentación en su caso, para acreditar la propiedad del inmueble.

5. Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico; certificando esto último un perito en la materia.

6. El destino que se dará a los fondos que se obtengan de la venta.

7. Otros que a juicio de las autoridades sean necesarios.

La intervención del Congreso se realizará, previa a la solicitud del ayuntamiento, a la que deberá anexarse:

a) Un acta de cabildo, que firmará también el tesorero municipal, en la que se acreditará la necesidad de enajenar algún bien inmueble del municipio y se consignarán las ventajas de esa operación.

b) En la misma acta deberá informarse el destino que se proyecta dar al producto que se obtenga de la enajenación.

c) Un plano de localización y si fuera sólo una fracción, el plano del conjunto.

d) Un avalúo de los bienes que se pretenden enajenar, que deberá practicarse por conducto de una institución nacional de crédito, o en su defecto, en los lugares donde no hubiera este servicio, por conducto de la recaudadora de rentas del Estado en el municipio.

Es recomendable que toda enajenación onerosa de bienes que realice el municipio sea de contado, a excepción de las enajenaciones que se efectúan en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y que tengan como finalidad resolver necesidades sociales; siendo conveniente, en estos casos, que en los contratos respectivos se estipule que la falta de X número de mensualidades

de los abonos a cuenta del predio y de sus intereses en los términos convenidos, así como la violación de las prohibiciones contenidas en el contrato, dará origen a la rescisión del mismo. Para la realización del contrato de compra-venta, debe remitirse cada entidad al Código Civil para sujetarse a lo establecido en ese ordenamiento.

En ningún caso podrán enajenarse bienes de uso común o destinados a un servicio público municipal, mientras tenga ese carácter o destino, que sólo podrá cambiar mediante autorización del Congreso del Estado.

En los casos que se autorice la enajenación de bienes del municipio y quede estipulado en el contrato que el precio o parte de él, se pague a plazos, es requisito indispensable el otorgamiento de garantía para asegurar el pago.

Una vez señaladas las formas de que se vale el municipio para ejercer sus derechos sobre los bienes patrimoniales, se puede concluir:

-Que estos derechos nacen de que el municipio tiene bienes y potestad sobre los mismos, y potestad para darles un uso en atención a las funciones de derecho público a que está obligado frente a la comunidad.

-Que al ejercer ciertos derechos, se establece la posibilidad de que se generen ingresos a favor de la hacienda pública, que en la propia Constitución Política Federal, se prevén (artículo 115, fracc. IV).

-Que las fuentes de ingresos por ejercer los derechos patrimoniales, deben aparecer en la Ley de Hacienda y de Ingresos, ligándose a la facultad del municipio de realizar cobros por la prestación de servicios públicos.

-Que no todos los derechos sobre bienes patrimoniales producen ingresos, ya que existen algunos derechos que destina el municipio para fines sociales.

-Que todos los derechos, sin excepción, deben ser ejercidos con apego a lo que establecen los ordenamientos legales.

### 3.3. INVERSIONES FINANCIERAS

El tercer y último elemento del patrimonio lo constituyen las inversiones financieras que realizan los ayuntamientos y que vienen a aumentar el patrimonio municipal.

Estas se refieren a la colocación de dinero para hacerlo productivo, y pueden ser:

a) Los valores depositados por el municipio en las instituciones nacionales de crédito, y

b) Los títulos de empresas en las que el municipio tenga participación en el capital social.

La participación del municipio en el capital de empresas, al igual que los valores en bancos, es de muy reducido volumen; esto se debe a la política financiera municipal, que obliga a la administración a destinar todos sus recursos a la prestación de servicios, para las necesidades sociales continuamente insatisfechas.

Sin embargo, cuando se presenten las inversiones, siempre atenderán al interés general y deberán estar condicionadas a una política general que atienda los servicios públicos; realizándose fundamentalmente en los siguientes casos:

\*Para los valores:

-Transitoriamente, cuando el municipio tiene liquidez (caso de superávit, debido al aumento de participaciones u otros ingresos), podrá depositarlos a plazos mensuales.

-Mientras no se ocupen esos recursos o no se oriente el destino o uso que se les va a dar.

-Cuando tenga que hacer previsiones para enfrentar un compromiso a futuro, con el fin de que, llegado el momento, pueda cubrirlo el municipio.

-Otros previamente establecidos<sup>22</sup>.

\*Para los títulos de empresas:

-Cuando la finalidad sea la prestación de servicios.

-Para proteger el empleo.

-Para proteger el consumo.

-O para cualquier otra actividad de interés público.

En general, los títulos consisten en acciones representativas de la participación municipal, en el capital social de empresas, en virtud de las cuales, el municipio tiene derechos totalmente idénticos a los que, en igual situación, adquieren los demás accionistas de las mismas sociedades, en los términos de la ley.

El municipio puede tener participación minoritaria o mayoritaria, y de acuerdo al total de las acciones en el capital social, será el tipo de empresa en la que participe.

Generalmente, el municipio tiene más participación en las

empresas públicas, conocidas como empresas municipales, que en las privadas.

Una definición de empresa pública que integra todos los elementos esenciales es la siguiente<sup>23</sup>:

Una empresa pública es una organización:

1) Propiedad de las autoridades públicas, incluyendo autoridades centrales, estatales o locales, en una proporción de 50 por ciento o más.

2) Está bajo control de la alta dirección de las autoridades públicas propietarias; dicho control público incluye entre otros, el derecho de designar a los altos directivos y formular decisiones críticas de política.

3) Se crea bajo el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, los cuales pueden tener un carácter multidimensional.

4) Como consecuencia, se encuentra colocada bajo un sistema de responsabilidad pública.

5) Participa en actividades de carácter comercial.

6) Involucra la idea básica de inversiones y rendimientos; y,

7) Comercializa su producto en forma de bienes y servicios.

La empresa paramunicipal deberá regirse en aspectos patrimoniales, según lo que se estipule en el acta constitutiva y en los reglamentos internos de operación.

Puede nacer con patrimonio propio con patrimonio que aporte el municipio, bajo diversas formas jurídicas, como concesión,

contrato de comodato, etc. En todas estas formas el municipio seguirá conservando el control de sus bienes, con las modalidades que se establezcan en los contratos o convenios respectivos.

Cuando se extingan, por cualquier causa los recursos de las corporaciones municipales, quedarán nuevamente a disposición del ayuntamiento, y procederá a destinarlos, según sus necesidades, bien sea a otras dependencias, a un servicio público o a desincorporarlos del patrimonio municipal.

Se han visto ya los elementos del patrimonio municipal: Bienes, derechos e inversiones, elementos que el municipio no sólo debe conocer, sino administrar, para desarrollar sus funciones, por lo que a continuación se señalan algunos aspectos que deben considerarse para una mejor administración municipal y así proporcionar mejores servicios.

## Citas Bibliográficas

1. Ley Orgánica Municipal tipo SAHOP, Monterrey Nuevo León, Baja California, Coahuila, Jalisco, Estado de México, San Luis Potosí, Chihuahua.
2. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo II. Editorial Porrúa. Octava edición. México 1986.
3. Due-Ann F. Friedlaender, Jhon F. Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público. Editorial Cecsá, 1987.
4. Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Omeba, Buenos Aires, 1976.  
  
Díez, Manuel María. Dominio Público: Teoría General y Régimen Jurídico. Editorial Librería jurídica, Buenos Aires, 1979.
5. Fiorini A. Bartolomé. Derecho Administrativo. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1976. y García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Eisa, Madrid 1968.
6. Si se desea, puede consultarse el manual para el Presidente Municipal "Cómo elaborar y expedir declaratorias" SAHOP Desarrollo Urbano Municipal, México 1981.
7. El artículo 9o. de la Ley General de Bienes Nacionales, como ya se vio anteriormente, nos señala al respecto que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y que no están sujetos, mientras no varíe

su situación jurídica, acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

8. Artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales.

9. Generalmente estos bienes son de la Nación, empero pueden existir algunos que sean propiedad del municipio.

10. Martínez Vera, Rogelio. Obra citada.

11. La Ley General de Bienes Nacionales en sus Arts. 37 y 38, nos señala que los bienes de dominio privado son enajenables, embargables y prescriptibles.

12. Conviene aclarar que la mayoría de los bienes, cuyo titular es el municipio, se encuentran afectados al uso o servicio público, su uso preferentemente es estar al servicio de las distintas dependencias orgánico-administrativas del municipio, e incluso podría afirmarse que su adquisición se produce precisamente en función de esta afectación.

13. Se basó en el Código Civil para el Distrito Federal, que señala en sus Artículos 765 y 766 que los bienes de dominio del poder público son los que pertenecen a la Federación, a los estados o a los municipios, y que estos bienes se registrarán por las disposiciones de este código en cuanto no estén determinados por leyes especiales.

Señalando los procedimientos en el libro segundo, titulado De los bienes, como sigue:

-De los bienes vacantes de los Arts. 785 al 789 y

-De los bienes mostrencos de los Arts. 774 al 784.

Sin embargo, cabe aclarar que tales procedimientos variarían de conformidad con la legislación que los regule en cada entidad.

14. En caso de estar en el Distrito Federal, pero en el caso de estar ubicados en los municipios se adjudicarán a los mismos.
15. Código Civil para el Distrito Federal.  
Libro segundo De los bienes. Título séptimo De la prescripción.
16. Causas de de utilidad pública: son las razones que para beneficio de la colectividad justifican el cambio de propiedad privada a propiedad pública.
17. Se analizaron por las leyes de Hacienda de 1984 de Morelos, Michoacan, Baja California Sur e Hidalgo. Y las Leyes de Ingresos Municipales de 1984 de Aguascalientes, Baja California Sur, Baja California e Hidalgo.
18. Son los señalados en la clasificación de derechos sobre bienes, según los ingresos que genera por concepto de "DERECHO".
19. Serra Rojas, Andrés. (obra citada)
20. Ley General de Bienes Nacionales (Art. 20). Este ordenamiento es supletorio para el ámbito municipal donde exista la reglamentación respectiva.
21. Ley de Hacienda Municipal de San Luis Potosí.
22. En la metodología "La Programación Financiera en una Hacienda Pública Estatal". Elaborado por INDETEC.  
Se plantean al máximo algunas proposiciones para aprovechar óptimamente los recursos financieros excedentes como:

- A) Compra de CETES por su alta liquidez y atractivos rendimientos.
- B) Colocación de valores NAFINZA programados.
- C) Acelerar la realización de algunas obras.
- D) Adelantar ciertos pagos para aprovechar bonificaciones por pronto pago y disminuir los costos financieros.
- E) Crear fondos revolventes.
- F) Cuando se tiene "SUPERAVIT" permantente optimizar los ahorros en el tiempo.

23. Andreja Bohm, Concepto, definición de la empresa pública.  
Revista Trimestral No. 1 EMPRESA PUBLICA E.I.E.P.

## CAPITULO IV

### ASPECTOS PARA UNA MEJOR ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

#### 4.1. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución Federal y las respectivas de los estados, así como las leyes orgánicas municipales no establecen una distinción entre los municipios, y están en posibilidad de aportar algunas sugerencias para su mejor organización; fue necesario considerar en capítulos anteriores, sus características más esenciales y dividirlos de acuerdo con ellas. De esta manera, consideramos como aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal los siguientes: El número de habitantes, sus principales actividades económicas y los servicios educativos y culturales con que cuenta; los servicios públicos que proporciona, el presupuesto anual de ingresos y las características de los asentamientos humanos. De acuerdo con estas hipótesis, que de ninguna manera son limitativas, podríamos dividir a los municipios en tres grandes categorías: Municipios rurales, urbanos y metropolitanos.

Debemos también considerar que la administración municipal

comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales para los habitantes de una circunscripción territorial. Bajo este supuesto, podemos apreciar a la administración del Municipio como un sistema Político-Administrativo dentro de un marco socioeconómico, que actúa bajo un régimen jurídico. Este sistema recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales, una vez jerarquizadas, son atendidas por los órganos administrativos del municipio, a fin de ser convertidas en bienes o servicios para la comunidad. Para que este proceso de conversión se realice, intervienen:

a) Estructuras: que representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.

b) Procedimiento: para la prestación de los servicios, la regulación de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.

c) Recursos: que pueden ser humanos, financieros y materiales.

Mediante las estructuras de regulación se pretende dar coherencia a la acción de gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos públicos del municipio, que comprenden básicamente las funciones de:

1. Planeación
2. Programación
3. Presupuestación
4. Evaluación
5. Control
6. Estadística
7. Informática
8. Mejoramiento Administrativo.

En la Administración Pública Municipal, estas funciones se identifican en los siguientes órganos:

**Ayuntamiento:**-órgano colegiado- encargado de las decisiones primarias que afecten a la administración municipal.

**Presidente Municipal:** -órgano ejecutivo- encargado de llevar a cabo los acuerdos tomados por el Ayuntamiento y de desarrollar en la esfera administrativa las tareas que tienen encomendadas por las atribuciones que le confieren las leyes y reglamentos.

En los municipios urbanos y ciudades metropolitanas puede existir un órgano de regulación cuyas funciones serían las de planeación, programación y presupuestación, evaluación y control de las acciones en que el municipio ha de comprometer recursos y la formulación del presupuesto, con base en esos programas. Le compete así mismo procurar la coordinación con dependencias tanto federales como estatales.

En los municipios urbanos y rurales estas funciones son ejercidas por la Tesorería Municipal.

Mediante las estructuras de operación se pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de los servicios y se identifican con las siguientes funciones: gobierno, finanzas, desarrollo urbano, servicio público, obras públicas: pudiendo realizarse por los siguientes órganos:

- Secretaría de Ayuntamiento
- Tesorería
- Desarrollo Urbano y Servicios Públicos
- Cultura y Bienestar Social
- Seguridad Pública.

Mediante las estructuras de apoyo administrativo se pretende

desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifican con las tareas de personal, recursos materiales y servicios generales.

En los municipios urbanos y metropolitanos las estructuras de apoyo administrativo se identifican con las áreas de Oficialía Mayor o de Administración, en donde se llevan a cabo las funciones de personal, Adquisiciones, Almacenes, Talleres y Servicios Generales. En los municipios rurales y urbanos, las funciones las pueden realizar la Tesorería o la Secretaría del Ayuntamiento.

Con este marco general, y tomando en consideración algunos principios básicos de administración, así como las mejores experiencias de algunos municipios del país, se puede sugerir un modelo de organización que sirva como marco de referencia a las autoridades municipales para proponerse una estructura organizacional que, adaptada a las características propias del municipio, le permita cumplir de una manera más eficaz sus objetivos institucionales.

#### 4.1.1. EL MUNICIPIO RURAL.

Las principales características del municipio Rural, atendiendo a las variables previamente mencionadas, son las siguientes: Población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta; agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a la agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con que cuenta son escuelas primarias, y sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

De acuerdo con estas características, y con base en el análisis realizado de las leyes orgánicas municipales, podemos concluir que la estructura administrativa de los municipios

rurales es la siguiente: En la parte superior el Ayuntamiento, como órgano colegiado deliberante, es el responsable de la administración del municipio; inmediatamente después está el Presidente Municipal como responsable de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, y dos órganos operativos, que son la estructura mínima que puede tener el Municipio, constituido por: El Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero. Es importante señalar que los titulares de estos órganos deben ser personas diferentes a las que integran el Ayuntamiento.

#### 4.1.2 EL MUNICIPIO URBANO

Las características que distinguen al Municipio Urbano son las siguientes:

Tiene entre 30,000 y 150,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: La agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio y el turismo y, entre otras; en cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanzan hasta los niveles medio básico (secundarias o sus equivalentes) y, en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos, entre otros; cuenta con todos los servicios públicos, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, mercados, transporte urbano, etcetera; el agrupamiento de población se caracteriza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

Con base en los elementos mencionados, y de acuerdo con las funciones que a los ayuntamientos y presidentes municipales les tienen asignadas las leyes orgánicas respectivas, la estructura administrativa diseñada para los municipios urbanos es la siguiente; en la parte superior aparece el Ayuntamiento, enseguida

el presidente municipal y dependiendo de éste, órganos como el de Relaciones Públicas, encargado del manejo de la información y de conducir las relaciones con el público, así como de difundir las actividades que realice el presidente municipal; el de Programación y Presupuesto, que actúa como órgano regulador de las funciones administrativas del Municipio; la Secretaría del Ayuntamiento, que tiene asignadas las funciones de gobierno, de cultura, recreación y bienestar social; la Tesorería, encargada de los aspectos financieros; la de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, a cuyo cargo se encuentra la constitución y conservación de las obras de beneficio colectivo y la prestación de servicios públicos; de la Seguridad Pública, para garantizar la paz pública y la seguridad de la población; la Oficialía Mayor, encargada de proporcionar los bienes o servicios que requiere la Administración Municipal para que funcione adecuadamente.

#### 4.1.3. EL MUNICIPIO METROPOLITANO.

Las características de los municipios calificados como metropolitanos son entre otras, las siguientes:

Cuenta con más de 150,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas de comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuentan con instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta postgrado así como bibliotecas con servicio especializado; así mismo, proporcionan todos los servicios públicos. El asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes.

Con todos los elementos señalados, y tomando en consideración las funciones que las leyes orgánicas respectivas les asignan tanto a los ayuntamientos como a los presidentes municipales, la

estructura del aparato administrativo de los municipios metropolitanos queda en la forma siguiente: el Ayuntamiento, en primer término, en seguida el Presidente Municipal, de quien dependen nueve unidades administrativas; La de Relaciones Públicas, que tiene a su cargo la prensa y difusión de las actividades que realice el presidente municipal; la Secretaría Particular, que se encarga del control de la agenda, los acuerdos con funcionarios, las audiencias y la correspondencia del presidente municipal; la de Programación y Presupuesto, órgano regulador de las funciones administrativas del Municipio; la Secretaría del Ayuntamiento, que realiza funciones de gobierno y política interior; la Tesorería, encargada de la Hacienda pública municipal; la de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, responsable de la construcción y conservación de las obras de beneficio social y la prestación de servicios; la de Cultura y Bienestar Social, encargada de proporcionar los servicios culturales de trabajo social, de recreación y de salud; la de Seguridad Pública, para garantizar la paz pública y la seguridad tanto de la población como de sus bienes; la Oficialía Mayor, responsable de las funciones de apoyo administrativo.

#### 4.2. CONSIDERACIONES PARA ADMINISTRAR EL PATRIMONIO MUNICIPAL.

En los capítulos anteriores se trataron los aspectos generales del Patrimonio Municipal, con la finalidad de que una vez teniendo precisada su conformación, se señalen en este capítulo algunas consideraciones para realizar una administración eficiente del mismo.

Es necesario subrayar que la administración del patrimonio Municipal reviste gran importancia por estar contenida en nuestro Máximo Ordenamiento legal, que a través de las fracciones II, IV y V de su Artículo 115, establece lo siguiente:

- a) Manejarán su patrimonio conforme a la Ley.
- b) Administrarán libremente su hacienda, formándose en parte por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan.
- c) Participarán en la creación y administración de reservas territoriales.
- d) Participarán en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La administración del Patrimonio tenderá principalmente a mejorar los servicios públicos y condiciones de vida de la población, mediante:

- a) El uso y destino óptimo de los bienes para beneficio de la población.
- b) El Aprovechamiento máximo de los bienes susceptibles de producir ingresos para enriquecer la hacienda municipal, beneficiándose la población con el destino que se hace de esos recursos que generalmente se encauzan a la satisfacción de las necesidades sociales.
- c) El aprovechamiento de sus reservas territoriales de la mejor manera posible, planteando cuidadosamente su uso y destino, tomando en cuenta las necesidades de la población, la disponibilidad y las características de las áreas; siendo necesario planear los usos, sin olvidar previsiones futuras; y, cuando el caso lo amerite, la realización de convenios con otros municipios para habilitar áreas colindantes para determinados fines como la coordinación en la prestación de servicios públicos con otros municipios, dando por resultado además de un beneficio bilateral de los municipios coordinados, un consecuente ahorro de recursos.

d) El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación, procurando la conservación del equilibrio ecológico , estableciendo zonas de veda, parques naturales y jardines, tomando las medidas necesarias para evitar y controlar la erosión, a efecto de heredar a las generaciones futuras las mismas o mejores condiciones ambientales para su desarrollo y lograr en gran medida una distribución equitativa de la riqueza.

Por ello, es importante que las autoridades municipales, al iniciar su gestión, conozcan la conformación de su patrimonio, ya que la reforma del Artículo 115 les brinda una buena oportunidad para demostrar su capacidad para administrar eficientemente el mismo.

Es recomendable que las autoridades municipales, independientemente de la administración interna del patrimonio, tomen en cuenta las siguientes consideraciones para:

- Su acrecentamiento
- Su conservación y cuidado.
- Su máximo aprovechamiento.
- Y su control.

Siendo conveniente que, según el caso:

1) Se haga de mayores recursos que permitan al municipio contar con provisiones y reservas para los casos que se presenten imprevistos.

2) Se plantee la conveniencia de crear una comisión de adquisiciones del Ayuntamiento, sugiriendo que se integre por los regidores involucrados, como son los de las comisiones de presupuesto, de patrimonio y de proveeduría. Dicha comisión tendrá por objetivo hacer transparentes los manejos de la hacienda

municipal en cuanto a las adquisiciones, sobre todo en aquellas que representen un valor considerable.

3) Exija que las áreas destinadas a donación por parte de los fraccionadores sean donde le resulten más convenientes a los municipios, por ser menos costosa la obra y/o el servicio público, y por beneficiar a un mayor número de personas.

4) Se cumplan una serie de requisitos en la adquisición onerosa, como que los costos de adquisición no deban rebasar los límites establecidos y que nunca sean valores superiores del avalúo técnicamente determinado.

5) Evite las donaciones, y en su caso, celebre contratos de comodato de conformidad con los criterios previamente establecidos que determine el Ayuntamiento, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo la atención de necesidades colectivas.

6) Que en el arrendamiento y en la enajenación onerosa, se le de prioridad a las personas, asociaciones o instituciones privadas que requieran disponer de dichos bienes para que realicen actividades de interés social.

7) Exista la coordinación de los tres niveles de gobierno con el fin de operar una sola política de suelo urbano y reservas territoriales, con acciones congruentes para la programación de sus adquisiciones y aprovechamiento de sus bienes.

8) Sustituya algunos bienes de que se sirve la administración que en la actualidad resulte obsoleta, o muy elevado su costo de conservación o mantenimiento.

9) Estudie la posibilidad de adquirir los bienes que ocupa en arrendamiento, ya que en ocasiones resulta más favorable la compra de estos bienes, por su alto valor en renta y su constante

ocupación.

10) Realice obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición, según sus necesidades.

11) Difunda mediante publicación un catalogo de los bienes municipales.

12) Promueva y lleve a cabo campañas cívicas sobre el cuidado y conservación del patrimonio, tendiente a mantener el buen estado de los bienes municipales.

13) Conserve el equilibrio ecológico, cuidando el buen estado de bosques, montes, parques, etc.

14) se aboque al estudio de anteproyectos de reglamentación interna de servicios, donde se regule el uso, mantenimiento y conservación de los bienes destinados a un servicio público, formulándose por los responsables que los tengan a su servicio.

15) La conveniencia de establecer unidades especiales a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias ya sea por el mal uso que de los bienes municipales se haga, o por ser destinados los mismos a fines particulares.

16) la aplicación de los programas que la Federación presente a los municipios.

Y todas aquellas, que se encaminen al mejor uso, aprovechamiento y control del Patrimonio Municipal.

#### 4.3. MAYOR CAPACIDAD DE GESTION A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES, PARA UNA MEJOR ADMINISTRACION Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

Remontandonos un poco a la reforma municipal de 1983, es necesario señalar que esta, tuvo un matiz político, cuyo propósito fue, y sigue siendo ampliar la vida democrática entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, la salida para buscar solución a las necesidades sociales y la posibilidad de alcanzar nuevas etapas del desarrollo económico y social, depende en gran medida

de que seamos capaces de ampliar la participación y la concertación, entre los sectores público y privado, para coadyuvar en la solución de los problemas que nos atañe a todos los mexicanos.

El fortalecimiento del municipio no es, por lo tanto, una cuestión técnica sino eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante, para que el gobierno y la administración municipal puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la constitución. Pero la reforma municipal es ante todo una ampliación de la democracia.

Con las reformas de 1983, ciertamente, la descentralización y la redistribución del poder hacia el municipio implica un cambio de actitud del gobierno y principalmente frente a la comunidad municipal. No se trata simplemente de "recibir" el poder que se distribuye. Se trata más bien de que la redistribución del poder hacia el municipio le permita generar más poder de manera autónoma. El poder redistribuido debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar. La organización genera más poder. Se trata, pues, de redistribuir el poder del Estado, es decir, el poder de organización social y esencialmente, tiempo para mejorar tal organización al nivel municipal, generando a su vez más poder interno, para alcanzar el

desarrollo integro de éste.

Por tal virtud, el municipio, como base de la organización política del territorio nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los individuos y a las colectividades. Es por ello que debe convertirse en promotor del desarrollo económico, político y social del país, ya que es el que mejor conoce los problemas, carencias y necesidades de la población.

Es por ello que, el gobierno municipal debe ser la instancia para dar solución a los problemas sociales, y al mismo tiempo ser el promotor primario del proyecto nacional, sin olvidar que éste, representa política, administrativa, económica, social y culturalmente la expresión concreta del actuar nacional.

En este orden de ideas, es necesario establecer un nuevo orden político-administrativo, adecuado a la problemática regional de cada municipio, que permita llevar acabo los programas y planes municipales, esto, en un forzoso y necesario período más amplio de gestión para los miembros de los ayuntamientos, permitiendo así, el logro de sus objetivos, que se implementan en su Plan de Desarrollo Municipal.

Presidentes municipales que gobiernan en zonas urbanas y metropolinas, coinciden en que sus gobiernos son muy cortos para poder cumplir con las peticiones de los ciudadanos, asimismo externan que no hay una congruencia con los planes de desarrollo que presenta la Federación, como apoyo para el adelanto de los de municipios; es decir, una vez que inician los programas municipales de cada Ayuntamiento, se pierde ilación y congruencia con la administración municipal entrante, lo cual es perjudicial para toda la comunidad municipal.

Cabe señalar que los programas de desarrollo con participación de los municipios, son ahora más profundos, lo que

hace considerar la ampliación de tiempos en la gestión municipal, para poder aplicarlos y de esta forma asegurar su efectiva racionalidad en el desarrollo social.

A nuestro juicio, lo adecuado para un gobierno municipal, más efectivo y viable, sería que el ejercicio constitucional de éstos, fuera congruente con la tipología del municipio (anteriormente señalados), es decir, que para el municipio de perfil metropolitano, sería conveniente un período de gobierno de cinco años, para el municipio urbano de cuatro años, y para el rural un término de gestión de tres años.

#### 4.3.1. EXPECTATIVAS POLITICAS.

El dinamismo social que viene experimentando nuestro país, exige la adecuación de nuevas modalidades políticas y administrativas, que permitan, que tanto gobernantes como gobernados mantengan congruencia de las necesidades y soluciones que les atañe en su localidad. Es por ello que la administración municipal, debe adaptarse así mismo, a las circunstancias y necesidades que la comunidad exige.

En este sentido, es viable y necesario que los ayuntamientos municipales se les de mayor período de gestión administrativa, que le permita aplicar su programa de desarrollo municipal, así como estar acorde en los proyectos y programas que la federación establece (Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Programa Nacional de Solidaridad, entre otros). Sin embargo, cabe señalar que estos planes no han sido aprovechados en la mayor parte de los municipios, debido al corto tiempo de gestión que se le da a los presidentes municipales y que independientemente, en un lapso de 3 años se rompe la continuidad que en uno y otro gestor municipal viene aplicando en su respectiva localidad.

Es menester señalar, que la flexibilidad democrática en México, está experimentando en los últimos tiempos, cambios en la vida política, es decir que existe más pluralidad de ideas para beneficio de la colectividad, más ya no se da la hegemonía absoluta de un solo núcleo o partido político, sino que ya se presenta la participación pluripartidista en el gobierno mexicano; lo que hace suponer que grupos políticos y caciques que han mantenido su dominio en ciertos territorios del país y como consecuencia en las comunidades municipales, se han debilitado en su mayoría, por ejemplo; las innumerables alcaldías que tienen los diversos partidos políticos en distintos municipios.

Por tal virtud, reitero lo factible y viable, el ampliar los tiempos de gobierno a los ayuntamientos de acuerdo con sus características, como anteriormente se señaló.

Por otro lado los presidentes municipales, tendrían el tiempo suficiente para aplicar el Plan de Desarrollo Municipal y otros en los que la Federación hace participe a los municipios, tomando como base para ejecutar dichos planes, un tiempo de mediano plazo, que equibaldría a las características de cada uno de éstos.

En cuanto a la relación que puedan tener los presidentes municipales, en la similitud o concordancia de gobiernos entrantes con los gobernadores y presidente de la República, no implica en ningún momento, obstrucción de labores o la progresión en la aplicación de planes municipales, es decir, que no hay entorpecimiento de actividades en los casos de la sucesión ya sea del gobernador de la entidad o Presidente de la República, (en los casos donde no coinciden sus inicios de gestión). sobre esta premisa, podríamos señalar que, en cuanto a los gobernadores y Presidente de la República no hay similitud (en la mayoría de los casos), en los inicios de sus gestiones, ni problemas de obstrucción en su desarrollo económico, político, social, etc. de cada Estado. Así y de esta misma manera, tampoco sucedería

entre el gobernador y el presidente municipal de cualquier entidad del país.

Es menester señalar, que en el caso de aquellos ayuntamientos con una mala administración e irregularidades o desviación de gastos, el mismo artículo 115 de nuestra Constitución Política, en su párrafo tercero, indica lo siguiente:

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

Esta situación prevee el proceder irregular de los miembros de un ayuntamiento, y las causas por las cuales, se pueden suspender los ayuntamientos.

#### 4.3.2. ALTERNATIVAS JURIDICAS

Para adecuar el término constitucional de gobierno para los presidentes municipales, es necesario plantear reformas a las constituciones estatales, que deberán ser promovidas por sus ayuntamientos, en su congreso local respectivo, específicamente en el capítulo relativo a la organización de los municipios. Así mismo contemplar la reforma de las leyes orgánicas municipales en lo relativo al capítulo del régimen gubernamental de la integración e instalación de los ayuntamientos, o ya sea, en aquellos capítulos relativos a la organización municipal.

Lo anteriormente señalado debe ser con la aprobación de las legislaturas locales, de las dos terceras partes de los diputados

presentes, en votación nominal, y mediante la sanción del ejecutivo.

#### 4.2.3. ARTICULO 115 FRACCION I DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra carta magna en lo relativo al período de gestión de los presidentes municipales, señala en su artículo 115 fracción I que ..."cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por

renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

Esto hace suponer que el legislador de 1917 soslayó la duración del gobierno de los presidentes municipales, ya que no existe algún documento que pueda mencionar tal situación. De este modo se puede apreciar que no hay explicación alguna, que señale el porqué no se incluyó el tiempo de gestión de un Ayuntamiento.

Sin embargo, en las constituciones de los Estados de la Federación, coinciden que el tiempo apropiado de gobierno de los ayuntamientos, debe ser de tres años, razón por la cual, algunos expresidentes municipales señalan que esta decisión fue tomada (explica el expresidente municipal de Chalco, Estado de México, lic. Hector Jimenez Gonzalez), en relación al número de habitantes, que había en ese entonces en los municipios, y que éstos eran equiparados en un tiempo razonable, por el cual se daría atención a los problemas sociales que existían en cada uno de sus municipios.

Algunos miembros de los ayuntamientos de Juchitan, Matias Romero y Loma Bonita del Estado de Oaxaca, coinciden en que actualmente, en algunos municipios se debería ampliar el tiempo de gestión de sus autoridades en el cargo, principalmente, porque en algunos municipios no se ajusta el tiempo de las actividades de desarrollo que se lleva a cabo en estos municipios. Siendo de esta manera que los beneficios sociales que se les puede ofrecer y que de una u otra forma establecen en su programa municipal, puedan

ser aplicados en un mediano plazo, con responsabilidad y método. Así mismo, señalaron que los movimientos políticos por grupos opositores al gobierno municipal en gestión, entorpecen y dificultan la actividad de los ayuntamientos, motivo por el cual no permiten desarrollarse como tal.

Por otro lado, externaron que la medida de ampliar el término de gestión de los ayuntamientos, tiene un grave opositor, que son los caciques, y que hasta nuestro tiempo ejercen el poder en la mayor parte de los municipios del país, dificultando la vida democrática. Sin embargo, especificaron que en los cambios sociales que está viviendo nuestro país en los últimos años, se ha politizado a nuestro pueblo y así como se gestan los cambios políticos, el municipio debe ajustarse también a las necesidades sociales y políticas (como el caso necesario de prolongar el tiempo de gobierno de los ayuntamientos), despejando de esta manera viejos dogmas que nuestro gobierno ha venido tolerando y que ha perjudicado en mucho a nuestro sistema político.

Por otro lado, comentaron que en algunos municipios de su natal Oaxaca, era imposible terminar con los tres años de gestión debido a que ni eran remunerados económicamente y que en algunos casos, tenían que solventar actividades con dinero de su bolsillo.

En este mismo sentido, señalaron que el gobierno del Estado ha exigido a los ciudadanos, para que estos sean presidentes municipales en aquellos municipios deplorables, y que de esta forma se cumple con el requisito del servicio militar, y que por tal virtud no es recomendable prolongar más allá de tres años su gobierno de gestión, en dichos municipios.

Por último es conveniente indicar la necesidad de establecer criterios maduros y necesarios en donde participen los estados de la Federación con sus respectivos municipios, para determinar dentro de sus características y recursos patrimoniales, si es o no

necesario prolongar los tiempos de gobierno, en la gestión de los ayuntamientos y de esta manera ampliar más la autonomía municipal, que muy necesariamente, requiere la figura municipal.

#### 4.2.4. REFORMAS A LAS CONSTITUCIONES POLITICAS LOCALES.

En este sentido es necesario modificar el título relativo al Gobierno y la Administración Interior del Estado y en el capítulo correspondiente a la Organización de los municipios. Por señalar un caso concreto no remitimos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos en su Título Sexto, el cual quedaría de la siguiente manera:

### TITULO SEXTO

#### DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACION INTERIOR DEL ESTADO

#### CAPITULO I

#### DE LA ORGANIZACION DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 115.- El Congreso del Estado expedirá las Leyes Orgánicas y la de División Territorial Municipal con sujeción a las siguientes bases:

III.- El Gobierno del Municipio se ejercerá por un Ayuntamiento de elección popular directa que se renovará en su totalidad cada tres años si el municipio tiene característica rural, cuatro años si el municipio tiene característica urbana y cinco años si el municipio es de característica metropolitana,

siendo también por el número de sus componentes proporcional al de sus habitantes siempre impares y nunca menor de tres, nombrándose por cada regidor propietario un suplente. El período de ejercicio de los ayuntamientos se iniciará el primero de junio del año que corresponda.

Los integrantes de los Ayuntamientos serán electos por el principio de mayoría relativa y en los casos de los Regidores la elección se hará de dos formas.

Aquellos electos según el propio principio de votación mayoritaria relativa, en el número que determine la Ley y los electos según el principio de representación proporcional, conforme a las bases generales siguientes:

a).- Los Regidores de representación proporcional corresponderán al 25% más del total de Regidores del Ayuntamiento de que se trate. El número de Regidores que servirá de base será el señalado por la Ley Orgánica de los Municipios y si al aplicar el porcentaje resultan fracciones de la mitad de la unidad o mayores, se elevará el número al entero siguiente.

b).- Para tener derecho a que le sean atribuidos Regidores electos según el principio de representación proporcional, el Partido político que lo solicite, deberá registrar dos planillas o listas electorales en cada Municipio: Una deberá contener los candidatos a Presidente Municipal, Síndico y Regidores de Mayoría Relativa y la Segunda, los candidatos a Regidores de Representación Proporcional. En ningún caso los Partidos Políticos podrán incluir candidatos de la lista electoral de Mayoría Relativa en la lista electoral de candidatos a Regidores de Representación Proporcional.

c).- Tendrá derecho a que le sean atribuidos Regidores electos según el Principio de Representación Proporcional todo

aquel Partido que:

1.- Hubiere registrado fórmula de candidato en la elección municipal respectiva.

2.- Alcance por lo menos el 15% de la votación total emitida para todas las planillas locales presentadas por los Partidos Políticos contendientes.

#### 4.3.5. REFORMAS A LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

Por tal virtud y para adecuar la ampliación de la gestión administrativa a las autoridades municipales, es necesario de igual forma, reformar la Ley Orgánica Municipal. Por citar un caso concreto, nos remitimos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la cual quedaría de la siguiente manera:

### TITULO SEGUNDO

#### REGIMEN GUBERNAMENTAL

#### CAPITULO I

#### DE LA INTEGRACION E INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Las leyes orgánicas municipales establecen las disposiciones para la división territorial del Estado, la forma de gobierno, integración, funciones y en específico de acuerdo a las características de cada municipio, los servicios públicos que debe

prestar el gobierno municipal, así como las sanciones al incumplimiento de esta ley.

Al igual que las constituciones locales, estas leyes orgánicas municipales deben ajustarse a las modificaciones que se hicieran al Artículo 115 de la Constitución Federal, y a las Constituciones estatales.

Artículo 25.- Los municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio; se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existirá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Artículo 26.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años si el municipio tiene característica rural, cuatro años si es urbano y cinco años si este, es de tipo metropolitano, y se integrarán por un Presidente, cinco Regidores y un Síndico. En aquellos cuya población sea de trescientos mil o más habitantes, los Ayuntamientos tendrán adicionalmente hasta dos regidores electos según el Principio de Representación Proporcional conforme a lo dispuesto por el artículo 136 de la Constitución Política del Estado, los electos por el sistema anteriormente señalado, pasarán a ocupar los cargos de octavo y noveno Regidor, respectivamente.

Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento conste de nueve o más, se nombrarán dos síndicos.

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

Como puede apreciarse a lo largo del presente trabajo se sintetizan y analizan desde un punto de vista jurídico, las principales características de lo que constituye el patrimonio municipal.

De igual manera en este estudio se hace énfasis al análisis jurídico de la normatividad sobre la materia, desde la constitución política de nuestro país, y de los respectivos estados, así como de las leyes orgánicas municipales. De este análisis se desprenden las siguientes consideraciones.

I.-El patrimonio municipal, desde el punto de vista jurídico, debe entenderse como el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente, que como resultado de su actividad normal, ha acumulado el municipio y posee a título de propietario, para llevar a cabo sus funciones.

II.-Uno de los atributos que constitucionalmente se da al municipio, es el de poseer patrimonio; sin embargo, sobre el patrimonio municipal, existen diversas nociones de su conformación, no obstante, la más apegada a la realidad de la Administración Pública, es la que se refiere a la integración de los bienes, derechos e inversiones, mismos que constituyen los

elementos esenciales, de dicho patrimonio municipal.

III.-Por estar contenida en el máximo ordenamiento legal, la administración del patrimonio municipal reviste gran importancia, ya que a través de las fracciones II, IV y V del artículo 115 se faculta al municipio para: Manejar su patrimonio conforme a la ley, administrar libremente su hacienda, formándose en parte por los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, participar en la creación de reservas territoriales y en la creación y administración de reservas ecológicas.

IV.-Por tal virtud, el municipio, como base de la organización política del territorio nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los individuos y a las colectividades. Es por ello que debe convertirse en promotor del desarrollo económico, político y social del país, ya que es el que mejor conoce los problemas, carencias y necesidades de la población.

V.-Es por ello que, el gobierno municipal debe ser la instancia para dar solución a los problemas sociales, y al mismo tiempo ser el promotor primario del proyecto nacional. sin olvidar que este, representa política, administrativa, económica, social y culturalmente la expresión concreta del actuar nacional.

VI.-Es recomendable que las autoridades municipales, independientemente de la administración interna del patrimonio, tomen en cuenta las siguientes consideraciones para:

- Su acrecentamiento
- Su conservación y cuidado.
- Su máximo aprovechamiento.
- Y su control.

Siendo conveniente que, según el caso:

- 1) Se haga de mayores recursos que permitan al municipio contar con provisiones y reservas para los casos que se presenten imprevistos.
- 2) Se plantee la conveniencia de crear una comisión de adquisiciones del Ayuntamiento, sugiriendo que se integre por los regidores involucrados, como son los de las comisiones de presupuesto, de patrimonio y de proveeduría. Dicha comisión tendrá por objetivo hacer transparentes los manejos de la hacienda municipal en cuanto a las adquisiciones, sobre todo en aquellas que representen un valor considerable.
- 3) Exija que las áreas destinadas a donación por parte de los fraccionadores sean donde le resulten más convenientes a los municipios, por ser menos costosa la obra y/o el servicio público, y por beneficiar a un mayor número de personas.
- 4) Se cumplan una serie de requisitos en la adquisición onerosa, como que los costos de adquisición no deban rebasar los límites establecidos y que nunca sean valores superiores del avalúo técnicamente determinado.
- 5) Evite las donaciones, y en su caso, celebre contratos de comodato de conformidad con los criterios previamente establecidos que determine el Ayuntamiento, en favor de instituciones públicas que tengan a su cargo la atención de necesidades colectivas.
- 6) Que en el arrendamiento y en la enajenación onerosa, se le de prioridad a las personas, asociaciones o instituciones privadas que requieran disponer de dichos bienes para que realicen actividades de interés social.

- 7) Exista la coordinación de los tres niveles de gobierno con el fin de operar una sola política de suelo urbano y reservas territoriales, con acciones congruentes para la programación de sus adquisiciones y aprovechamiento de sus bienes.
- 8) Sustituya algunos bienes de que se sirve la administración que en la actualidad resulte obsoleta, o muy elevado su costo de conservación o mantenimiento.
- 9) Estudie la posibilidad de adquirir los bienes que ocupa en arrendamiento, ya que en ocasiones resulta más favorable la compra de estos bienes, por su alto valor en renta y su constante ocupación.
- 10) Realice obras de construcción, reconstrucción, modificación, adaptación, conservación, mantenimiento y demolición, según sus necesidades.
- 11) Difunda mediante publicación un catalogo de los bienes municipales.
- 12) Promueva y lleve a cabo campañas cívicas sobre el cuidado y conservación del patrimonio, tendiente a mantener el buen estado de los bienes municipales.
- 13) Conserve el equilibrio ecológico, cuidando el buen estado de bosques, montes, parques, etc.
- 14) se aboque al estudio de anteproyectos de reglamentación interna de servicios, donde se regule el uso, mantenimiento y conservación de los bienes destinados a un servicio público, formulándose por los responsables que los tengan a su servicio.

15) La conveniencia de establecer unidades especiales a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias ya sea por el mal uso que de los bienes municipales se haga, o por ser destinados los mismos a fines particulares.

16) la aplicación de los programas que la Federación presente a los municipios.

VII.-El presente trabajo tiene por objeto, dar a conocer a la luz los cambios que se están dando en el Estado y en la sociedad misma, el contenido del patrimonio municipal, lo cual permitirá que los funcionarios municipales conozcan plenamente el patrimonio de su municipio

VIII.-Por tal virtud, el municipio, como base de la organización política del territorio nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los individuos y a las colectividades. Es por ello que debe convertirse en promotor del desarrollo económico, político y social del país, ya que es el que mejor conoce los problemas, carencias y necesidades de la población.

IX.-Es por ello que, el gobierno municipal debe ser la instancia para dar solución a los problemas sociales, y al mismo tiempo ser el promotor primario del proyecto nacional, sin olvidar que éste, representa política, administrativa, económica, social y culturalmente la expresión concreta del actuar nacional.

X.-En este orden de ideas, es necesario establecer un nuevo orden político-administrativo, adecuado a la problemática regional de cada municipio, que permita llevar a cabo los programas y planes municipales, esto, en un forzoso y necesario período más amplio de gestión para los miembros de los ayuntamientos, permitiendo así, el logro de sus objetivos, que se implementan en su Plan de

## Desarrollo Municipal.

XI.-Las autoridades municipales una vez interiorizadas en los aspectos fundamentales del patrimonio, desde su conceptualización hasta su composición, podrán en gran medida solucionar con atingencia y celeridad los problemas que se deriven de su administración y aquellos que se presenten durante el ejercicio de sus funciones públicas.

XII.-Las autoridades municipales, conociendo el contenido del patrimonio municipal, podrán efectuar la correcta aplicación de sus recursos materiales, bien sea para destinarlos a la prestación de servicios, al desarrollo de las funciones del aparato burocrático, o bien a otros usos y aprovechamientos que de ellos se hagan en beneficio de su hacienda.

XIII.-El presente trabajo da a conocer el contenido de todo patrimonio municipal, lo cual permitirá que las autoridades municipales, al iniciar su gestión, conozcan la conformación de su patrimonio, ya que la reforma del artículo 115 constitucional les brinda una buena oportunidad para demostrar su capacidad para administrar adecuadamente su patrimonio.

XIV.-La Constitución Federal y las respectivas de los estados, así como las leyes orgánicas municipales deben establecer una distinción entre los municipios; en este sentido deben considerarse aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal como son los siguientes elementos: Número de habitantes, sus principales actividades económicas y los servicios educativos y culturales con que cuenta; los servicios públicos que proporciona, el presupuesto anual de ingresos y las características de los asentamientos humanos. De acuerdo con estas hipótesis, que de ninguna manera son limitativas, es necesario dividir a los municipios en tres grandes categorías: Rurales, urbanos y metropolitanos.

XV.-En consecuencia, el patrimonio municipal no es solamente un cúmulo de bienes, si se considera que su utilización no es sólo para facilitar el desarrollo de sus funciones, sino también para su explotación o aprovechamiento; complementándose con las inversiones que el gobierno realiza para enriquecerlo.

XVI.-Como consecuencia de lo anterior, se infiere la necesidad de elaborar una ley reglamentaria que norme los diversos aspectos que atañen al patrimonio municipal, todo ello como parte de los trabajos de implementación que, para la vigencia plena de la reforma al artículo 115 Constitucional, se establecieron como necesarios.

XVII.-Por tal virtud, el municipio, como base de la organización política del territorio nacional, es el nivel de gobierno más cercano a los individuos y a las colectividades. Es por ello que debe convertirse en promotor del desarrollo económico, político y social del país, ya que es el que mejor conoce los problemas, carencias y necesidades de la población.

XVIII.-Es por ello que, el gobierno municipal debe ser la instancia para dar solución a los problemas sociales, y al mismo tiempo ser el promotor primario del proyecto nacional. sin olvidar que este, representa política, administrativa, económica, social y culturalmente la expresión concreta del actuar nacional.

XIX.-Considerando que, para la adecuada aplicación del patrimonio con que cuenta cada municipio, es necesario prolongar el tiempo de gestión de los presidentes municipales tomando en cuenta la tipología que anteriormente señalamos y que se debe adecuar de la siguiente manera:

-Para los municipios rurales un término de gestión para los presidentes municipales de 3 años.

- Para los municipios urbanos de 4 años y:
- Para los municipios metropolitanos un término constitucional de gestión de 5 años.

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

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1979.
2. Aguirre Beltrán, Gonzalo. Formas de Gobierno Indígena. Editorial Colegio de México. México 1984.
3. Bayona de Perogordo, Juan Jose. Elementos Integrantes del Patrimonio Municipal. Editorial Porrúa. México 1983.
4. Bentinenga Calogero, Eduardo. El Patrimonio del Estado. Editorial Buenos Aires. México 1987.
5. Bustamante, Eduardo. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1982.
6. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. Secretaría de Gobernación. México 1987.
7. De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. Editorial Buenos Aires Heliasta. México 1984.
8. De Pina Bara, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1982.
9. Díez, Manuel María. Derecho Administrativo. Editorial Omeba, Buenos Aires, 1976.

10. Diez, Manuel María. Dominio Público: Teoría General y Régimen Jurídico. Editorial Librería jurídica, Buenos Aires, 1979.
11. Due-Ann F. Friedlaender, Jhon F. Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público. Editorial Cecsca. México 1987.
12. Espinosa Franco, Roberto. La Programación Financiera en una Hacienda Pública Estatal. Editorial INDETEC. México 1989.
13. Faya Viesca, Jacinto. Antecedentes y Actual Estructura del Municipio. Gaceta Mexicana de Administración Pública. México 1987.
14. Fiorini A. Bartolomé. Derecho Administrativo. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires 1976. y García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Eisa, Madrid 1968.
15. Geraldo Venegas, Rubén. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. Secretaría de Gobernación. Primera edición. México 1986.
16. Martínez Vera, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio. México 1984.
17. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. México 1990.
18. Osorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Buenos Aires Heliasta. México 1981.
19. Sainz de Robles, Federico. Diccionario Español. Editorial Aguilar. México 1990.

20. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo II. Editorial Porrúa. México 1986.
21. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 1989.
22. Ulloa, Bertha. Historia de México. Colegio de México. México 1988.
23. Valencia Carmona, Salvador. La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1986.

#### FUENTES LEGISLATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentadas.  
-Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México 1985.
2. Constitución Política de los Estados de Guanajuato, Jalisco y Sinaloa. Editorial Porrúa. México 1987.
3. Ley General de Bienes Nacionales. Editorial Porrúa. México 1987.
4. Ley de Hacienda Municipal de San Luis Potosí. Editorial Porrúa. México 1989.

5. Ley Orgánica Municipal de los Estados de Jalisco, México y Monterrey. Editorial Porrúa. México 1985.
6. Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de Baja California y Guanajuato. Editorial CECSA. México 1984.
7. Código Civil para el Distrito Federal. Editorial Porrúa. México 1988.
8. Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de México. Editorial Esfinge. México 1984.

#### OTRAS FUENTES

1. Andreja Bohm, Concepto, definición de la empresa pública. Revista Trimestral No. 1 EMPRESA PUBLICA E.I.E.P. México 1984.
2. INDETEC "La Programación Financiera en una Hacienda Pública Estatal". México 1986.
3. SAHOP. Como Elaborar y Expedir Declaratorias. México 1981.
4. SAHOP. Manual Para el Presidente Municipal. México 1982.