

879309

58

203



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE

Escuela de Derecho

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS DE DONACION
DERIVADOS DE LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS
DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

JAIME TORRES SOTO

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Celaya, Gto. 1973

1973



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.

INDICE GENERAL.

"NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS DE DONACION DERIVADAS DE LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO"

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

MARCO HISTORICO GENERAL DEL MUNICIPIO

1.1.	GRECIA	1
1.2.	ROMA	3
1.3.	ESPAÑA	5
1.4.	MEXICO	6

C A P I T U L O I I

MARCO CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO COMO

INSTITUCION JURIDICA

2.1.	TERMINOLOGIA MUNICIPAL	16
2.2.	EL MUNICIPIO DEFINICION Y ELEMENTOS	18
2.3.	EL GOBIERNO MUNICIPAL	21
2.4.	LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL	22
2.5.	LA COMPETENCIA MUNICIPAL	24

C A P I T U L O I I I

LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION

POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

3.1.	LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACION	29
3.2.	LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA OBLIGATORIEDAD DE LOS CAR-- GOS CONCEJILES	30
3.3.	LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE VISITAS DOMICILIA-	

RIAS	30
3.4. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA IMPOSICION DE SANCIONES -- ADMINISTRATIVAS.	30
3.5. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PROPIEDAD.	31
3.6. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA INSTRUCCION CIVICO MILITAR- Y EN LA CONTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS.	32
3.7. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CATASTRO Y PADRON - ELECTORAL.	32
3.8. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PARTIDOS POLITICOS- Y ELECCIONES MUNICIPALES.	33
3.9. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMA- NOS, DISTRIBUCION DE INGRESOS Y RESPONSABILIDAD DE LOS SER VIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.	33
3.10. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EMANADA DEL ART. 115 CONSTITUCIO- NAL.	34
3.11. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE EMPRESTITOS.	36

C A P I T U L O I V

ESTRUCTURA JURIDICA DEL MUNICIPIO

4.1. INTRODUCCION.	38
4.2. EL MUNICIPIO EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.	39
4.3. EL MUNICIPIO COMO ORGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL.	40
4.4. EL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.	42
4.5. LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.	44
4.6. EL PRESIDENTE MUNICIPAL.	46
4.7. SINDICO.	48
4.8. REGIDORES.	49

C A P I T U L O V

LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y LA

ACTIVIDAD CONTRACTUAL

5.1.	BREVES ANTECEDENTES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	53
5.2.	CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.	54
5.3.	FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	56
5.4.	CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	58
5.5.	DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	60
5.6.	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.	64
5.7.	LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.	69

C A P I T U L O V I

NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS DE DONACION EN LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO

6.1.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	73
6.2.	HIPOTESIS DE TRABAJO.	74
6.3.	LIMITES COMPETENCIALES DEL AYUNTAMIENTO EN LA LEY DE FRACCIONAMIENTO Y CONJUNTOS HABITACIONALES DEL ESTADO DE GUANAJUATO.	75
6.4.	LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CIVIL.	83
6.5.	LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO FISCAL.	83
6.6.	LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.	91

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En las últimas décadas, dentro de la administración Pública en los tres niveles de gobierno, Federación, Estados y Municipios, han surgido gran cantidad de figuras en el campo del derecho que han acaparado la atención de juristas y aspirantes a serlo.

La invasión de otros profesionistas, como economistas, médicos, ingenieros, arquitectos, contadores, etc. desbanca poco a poco a la figura del abogado en la Administración Pública e incluso en las esferas de gobierno o dirección del poder; es quizás la causa más importante.

Las consecuencias no se han hecho esperar, sugiriendo figuras jurídicas extrañas curiosas y absurdas, que los juristas de verdad, denominan como "sui generis" procurando no ser violentos o al menos herir susceptibilidades en sus autores intelectuales.

Una de estas figuras que a simple vista llaman la atención, y a la que el legislador denominó como áreas de donación en la Ley de fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales para el Estado de Guanajuato es la que seleccionamos para elaborar nuestra Tesis Profesional, a la cual denominamos como: "Naturaleza Jurídica de las Areas de Donación derivadas de la Ley de Fraccionamientos del Estado de Guanajuato".

Nuestra finalidad primordial en la presente investigación estriba en determinar la naturaleza jurídica de la figura o ins-

titución seleccionada.

Para efectos de lo anterior, las hipótesis que sirven de base a la misma las constituyen los cuestionamientos siguientes: - ¿Ante que figura nos encontramos? ¿Se trata de una donación en sentido estricto? Se trata de una exacción de carácter fiscal? o bien, en última instancia, ¿En una modalidad a la propiedad de las que permite establecer el artículo 27 Constitucional?

Agotadas cada una de las hipótesis planteadas, pudimos darnos cuenta que desde el punto de vista de la teoría civilista dicha institución no puede considerársele como una donación y en última instancia ni siquiera como un contrato; en tanto que para el derecho fiscal la obligación de donar no encuadra en ninguna de las figuras tributarias; y finalmente, pudimos verificar que no existe justificación jurídica alguna para obligar a una persona a desprenderse de su parte de su patrimonio, ni siquiera argumentando un pretendido interés social.

Finalmente concluimos que dicha figura debe desaparecer de la legislación al no encontrar sustento jurídico que justifique su existencia. Reprobando contundentemente que se creen figuras sin razón en las cuales se confieran facultades y atribuciones al Estado, cualesquiera que sea su nivel de gobierno, que contraríen los más elementales principios del derecho en beneficio de un mal pretendido imperio de éste. No basta con hacer las cosas, sino que éstas deben de hacerse bien o no hacerse.

C A P I T U L O I

MARCO HISTORICO GENERAL DEL MUNICIPIO

- 1.1. GRECIA.
- 1.2. ROMA.
- 1.3. ESPAÑA.
- 1.4. MEXICO.

1.1. GRECIA.

En la antigua Grecia la formación de sus centro de población se derivó de dos factores determinante:

La configuración Geográfica y el culto religioso, pues su orografía y la multitud de canales y cercanía con el mar egeo y Jónico lo fracturaban totalmente: Por lo que el culto doméstico conservó unida a la familia, que día a día creció hasta formar una gran familia, una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno al culto y al sacerdote que era su jefe y juez, ésto es lo que constituyó la Gens Griega.

Luego, por las necesidades de defensa bélica, de comercio y de regular matrimonio, pues hombre y mujer de la misma gens no podían unirse, se unieron varias familias que lo que constituyó la Patría, que contaba ya con un dios protector y un fratriarca que era el personaje de gobierno y sacerdote.

Cuando varias Patrías se unieron, formaron las Tribus, que entre sus heroes locales eregían a uno como dios, es decir era un hombre divinizado, y de ese héroe Epónimo, la Tribu tomaba su nombre, pero también contaba esta con un jefe que presidía el culto común y asambleas.

Finalmente las Aldeas se formaron cuando las Tribus fueron extendiéndose territorialmente y uniéndose para lograr el control en su vasto territorio, las que ahora eran gobernadas por un jefe hereditario, esas aldeas fueron las que posteriormente formaron las Ciudades que al principio no sólo las separaban -- distancias territoriales, sino además la diferencias de culto -- pues sus dioses no eran los mismos, ni sus oraciones o ceremonias. Estas era completamente Autonomas, su expansión fue espontánea, desorganizada y a consecuencia de situaciones bélicas -- o exceso de población. (1)

En torno a la Ciudad, se crearon las "Apokis". Colonias pequeñas que se situaban dentro del ámbito territorial de la Ciudad y eran reguladas por aquellas, desde su fundación, su dote y tributo al dios local, la distribución de sus lotes de tierras y su ocupación principal, pues las había agrarias, comerciales y de factoría, esta organización y relación entre Ciudad y Colonias provocó la organización comercial y la distribución de trabajo, que junto con la aparición de la moneda local fueron -- los mejores aportes jurídico-políticos de esa época.

Por lo anterior, en Grecia no es posible referirse a la idea del Municipio, más que a este como una institución, sólo cabe hablar propiamente del régimen de la ciudad, más que de un-

(1).--OCHOA Cárpos Misés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa S.A.México D.F., 1985, p.57

régimen municipal, en su acepción moderna,, pues el pueblo --- griego consideró a la Ciudad como "Asociación religiosa y polí-- tica de las familias y de las tribus", prescindiendo del elemento territorial las implicaciones del concepto ciudad fueron aquí -- de índole socio-política y no jurídica. (2)

1.2. ROMA.

El municipio como institución, incluso muy similar a la -- actual, se originó en Roma, como una necesidad de control de los territorios conquistados en la expansión militar y comercial -- que los romanos realizaron luego de las guerras púnicas, insti-- tución que tuvo su evolución desde la "CIVITAS" Romana que era - el organismo político urbano impuesto a la "Gens" y que le otorgaba el derecho de pertenecer a la urbe y representación ante -- uno o varios magistrados.

La evolución de la institución del municipio fue también -- influencia y poder a comunidades que luego fueron subordinadas - y se les imponían el término de MUNICIPIUM para designar a los - habitantes de las mismas, lo que produjo una gran confusión --- pues ese término anteriormente sólo era utilizado para designar al ciudadano romano fuera de Roma o los miembros de una colonia- pero no a los ahora miembros de ciudades anexadas al imperio.

(2).- RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S.A. México D.F. 1985, p.23.

No todos los municipios romanos tenían igual jerarquía --- por existir entre ellos categorías según los derechos que poseían entre las que se encontraban los municipios que conservaban el derecho de la ciudadanía completo; el municipio que solo -- tenía parte de ese derecho; el que conservaba su propia legislación, y el municipio que adoptaba la legislación romana.

No obstante lo anterior, los elementos de la institución -- municipal que en Roma existió son:

- 1.- Un territorio.
- 2.- Un *populus*, que se manifestaba en la asamblea general.
- 3.- Un poder organizado, con sus magistraturas.
- 4.- Una legislación propia o igual a la de Roma, según el tipo -- de municipio.

Así también encontramos entre sus principales características las siguientes:

- a) El culto especial a sus dioses.
- b) Una personalidad propia.
- c) Una organización derivada de la *lex julia municipalis* y de -- la *lex rubria*, que obligaban a cada municipio a integrar su -- Consejo, su Curia, su Comicios y sus Magistrados.
- d) El establecimiento de la institución municipal como solución -- al problema de equilibrio político.(3)

(3) RENDON Huerta Teresita, Ob. cit., p.56

1.3 ESPAÑA.

De los elementos que la institución municipal tuvo en España, hasta antes de su expansión extracontinental, se encuentran los siguientes:

a).- En la época de Dominación Romana sobre la Península, excepcionalmente se le otorgó a las comunidades Españolas la autorización para crear veintiún municipios, cuatro ciudades, fueron la primera expresión de la vida local en España.

b).- Durante la Dominación Visigótica, esta institución, fue ignorada por los dominantes, pero permaneció latente y resurgió durante la dominación árabe, que cobró importancia cuando aparecieron los "fueros", producto de la lucha española para terminar la dominación Arábica y promovió la organización local.

c).- En los municipios españoles de la época de la reconquista se instituyó "el procurador de la Ciudad", que remontan su origen a la función del delegado municipal en la época del Imperio Romano, así como el "Justicia Mayor" castellano, tuvo también su origen en el defensor civitatis romano.

d).- En las ciudades españolas de la Edad Media los Visigodos implantaron dos instituciones de carácter administrativo, denominadas "El Placitum y El Conventus Plubicus Vicinorum", la última se integraba por hombres libres de una población de la que se --

derivó el "Concejo Municipal".

e).-- En el año de 1396, se nombraron a los primeros "Corregido--res" que ejercían su autoridad, sobre las poblaciones y la presidencia de las juntas municipales, absorbiendo atribuciones -- judiciales y administrativas que correspondían a los alcaldes.--

(4)

Así es como surgió, finalmente el ayuntamiento, como forma genuina de gobierno, al definirse la existencia del Municipio -- como Institución Política.

1.4. MEXICO.

a).-- EPOCA PREHISPANICA.

Los antecedentes del municipio en México se inician, en la cultura Mexica con la institución del "Calpulli". Que era un -- tipo de organización política, económica y social integrada por familias que poseían y trabajaban colectivamente la Tierra, y -- aunque las características de esa organización primitiva no trascendió ni influyó en la formación del concepto actual del Municipio mexicano, es menester mencionar que sus semejanzas con la Gens Griega, son por integrar un mismo nivel sociológico y una -- forma genérica del Municipio Natural, que son:

(4).-OCHOA Campos Moisés, ob. cit. p.88

- 1.- Formas de asociación tradicional.
- 2.- Sus lazos eran gentilicios o de parentesco.
- 3.- Consideraban a la comunidad como agrupación social de origen natural.

b).- EPOCA COLONIAL.

Con el establecimiento del municipio se fue desarrollando - el régimen colonial en América, como forma de organización social y política, el calpulli fue desapareciendo poco a poco, cuando - fueron instauradas nuevas formas de producción y de organización del Gobierno.

La producción económica se impulso con actividades agrícola-- las innovadoras; y la organización de gobierno se distinguió --- principalmente por cuatro rasgos:

- 1.- Un dispositivo central peninsular integrado por el Rev. su - secretarios, y el Consejo de Indios.
- 2.- Un dispositivo central novohispano, constituido por el Rev.- y la audiencia.
- 3.- Un dispositivo provincial y distrital formado por los gober- nadores, corregidores y alcaldes mayores.
- 4.- Un dispositivo local, compuesto por cabildos y sus oficiales

El primer acto realizado en este continente encaminado a --

la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, surgida por Cortés y realizada en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, al que luego le sucedió el de Colloacan a la caída de Tenochtitlán, el 13 de agosto de 1521 -- que fue el primer ayuntamiento en el área metropolitana.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico político de dominación, como título legalizador de los conquistadores.

Luego, el México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquellos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Que era la capital de la región que sostenía una suma determinada de localidades. En ellas deberían implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

La integración de los mencionados cabildos era desempeñar funciones de justicia que estaba a cargo de los alcaldes ordinarios y de administración municipal que estaba a cargo de los regidores, los alcaldes además participaban en los juicios civiles y criminales y el municipio desde esa fecha debía encargarse

del arreglo de la ciudad, del mejoramiento de obras públicas, -- reglamentación de asuntos económicos, recaudación de tributos -- locales, inspección de cárceles hospitales y actividades artesanales.

Por último debemos mencionar que por disposición de España -- a partir del Siglo XVI los cargos municipales eran vendidos con cargo a la corona, excepto el de Alcalde Ordinario, quien era -- elegido por elección popular, pero indistintamente esos cargos -- sólo eran ocupados por ciudadanos españoles, hasta principios -- del siglo XIX el grupo de criollos fue comprando una diversidad -- de puestos municipales y se manifestó en contra de la concentración del poder político y la riqueza detentada por los peninsulares contra quienes conspiraron en favor de la independencia.

c) ETAPA DE INDEPENDENCIA.

Una vez iniciado el movimiento de Independencia de 1810, -- se formuló el marco jurídico de la nueva organización político -- mexicana.

1.- CONSTITUCION DE CADIZ

Su realización fue promovida por el sector liberal español -- y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trató de transformar el régimen muni-

cipal, tanto en la península como en sus colonias.

Fue promulgada en 1812 y previa la existencia de ayuntamientos integrados por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Alcalde o Jefe Político que en ese lugar existiese. Sus integrantes eran en proporción al número de habitantes, electos anualmente en forma popular y sin posibilidad de la reelección, y sus atribuciones eran de administración de bienes y servicios públicos y recaudación de impuestos.

2.- PLAN DE IGUALA

Surgió en 1821 al consumarse la Independencia, reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la constitución española de Cádiz para su regulación.

d).- CONSTITUCION DE 1824

En ella no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Pues el interés en ese momento era ordenar la situación política y organizar a los estados, -- pues en la misma se adopta una forma de gobierno republicana, -- representativa, y federal.

e).- LA CONSTITUCION DE 1836

En este año se promulgaron las siete leyes constitucionales que establecían las bases del nuevo régimen centralista, que -- dividía al territorio de la república en departamentos, los cuales se dividieron en distritos y éstos en partidos.

Se prevee en esta Constitución la existencia de los ayuntamientos, electos popularmente y de obligatoria instalación en las capitales de los departamentos, con libertad muy relativa -- porque los mismos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos y sus atribuciones eran las referidas a la policía, salubridad, cárceles, hospitales y casa de beneficencia -- que no fuesen de fundacion privada.

f).- LA CONSTITUCION DE 1857.

Nuevamente se preciso con ese documento la organización -- del país en forma de República Representativa, democratica y -- federal. Esta Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades y dejó la regulación -- del municipio a las constituciones de los estados quienes adquirirían la facultad de nommar los respectivos regímenes municipales.

g).- PERIODO PORFIRISTA.

En el período de Porfirio Díaz como presidente y con la paz que en ese momento existió en México independiente, apareció en 1897 la Ley de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana que contenía cinco puntos fundamentales:

Rentas Propias.

Impuestos Municipales.

Impuestos Federales.

Subvenciones del Gobierno Federal.

Ingresos extraordinarios.

En esta época no obstante la anterior Ley, el municipio fue la parte mas insignificante de la estructura económica y política mexicana, pues eran agrupados los ayuntamientos, en divisiones administrativas superiores llamadas partidos, distritos o cantones, que eran dirigidas por agentes del gobierno central y controlaban los ayuntamientos en todas sus decisiones.

h).-- MOVIMIENTO SOCIAL, DE 1910 a 1917.

El odio que despertaron los funcionarios del periodo Porfirista, fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del Municipio Libre.

Así lo expresaba el plan del Partido Liberal Mexicano en -

1906, que pretendía consagrar la Libertad Municipal, así como-- la supresión de los jefes políticos, elaborado por los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón, así mismo, el Plan de San Luis, aunque fue corto el período de Gobierno que duró, Francisco I. Madero, pretendía impulsar esa institución como una muestra de la División de Poderes y ejercicio de la Soberanía.

En 1916, Emiliano Zapata, dictó la Ley General sobre libertades Municipales en el Estado de Morelos, con 22 artículos, -- reglamento la Autonomía Política, económica y Administrativa -- de la entidad municipal: Valga el último comentario, respecto al Plan de Guadalupe, que originalmente no contempla ningún --- aspecto de carácter social, pero que en las adiciones efectuadas por Venustiano Carranza, incluyó la medidas para establecer la libertad municipal como institución constitucional.

i).- LA CONSTITUCION DE 1917.

En las anteriores Constituciones el Municipio no había tenido suficiente atención por parte del Estado Mexicano, fue hasta que el Congreso Constituyente de 1916 y 1917, cuando se elaboró el artículo 115, que aborda directamente la organización de los Estados y Municipios, en el que se expresan tres características fundamentales:

La Independencia del Ayuntamiento.

La Formación de su hacienda.

El otorgamiento de personalidad jurídica para contratar, adquirir y defenderse.

Las anteriores, han subsistido aun y con las nueve reformas que ese artículo han tenido desde su origen, las cuales han servido para fundamentar y actualizarlo a situaciones que por la -- evolución social y política han surgido.(5)

(5) HERNANDEZ-GADONA Pedro Emiliano, Derecho Municipal, Unam, México 1991, p.12.

CAPITULO II

MARCO CONCEPTUAL DEL MUNICIPIO COMO

INSTITUCION JURIDICA

- 2.1. TERMINOLOGIA MUNICIPAL.
- 2.2. EL MUNICIPIO. DEFINICION Y ELEMENTOS.
- 2.3. EL GOBIERNO MUNICIPAL.
- 2.4. LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL.
- 2.5. LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

2.1. TERMINOLOGIA MUNICIPAL.

Es menester de este estudio, definir los términos que indistintamente se usan al tratar esta materia, como lo son: Cabildo, Municipio, Ayuntamiento, Concejo, etc.; para puntualizar la connotación diferencia o similitud entre ellos :

a).- MUNICIPIO.

Es la entidad político jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene una unidad de Gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines. Baste esta definición por ahora, que mas adelante analizaremos y enriqueceremos ese concepto, en el punto correspondiente de este capítulo.

b).- CABILDOS.

Constituyeron la forma de Gobierno de las ciudades bajo el régimen de la colonia y época independentista, en la actualidad sólo se conserva, la expresión "sala de Cabildos" refiriéndose al lugar utilizado para sesionar el Ayuntamiento, pero su sentido original ya no es vigente.

c).- AYUNTAMIENTO.

Es el órgano colegiado, deliberadamente que asume la representación del Municipio y esta integrado por el Presidente Municipal, el Síndico que cumple funciones netamente Jurídicas, como la de representación y el Registro, a quienes se les asignan comisiones específicas de carácter administrativo, estos tres -- cargos son de elección popular, siendo su función principal la -- representación de la vida local.

d).- MUNICIPALIDAD.

Es propiamente el gobierno del Municipio. Alude este término sólo a un elemento de dicho ente, y aunque es común su equiparación, el Municipio es el todo y la municipalidad una parte del mismo .

e).- CIUDAD.

Es un sector territorial del Municipio, en que se desarrolla la actividad urbana y donde generalmente se encuentra la sede de los poderes municipales, por disposición legal la cabecera municipal debe ser una ciudad, la que debe entenderse como un espacio geográfico terrestre, caracterizado por la contigüidad de sus edificaciones, su equipamiento, sus obras de infraestructura y sus servicios que crean un todo armónico con sus caracteres culturales y de vida propios.

Existen también categorías políticas que por disposición -- legal u origen histórico se le asigna a un lugar determinado -- en función de su número de habitantes, extensión territorial -- y servicios con que cuenta y son:

Inframunicipales: la villa, aldea, ranchería, pueblo, congregación, rancho y colonia agrícola.

Supramunicipales: La entidad federativa. La región y la Federación. (6)

Las cuales eran necesarios mencionarlás porque su clasificación y denominación toma como punto de partida al Municipio, - objeto de estudio de este capítulo.

2.2. EL MUNICIPIO DEFINICION Y ELEMENTOS.

El término de Municipio, proviene del Latín "Municipium", - que etimológicamente se deriva de "Munia Capere" que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de intereses públicos, que mediante un tratado, garantizaba al *populus romanus* un derecho de ciudadanía.

Ahora podemos considerarlo como la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y -- organización política de los Estados, miembros de la federación.
(6) RENDON Huerta Teresita. ob. cit. pag. 13.

Pero para efecto del presente estudio, consideramos válida y suficiente la definición que Moisés Ochoa Cárdenas dicta, con carácter más social que jurídico: "La forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegu-- rar bajo la forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular"(7)

Y para efectos prácticos, consideramos válida y suficiente-- también la definición legal que del Municipio realizó el Congreso del Estado de Guanajuato y plasmó en la Constitución de 1984: "Base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, Institución de carácter público, --- constituida por una comunidad de personas, establecida en un -- territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio-- propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la adminis-- tración de su Hacienda".

Con los anteriores elementos, es posible integrar una defi-- nición por nuestra parte del Municipio, al que entendemos como - "El conjunto de habitantes asentados en un territorio delimita-- do administrativamente, con un Gobierno propio y un conjunto -- de normas que le permiten la consecución de sus fines".

Para que el Municipio pueda existir, debe estar constituido

(7) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO.- UHAM, PORRUA, México 1989 p.2166

por los tres elementos del Estado, una población, un territorio y una autoridad. Sin estos elementos no puede existir fácticamente el municipio.

Dentro del concepto de Municipio se pueden encontrar dos aspectos de suma relevancia: La autonomía y la Autarquía, sin los cuales tampoco podría existir el Municipio.

La Autonomía Municipal, es la facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos en la Constitución.

La Autarquía es la capacidad del Municipio para proveerse de sus propias necesidades y resolver los problemas económicos y sociales de la comunidad.

Las características del Municipio, de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana son:

- a).- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
- b).- El Municipio esta previsto, de personalidad jurídica que le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales.

- c).- El Municipio tiene patrimonio propio.
- d).- Se encuentra administrado por un Ayuntamiento de elección-- popular directa y no hay autoridad intermedia entre este y el - Gobierno del Estado.
- e).- El Municipio esta sujeto al principio Constitucional de no-reelección inmediata.
- f).- Los Municipios administran libremente su Hacienda.

2.3. EL GOBIERNO MUNICIPAL.

El Gobierno Municipal y el manejo y administración de los - intereses de las poblaciones, corresponden a los ayuntamientos,- los que en asuntos de su competencia no dependerán de otra auto- ridad y tampoco existira otra Autoridad intermedia entre estos - y el Gobierno del Estado.

En nuestro estado de Guanajuato, Los Ayuntamientos se compon- drán de un presidente Municipal y el número de Regidores y Síndi- cos que en cada municipio indique la Ley Orgánica Municipal, -- sin que el número total de miembros que los integren sea mayor - de quince ni menor de seis: además por cada regidor y síndico -- propietario, se elegira un suplente.

En todos los Municipios los Ayuntamientos serán electos -- por votación popular directa, donde el Presidente Municipal y -- los Síndicos del Ayuntamiento serán elegidos por el principio -- de Mayoría Relativa y los Regidores serán electos por el prin-- cipio de Representación Proporcional.

Cada municipio tendrá un Secretario y un Tesorero que serán nombrados por el Ayuntamiento por Mayoría absoluta de votos a - propuesta del Presidente Municipal, podrá contar también con los Funcionarios y empleados que de acuerdo al Reglamento interior - y el presupuesto de egresos sean autorizados.

Existen también los Concejos Municipales, que son eregidos- por el Congreso del Estado, cuando al calificar las elecciones - de los Ayuntamientos, declaran su nulidad. Estos se integran - con igual número de miembros que el Ayuntamiento y tienen la -- misma Organización, facultades y obligaciones.

2.4. LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL.

Los ayuntamientos expedirán dentro de sus respectivas juri- dicciones, su reglamento interior, los bandos de policía y buen- gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrati-- vas de observancia general.

a).- REGLAMENTO INTERIOR.

Es el conjunto de normas que estructuran la organización -- y funcionamiento de cada ayuntamiento.

b).- BANDOS DE POLICIA Y DE BUEN GOBIERNO .

Los Bandos de policía son las normas que expide el ayunta-- miento para garantizar el orden y la seguridad pública.

Los Bandos de buen Gobierno son las normas expedidas por -- Los Ayuntamientos para garantizar el buen funcionamiento y la -- adecuada prestación de los servicios públicos municipales.

c).- LOS REGLAMENTOS.

Son el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento --- para proveer dentro de la esfera de su competencia, a la ejecu-- ción o aplicación de las leyes y disposiciones en materia muni-- cipal.

d).- LAS CIRCULARES.

Son las disposiciones de carácter general y orden interno - que contengan criterios, principios técnicos o prácticos para -- el mejor manejo de la administración pública municipal.

e).- DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL.

Son las normas que no teniendo las características de los - bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de una-

urgente necesidad y que afecten a los particulares.

La expedición de bandos y reglamentos es competencia exclusiva de los Ayuntamientos, pero se entiende delegada por los Ayuntamientos al Presidente Municipal la facultad de expedir las circulares y disposiciones administrativas de observancia general, quien queda obligado a dar cuenta al ayuntamiento del uso que haya hecho de esa facultad, a fin de que este ratifique o revoque la circular o disposición administrativa.

Todas las anteriores formas que fueron enunciadas, con las que el Gobierno Municipal ejercita su facultad normativa, para ser obligatorios, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

2.5. LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

Para abordar este tema, se hace necesario, precisar los diversos significados que aluden genéricamente a las actividades que le corresponde realizar a un ente público como lo es el Municipio, y que en seguida se enuncian;

a).- FUNCIONES.

Se identifican las funciones con la triple manifestación del poder del Estado: Legislativa, Ejecutiva y Judicial, el

desarrollo de la función se encomienda a los diferentes órganos del Estado.

b).- ATRIBUCION.

Solo puede concebirse en relación con el establecimiento -- que realiza el orden jurídico, respecto a la porción de competencia que le corresponde a un órgano.

c).- FACULTAD O LEGITIMIDAD.

Es la posibilidad que tiene una Entidad pública de actuar - conforme a Derecho.

d).- OBLIGACION.

El concepto referido al Estado, implica una dualidad, ---- El Estado, como sujeto activo o pasivo de la obligación, en una relación de supra-subordinación y en otro caso como una relación productora de un vínculo jurídico.

e).- COMPETENCIA.

Es el conjunto de funciones que debe realizar la entidad -- pública y así mismo la expresión de lo que puede o no puede -- hacer dicha entidad.

Para enriquecer el anterior concepto de la Competencia Municipal, podremos mencionar ahora las características de la competencia administrativa, aplicables a la Competencia Municipal:

- a).- Es de carácter público.
- b).- Es improrrogable, en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos.
- c).- Es inalterables para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia.
- d).- No puede ser ampliada haciendo suya una Autoridad que propia de otra.
- e).- Es la posibilidad de emanar actos jurídicos pero no materiales.
- f).- Se refiere a los órganos y no a sus titulares.
- g).- Las infracciones a la misma constituyen ilegalidad de orden público.
- h).- Las reglas que la rigen son de estricta aplicación e interpretación.
- i).- La irregularidad resultante de una decisión tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación emanada de una autoridad competente.
- j).- Es imposible modificarla por contrato.
- k).- Constituye una obligación o carga, pero nunca un derecho subjetivo.

Empleando ahora los términos, en nuestro concepto más -- correctos para definir la competencia municipal y basándonos en -- que el municipio es un nivel de Gobierno, exponemos ahora una -- guía sobre el contenido de la competencia Municipal, donde las -- funciones se encuentran perfectamente delimitadas:

- a).- EJERCICIO DE LA FUNCION LEGISLATIVA.- Expedición de reglamentos y disposiciones internas.
- b).- EJERCICIO DE LA FUNCION JUDICIAL O SANCIONADORA.- Con la calificación de la infracciones al reglamento de policía y -- bando de buen gobierno.
- c).- EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.- Que se lleva a -- cabo, entre otras actividades con el control patrimonial, celebración de contratos y convenios municipales, prestación de -- servicios públicos, realización de obra pública, fomento a la -- actividad cultural, incremento en la asistencia social, regulación del uso de vía pública, prevención de contaminación ambiental, auxilio en actividades electorales, etc. (8)

CAPITULO III

LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION
POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- 3.1. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACION.
- 3.2. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA OBLIGATORIEDAD DE LOS --
CARGOS CONCEJILES.
- 3.3. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE VISITAS DOMICI--
LIARIAS.
- 3.4. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA IMPOSICION DE SANCCIONES --
ADMINISTRATIVAS.
- 3.5. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PROPIEDAD.
- 3.6. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA INSTRUCCION CIVICO MILITAR
Y EN LA CONTRIBUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS.
- 3.7. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CATASTRO Y PADRON --
ELECTORAL.
- 3.8. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PARTIDOS POLITICOS
Y ELECCIONES MUNICIPALES.
- 3.9. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS HUMA--
NOS, DISTRIBUCION DE INGRESOS Y RESPONSABILIDAD DE LOS --
SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.
- 3.10. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EMANADA DEL ARTICULO 115 CONS--
TITUCIONAL.
- 3.11. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE EMPRESTITOS.

La competencia constitucional del municipio esta determinada en diversos artículos de nuestra ley fundamental tanto en la parte dogmática como en la orgánica se encuentran menciones del municipio en algunos artículos no hay precisión ni desglose de facultades, por eso es conveniente analizar por materia.

3.1. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE EDUCACION.

El primer artículo que se ocupa del municipio es el tercero que señala que la educación que deba impartir, junto con la federación y los estados, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará el amor a la patria -- y la conciencia de solidaridad internacional; así mismo, la -- fracción IX de ese artículo se relaciona con la fracción XXV del artículo 73, en las que se establece que el Congreso de la Unión expedirá las leyes necesarias y distribuirá las aportaciones -- económicas correspondientes a ese servicio.

Con lo anterior, claramente se observa que el municipio -- puede impartir educación, esta facultad realmente no es ejercitada en forma plena, ya que nuestro sistema educativo es preponderantemente federal.

3.2. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA OBLIGATORIEDAD DE LOS -- CARGOS CONCEJILES.

En el artículo cinco, párrafo cuarto se asienta que "En -- cuanto a los servicios publicos solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas.... así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular" La anterior disposición se reitera y confirma con lo establecido en la fracción V del artículo 36 que obliga a los ciudadanos de la República a ese desempeño.

Que sea obligatorio el desempeño de los cargos concejiles - no implica la gratitud de los mismos, como ordinariamente se -- pretende interpretar esta disposición.

3.3. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE VISITAS -- DOMICILIARIAS.

En el artículo 16 párrafo segundo se preve que "la autori- dad administrativa podra practicar visitas domiciliarias única-- mente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos -- sanitarios y de policía...."

Al referirse en este precepto a la Autoridad administrativa y a los reglamentos de policía es lógico derivar que se trata de autoridades municipales, que son las que en todo caso aplican -- y vigilan el cumplimiento de esos reglamentos.

3.4. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA IMPOSICION DE SANCIONES -

ADMINISTRATIVAS.

El artículo 21 establece la competencia para que la Autoridad Administrativa aplique sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las infracciones únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas

Aun y cuando la potestad sancionadora de los municipios es limitada, debe ejercitarse de acuerdo a los requisitos que menciona el artículo 14 de la propia Constitución, es importante señalarlo considerando que la gran mayoría de los municipios carece de juzgados calificadores y de reglamentos específicos en los que se prevean los supuestos y las sanciones correspondientes.

Mas adelante correspondera a otro capítulo de este estudio el analisis profundo de cada una de las sanciones administrativas que aquí se han señalado.

3.5. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PROPIEDAD.

El artículo 27 fracción VI, previene que el municipio tendrá plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos, lo que se traduce en la posibilidad jurídica para adquirir y poseer los bienes que el municipio requiera.

3.6. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA INTROCCION CIVICO MILITAR - Y EN LA CONTRIBOCION DE LOS GASTOS PUBLICOS.

La parte que atañe a este punto, esta prevista en el artículo 31 fracción II donde obliga a los mexicanos a asistir los días y horas designados por el Ayuntamiento, para recibir instrucción civica y militar, de esta disposición se entiende que el municipio es quien designa y programa esa actividad, pero esta obligación ha sido sumamente descuidada.

El mismo artículo en su fracción IV establece la obligación de contribuir para los gastos públicos, en los tres niveles de gobierno, de manera proporcional y equitativa, que dispongan las leyes.

3.7. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CATASTRO Y --- PADRONES ELECTORALES.

Se encuentra prevista en lo dispuesto por el artículo 36 -- donde se obliga a los ciudadanos mexicanos a inscribirse en el catastro municipal, manifestando la propiedad que tenga, la -- industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electores, y aunque la primera obligación no la cumple el ciudadano ni tampoco la ejerce el municipio, la segunda se observa por el auxilio que ello presta y --- exige la esfera federal.

**3.8. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PARTIDOS POLITICOS
Y ELECCIONES MUNICIPALES.**

Esta competencia se encuentra prevista en el artículo 41 --
último párrafo y se refiere a la participación de los partidos -
políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales,--
con lo que se ha buscado promover la participación del pueblo --
en la vida democrática y contribuir la integración de la repre--
sentación nacional.

**3.9. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE ASENTAMIENTOS --
HUMANOS, DISTRIBUCION DE INGRESOS Y RESPONSABILIDAD DE --
LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES .**

En estas materias se encuentra prevista la competencia ---
municipal en los artículos 73 fracción XXIX y 108 en los que --
establece que el Congreso expedirá las leyes que establezcan --
la concurrencia de las tres esferas de Gobierno, en el ámbito --
de sus respectivas competencias, en materia de Asentamientos --
humanos, con el objeto de cumplir con la seguridad en el aspecto
patrimonial de los particulares a través de las modalidades que
se imponen a la propiedad privada.

También se previene la facultad de las legislaturas locales
en cuanto al porcentaje correspondientes a los municipios por -
concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Por último, el artículo 108, ordena a las legislaturas locales la fijación de las responsabilidades que por el cargo que desempeñen, sean acreedores los funcionarios municipales, quienes pueden ser sujetos de responsabilidad política, administrativa, civil o penal según la falta que hubiere cometido.

3.10. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EMANADA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Es el precepto constitucional que tiene mayor importancia y significación en materia municipal, por su extensión no es posible transcribirlo en este estudio, pero del análisis de su texto podemos desglosar nueve puntos esenciales:

a).- NORMAS RELATIVAS A LA INTEGRACION, SUSPENSIÓN Y DESAPARICIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.

En este punto, se consagra la autonomía municipal al permitir elegir entre sus habitantes a los titulares de su gobierno y establecer que no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

b).- PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

Que al otorgarle para todos los efectos legales la personalidad jurídica al municipio, puede este, según lo dispone la fracción II del artículo mencionado, hacer libre manejo de su patrimonio.

c).- FACULTADES LEGISLATIVAS DE LOS AYUNTAMIENTOS.

En el segundo párrafo de la fracción II del artículo analizado, se faculta a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, aunque limitada - ya que debe realizarse de acuerdo a las bases normativas que -- señalen las legislaturas de los Estados, es trascendente que -- pueda realizar el municipio esta actividad.

d).- SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Que deberán ser prestados por el municipio en la forma que ese propio ordenamiento prevee, ya sea en forma directa o concesionada, coordinada o asociada, esto ultimo, en cuanto a la relación que entre los propios municipios exista.

Aclarando únicamente que, de los ocho servicios enunciados expresamente, solo los de seguridad pública y tránsito no son - técnicamente servicios públicos si no tareas y funciones que -- corresponde invariablemente desarrollar a los municipios en forma directa.

h).- RELACIONES LABORALES ENTRE EL MUNICIPIO Y SUS TRABAJADORES.

La fracción IX, determina como competente la legislatura -- local para legislar en lo relativo a trabajadores estatales y - municipales, por lo que es ahora el ayuntamiento sujeto de obligaciones laborales precisas y claras.

i).- FACULTADES PARA CELEBRAR CONVENIOS CON EL ESTADO.

Esta facultad se ocupa de aquellos convenios relativos a la prestación de servicios públicos o atender el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obra.

3.11. COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE EMPRESTITOS.

Prevista en el artículo 117 fracción VIII segundo párrafo, interpretado en sentido contrario, posibilita al municipio a con traer obligaciones y empréstitos siempre y cuando se destinen -- a inversiones publicas productivas, de acuerdo a los procedimien tos y montos que las legislaturas y los presupuestos anuales - fijan.

C A P I T U L O I V**ESTRUCTURA JURIDICA DEL MUNICIPIO**

- 4.1. INTRODUCCION.
- 4.2. EL MUNICIPIO EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.
- 4.3. EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL.
- 4.4. EL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO .
- 4.5. LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.
- 4.6. PRESIDENTE MUNICIPAL.
- 4.7. SINDICO.
- 4.8. REGIDORES.

4.1. INTRODUCCION

La idea del Municipio Libre cobra mayor vigor. Así lo --- demuestra el apoyo de las Legislaturas de los 31 Estados de la - República para poner al día sus Constituciones Locales, de acuer- do a la reforma del artículo 115 Constitucional en lo referente- a las funciones y obligaciones de cada uno de los 2738 Munici-- pios.

Un ejemplo del esfuerzo y apoyo a la Reforma Municipal es - la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado - de Guanajuato, de la Ley Orgánica Municipal el 31 de Julio de - 1984 que entraña transformaciones jurídicas para adecuar la Ley al Artículo 115 Constitucional y así hacer de los Ayuntamientos- los principales elementos del impulso regional.

Uno de los artículo más sobresalientes de la citada Ley es el 76 que a la letra dice: "Los Ayuntamientos expedirán dentro- de sus respectivas jurisdicciones su reglamento interior, los - bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y -- disposiciones administrativas de observación general de acuerdo- con las bases que establece éste título".

Existe voluntad política de los gobiernos estatales para que dentro de su marco jurídico adecuado el Municipio pueda ejer- cer su poder sobre las cuestiones que les atañe: no solo para -

revalidar el viejo anhelo de los Constituyentes de 1917, sino para que sirva de base para una nueva organización nacional que evite los desequilibrios abismales que en las últimas décadas que sufre el país en detrimento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Los municipios tienen ya por Ley un patrimonio y el manejo amplio de la Hacienda para hacerse de recursos económicos y --- tambien tiene grandes obligaciones, como son las de otorgar los servicios públicos indispensables. Las bases jurídicas en nuestro Estado están dadas para una movilización de los recursos -- humanos y naturales de cada Municipio y así lograr el incremento del nivel de vida de la población.

4.2. EL MUNICIPIO EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

Nuestra Ley Orgánica Municipal define al Municipio en su -- artículo 1o. diciendo: "El municipio Libre es una institución -- de orden pública, constituida por su comunidad de personas establecida en su territorio determinado, autónomo para su gobierno interior y para la administración de su Hacienda y con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en lo particular del Estado y en las que -- señalen las Leyes Secundarias".

Agregando en sus artículos 2,3 y 4, que el Municipio Libre

es la base de división territorial y de la organización Política y administrativa del Estado de Guanajuato y tiene personalidad jurídica propia, conforme a la Constitución Federal y a la particular del Estado.

El Estado de Guanajuato se divide en 46 Municipios, éstos son independientes entre sí y no existe ninguna autoridad intermedia entre ellos y los Poderes del Estado; sus controversias -- entre ellas o entre éstas con el Ejecutivo o el Poder Judicial -- se resuelve por el Congreso del Estado.

4.3. EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL.

De acuerdo a lo previsto por nuestra Ley Orgánica Municipal en sus artículos 5,6,7,8, y 9, el gobierno municipal por regla general recae en su Ayuntamiento de Elección Popular.

Los Ayuntamientos están integrados por 3 tipos de funcionarios: El Presidente Municipal, Los Síndicos y los Regidores.

Cada Municipio tiene un Ayuntamiento con estructura diferente, de acuerdo a su densidad demográfica, éstos se integran de la siguiente manera:

Primera Categoría, Guanajuato, León, Irapuato, Salamanca -- y Celaya: 1 Presidente Municipal, 2 Síndicos y 12 Regidores. --

El municipio de Acámbaro también puede considerarse dentro de --
 ésta categoría, con la diferencia de que solo tiene un Síndico.

Segunda Categoría, Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, --
 Penjamo, Salvatierra, Moroleón, Silao y Valle de Santiago: 1 --
 Presidente Municipal, 1 Síndico y 10 Regidores.

Tercera Categoría, los 30 Municipios restantes con: 1 Presi
 dente Municipal, 1 Síndico y 8 Regidores.

Cualquier persona puede ser miembro de un Ayuntamiento, so-
 lo se requiere que llene los siguientes requisitos.

I.- Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos --
 civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente --
 por delito grave del orden común.

II.- Tener por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la --
 elección.

III.-Tener por lo menos un año de residir en el lugar en donde -
 deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Sin embargo como toda regla general, esta también tiene ---
 excepciones, ya que los militantes en servicio activo o los ciu-
 dadanos con manda de fuerzas en el Municipio: así como el Secre

tario y el tesorero Municipal no podrán ser Presidentes Municipales, ni Síndicos ni regidores a menos que se separen de sus cargos con 90 Días de anticipación. En igual situación se encuentran aquellas personas que sean ministros de algún culto religioso; así como los integrantes de los Organismos Electorales.

Por otra parte establece la ley que cada Ayuntamiento tendrá un Secretario, un Tesorero así como los Funcionarios y Empleados que sean necesarios, siempre y cuando sean contemplados en el reglamento interior y en el presupuesto de egresos.

El Secretario y Tesorero, así como los Funcionarios considerados de primer nivel, los nombra el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. A los empleados los nombra directamente el Presidente Municipal.

La sede del Gobierno Municipal será invariabilmente la cabecera del Municipio, que en los 46 Municipios lo es la ciudad o zona urbana; pero por causas extraordinarias puede cambiarse la sede a otra comunidad, pero siempre dentro de su territorio municipal y con la aprobación del Congreso del Estado.

4.4. EL FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO.

Prevee nuestra Ley Orgánica Municipal en sus artículos 10, 11, 12, 13, 14 y 15, que el Presidente Municipal, Los Síndicos y -

los Regidores que hubieren resultado electos en los comicios -- electorales, deben reunirse en el "SALON DE CABILDOS" de su Municipio, para iniciar actividades el día 1º de Enero del año en -- que inicio su ejercicio; y para el caso de que na haya mayoría, -- se llamará a los suplentes de los propietarios que no justificaron su ausencia.

Para el caso de que se hubiera nombrado "Consejo Municipal" éste iniciará sus funciones en la fecha que haya señalado el -- Congreso del Estado. Los Consejos Municipales tendrán la misma estructura de los Ayuntamientos, su misma organización e idénticas funciones.

Las sesiones del Ayuntamiento serán públicas, a menos que -- por acuerdo del mismo se determine que se celebran a puerta --- cerrada, cuando haya causas que así lo justifiquen. El número -- de sesiones será el que establezca el Reglamento Interior, pero nunca podrán ser menos de dos veces al mes. Sesionarán válidamente con la asistencia de la mayoría de sus miembros. Sus --- acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo que la misma Ley exija mayoría especialmente; y en caso de empate el Presidente - Municipal tendrá voto de calidad.

Cuando a una sesión no asistiere la mayoría, se citará a -- una nueva sesión, la que será válida con el número de miembros - que asista, a menos que en ella se fuere a tratar algún asunto -

que requiera mayoría especial.

Previene la Ley que aquello que no éste previsto en la misma para el funcionamiento de los Ayuntamientos, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en el Reglamento Interior, y en su defecto el acuerdo específico que para ello determinen las dos y terceras partes de sus integrantes.

4.5. LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

De acuerdo a lo previsto por el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal, son atribuciones del Ayuntamiento:

- 1.- Iniciar Leyes ante el Congreso del Estado.
- 2.- Prestar y administrar los servicios Públicos a su cargo.
- 3.- Fomentar los intereses cívicos, culturales y materiales del Municipio.
- 4.- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la planeación y ejecución de sus disposiciones.
- 5.- Elaborar los censos de su Municipio y auxiliar a las autoridades federales y estatales en dicha labor.
- 6.- Realizar los trabajos electorales, en la esfera de su competencia.
- 7.- Inspeccionar las escuelas públicas y privadas de su Municipio e informar lo conducente a la autoridad competente.
- 8.- Elaborar conforme a las Leyes respectivas las listas de

de ciudadanos para la insaculación de jurados.

- 9.- Aprobar su presupuesto y remitir copia autorizada al Congreso.
- 10.- Formular el pronóstico de ingresos.
- 11.- Determinar la forma y los casos en que se deba caucionar el manejo de los fondos públicos.
- 12.- Formar y mantener los cuerpos de Seguridad Pública.
- 13.- Nombrar y remover al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero Municipal por mayoría absoluta de votos.
- 14.- Establecer las delegaciones que sean necesarias.
- 15.- Nombrar a los Delegados Municipales propietarios y suplentes a propuesta del Presidente Municipal.
- 16.- Expedir sus reglamentos.
- 17.- Proponer las bases para la celebración de contratos.
- 18.- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado.
- 19.- Auxiliar a las autoridades de la Federación y del Estado.
- 20.- Rendir un informe a la ciudadanía en Diciembre de cada año por conducto del Presidente Municipal.
- 21.- Conceder Licencias a los miembros del Ayuntamiento.
- 22.- Distribuir entre Síndicos y Regidores, las coasiones correspondientes.
- 23.- Impartir la instrucción Cívica y Militar a que se refiere la fracción Federal de la República.
- 24.- Dictar las disposiciones que se omitan pertinentemente para hacer efectiva la obligatoriedad de la enseñanza primaria.
- 25.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de

- de desarrollo Municipal, participar en la administración de sus reservas territoriales: intervenir en la regularización y permisos de construcción de la tenencia de tierra.
- 26.- Establecer en forma general las bases bajo las cuales han celebrarse los contratos de obra.
- 27.- Proponer la apertura y ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles.
- 28.- Nombrar apoderados y representantes en asuntos Jurídicos.
- 29.- En general promover en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios Municipales.
- 30.- Los demás que le confieran a las leyes.

4.6. PRESIDENTE MUNICIPAL.

A).- CARACTERÍSTICAS.

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

B).- FACULTADES.

- I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento.
- II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los servicios Municipales.
- III.-Convocar al Ayuntamiento a sesiones ordinarias y extraordinarias.
- IV.- Presidir las sesiones del Ayuntamiento.
- V.- Representar al Municipio en la celebración de actos y contratos previamente aprobados por el Ayuntamiento.
- VI.- Representar al Municipio en todos los actos oficiales, o delegar esa representación.
- VII.-Dirigir el funcionamiento de los servicios Municipales --- mediante las dependencias administrativas que se establezcan.
- VIII.-Proponer al Secretario, Tesorero y además funcionarios -- ante el ayuntamiento y nombrar a los empleados Municipales.
- IX.- Publicar en el periódico Oficial del Gobierno del Estado -- los bandos de Policía y buen Gobierno.
- X.- Organizar, dirigir e inspeccionar las Dependencias Municipales.
- XI.- Calificar las faltas y sanciones a los infractores de los Reglamentos Gubernativos y de Policía.
- XII.-Cuidar el buen Estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común.
- XIII.-Disponer de los elementos de Seguridad Pública Municipal - para la conservación del orden y la tranquilidad Pública.
- XIV.-Ejercer las atribuciones que le confieran las Leyes Federa-

o locales.

XV.- Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda -- ausentarse del Municipio por más de veinticuatro horas y -- hasta por quince días consecutivos.

XVI.- Los demás que le confieran las Leyes y Reglamentos.

4.7. SINDICO.

A).- CARACTERISTICAS.

Se recomienda que el Síndico del Ayuntamiento de preferencia sea abogado de profesión a fin de que pueda cumplir con la representación Jurídica del Ayuntamiento, y toda vez que también en un momento dado pueda auxiliar del Ministerio Público; y por tanto deberá recibir denuncias y querellas que le sean presentadas y practicar las primeras diligencias de averiguación previa en aquellos asuntos que sean de su conocimiento.

Los Síndicos Municipales forman parte del Ministerio Público, como auxiliares, sus funciones son meramente investigativas, en ningún caso llegarán al Ejercicio de la Acción Penal.

Los Síndicos deberán ser asistidos por sus Secretarios o -- por dos testigos de asistencia en las Diligencias de averiguación previa, a fin de dar fé a las actuaciones que se practiquen

B).- FACULTADES.

El artículo 18 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato., señala las siguientes obligaciones a cargo de los Síndicos.

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.
- II.- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Ayuntamiento informando su resultado.
- III.- Representar al Ayuntamiento ante toda clase de autoridades.
- IV.- Asumir las funciones del Ministerio Público en los términos de la Ley Orgánica de la Institución.
- V.- Las demás que le señalen las Leyes y los Reglamentos.

4.8. REGIDORES.

A).- CARACTERISTICAS.

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del Municipio. No tienen facultades de Gobierno en forma individual. Sin embargo, deben cumplir con las comisiones que le señale el Ayuntamiento.

B).- FACULTADES.

El artículo de la Ley Organica Municipal para el Estado de Gto., señala las siguientes obligaciones: a cargo de los Regidores:

- I.- Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento.
- II.- Desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento.
- III.-Proponer el Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse -- para el mejoramiento de los servicios Municipales.
- IV.- Citar a sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayunta--- miento, sino lo hace el Presidente Municipal.
- V.- Recabar en las dependencias Municipales los datos e informa--- ción que requieran.
- VI.- Los demás asuntos que ésta Ley y el Reglamento les señalen.

Para concluir, podemos observar que las funciones y atribuciones del Ayuntamiento como Órgano de Gobierno Municipal, son múltiples y muy variadas; sin embargo éstas pueden ser agrupa--- das en tres grandes bloques: Administrativas, Legislativas y -- Jurisdiccionales.

Dada la finalidad que nos propusimos en la presente inves--- tiguación, procederemos al análisis de la función administrativa del Ayuntamiento, en virtud de que la facultad contraactual que realizan es precisamente de ésta naturaleza; y en el caso concre--- to, encausaremos la investigación con fines de probar la natura---

leza Jurídica de las áreas de donación que recibe el Municipio - en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de fraccionamiento en el Estado de Gto.

CAPITULO V

LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y LA
ACTIVIDAD CONTRACTUAL

- 5.1. BREVES ANTECEDENTES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.
- 5.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.
- 5.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.
- 5.4. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
- 5.5. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.
- 5.6. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.
- 5.7. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - MUNICIPAL.

5.1. BREVES ANTECEDENTES SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Desde los tiempos más lejanos de la historia, a la historia ha existido Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma también se observan estructuras Administrativas.

Desde luego en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de Administración que se van perfeccionando y agrandando -- cada vez más. La Administración Pública Moderna, ha visto ampliada cada vez más su estructura y misiones o cometidos que se podría decir, corren paralelas con la ampliación de la actividad del Estado, independientemente de la filosofía y concepción política que sustente los dirigentes del Estado.

La administración Pública día a día, acrece sus agencias -- oficinas, departamentos, o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello. --- Sociológicamente se puede considerar, que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de métodos de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actué en campos que hasta hace -- poco tiempo eran desconocidos.

Para hacer frente a esas actividades el Estado tiene a --- crear agencias unidades administrativas que se encarguen presisa

mente de cumplir con los nuevos cometidos; y vemos así que surgen nuevas Secretarías y Departamentos de estado, o bien, nuevas estructuras administrativas, como la descentralización, la deconcentración, las Empresas Públicas y el Fideicomiso Público.

Es así como la Administración Pública Moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran así como los órganos de los otros poderes, de la Entidad Federativas y Municipios, en un sistema federal como el nuestro.

5.2. CONCEPTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.

La palabra Administración tiene diferentes conceptos. En un sentido popular, la Administración es un sinónimo de dirección de dirigir a un fin. En un sentido económico, como una forma de cuidar los intereses pecuniarios.

La administración Pública, es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad Estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con:

- a) Elementos personales;
- b) Elementos patrimoniales;
- c) Estructura jurídica;
- d) Procedimientos Técnicos.

Gabino Fraga, nos señala que la Administración Pública es - la forma en que se organiza el Estado para cumplir sus fines.

La Administración Pública puede estudiarse desde un punto - de vista orgánica y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el - poder ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas - que, directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Municipal está constituida por el Presi-- dente Municipal, Secretario Municipal, Tesorero Municipal y to-- dos los órganos que dependen de el presidente Municipal.

Desde el punto de vista funcional, la Administración Públi-- ca, se entiende como la realización de la actividad que corres-- ponde a los órganos que forman ese sector. En este sentido, -- administrar es realizar una serie de actos para conseguir una -- finalidad determinada. En este caso, los fines del Municipio -- son múltiples y complejos; y para cuya consecuencia se necesita-- también una complejidad de órganos encargados de realizarlos de una manera armonica, que se logra a través de su enlace y coordi

nación jerarquizados.

Con lo anterior se deja establecido, que la Administración Pública es una necesidad vital que todo grupo humano necesita, - esto es, organizarse para poder funcionar. Aún cuando muchos -- autores suelen referirse exclusivamente a la Administración Pública Federal, es importante hacer notar que también funciona la administración pública local en cada uno de los 31 Estados que - integran la República y la Administración Pública Municipal en - los diversos Municipios de cada una de dichas entidades.

La Administración Pública Federal, es regulada por la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal en tanto que la -- Administración Pública Municipal por la Ley Orgánica del Municipio Libre correspondiente.

5.3. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La Administración Pública, como todo elemento del Estado, - necesita ordenarse y adecuarse técnicamente, es decir organizar se para realizar su actividad rápida, eficaz y convenientemente.

La organización administrativa, es la forma o modo en que - se estructura u ordenan las diversas unidades administrativas -- que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, --- através de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr --

una unidad de acción, de dirección y ejecución de los fines del Estado.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

- 1.- Centralización.
- 2.- Desconcentración.
- 3.- Descentralización.
- 4.- Empresas Públicas y Fideicomiso de Estado.

La realidad administrativa impone muchas veces variantes a estas formas, ya que no existe una precisión absoluta ni una definición clara entre ellas; y aún la doctrina discute sus caracteres esenciales. Es más, las necesidades cambiantes del Estado lo obligan a recurrir a distintas formas de administración y corresponde al Derecho proporcionar el marco jurídico para ella.

El echo de que se señalen las anteriores formas de organización administrativa, confirma que en este sentido, no hay cuestiones de dogmatismos; pues según se ve en la esfera municipal para su administración se han ensayado más formas y técnicas, que las ya apuntadas.

5.4. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La centralización administrativa implica la unidad de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación y frente al titular del Poder -- Ejecutivo. Esa unidad se aprecia a través del orden y grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos -- para determinar órganos superiores, coordinados e inferiores, -- mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que se ejercen por los titulares de los mismos.

La centralización administrativa posee facultades de unidad decisión y ejecución, así como facultades que tiene el superior sobre el inferior que se pueden agrupar en la siguiente forma:

- A).- Poder de decisión.
- B).- Poder de nombramiento.
- C).- Poder del mando.
- D).- Poder de revisión.
- E).- Poder de vigilancia.
- F).- Poder disciplinario.

G).- Poder de resolver conflictos de su competencia.

La apreciación de la Administración Pública Municipal es de la siguiente manera:

- A).- Ayuntamiento.
- B).- Presidente Municipal.
- C).- Síndico y Regidores por materia.
- D).- Secretaría.
- E).- Tesorería.
- F).- Organismos descentralizados.
- G).- Empresas Municipales.
- H).- Fideicomisos Públicos Municipales.

En cuanto a la organización interna de la administración -- pública municipal, depende también de la importancia económico-social del municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio. Estructuralmente los municipios tiene diversas ramas administrativas; en ellas encontramos a la tesorería municipal, y una serie de dependencia y departamento por materia o ramos, como son policía, tránsito y bomberos, mercados, rastro, agua potable, saneamientos, alumbrado, parque y jardines, obras públicas, etc., al frente de cada una de esas dependencia está un regidor y son administrados directamente por el Ayuntamiento.

Cabe aclarar que dentro del municipio pueden darse también-

las formas de administración centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia.

5.5. DESENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La descentralización administrativa, como forma de organización administrativa ha surgido como un recurso del estado contemporáneo, en la medida en que aumenta sus atribuciones, por tener mayor ingerencia en las actividades de los particulares, fundamentalmente en el aspecto económico y en el aspecto técnico, en ocasiones se hace necesario substituir total o parcialmente a la actividad de los particulares. Por otra parte resulta imposible que la Administración Pública, através de sus órganos centralizados domine todas las ramas de la técnica y de la ciencia, para ello se hace necesario crear los órganos descentralizados con las características esenciales jurídicas. para confiarles la prestación de ciertos servicios.

La descentralización es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización de Estados y de la Administración Pública.

La descentralización se distingue de la desconcentración por ser un órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal, tiene invariablemente personalidad jurídica, siempre tiene-

patrimonio propio y posee facultades más autónomas; mientras -- que la desconcentración es un órgano inferior subordinado a una secretaria, departamento del estado o a la presidencia; puede -- contar o no con personalidad jurídica; con patrimonio propio y -- posee facultades limitadas.

Tradicionalmente se ha clasificado a la descentralización -- administrativa en:

- A).- Por servicio.
- B).- Por religión.
- C).- Por colaboración.

Esta clasificación tradicional tomada de la teoría francesa no se da en México con todas sus variantes, en nuestro país la -- única forma de descentralización administrativa es la técnica, -- que también podemos conocer por descentralización como descentra -- lización por servicios, debiendo descartarse de la doctrina, las -- variantes de descentralización que no se acoplan a la organiza -- ción jurídica política en la actualidad del Estado Mexicano.

El vocablo descentralizació, puede comprender dos significa -- dos; la política y la administración, la primera corresponde a -- la forma de estado o forma de gobierno y la segunda se refiere -- exclusivamente a la organización de los elementos administrati -- vos, dependientes del poder ejecutivo, ya sea Federal, Local o --

Municipal.

Existen autores que al catalogar al municipio como un organismo descentralizado en su carácter administrativo, le niegan autonomía, por lo que es necesario hacer notar que en uso de su carácter político se estructura su Gobierno, de la manera más puramente democrática que se ha dado en el transcurso de la historia, por medio de elecciones populares y directas, para escoger al Presidente u al Ayuntamiento, pero no se debe olvidar que esos órganos de gobierno realizan además actividades de carácter administrativo como la expropiación de edificios para el establecimiento de escuelas de educación elemental, etc.

Se entiende que el municipio es un órgano político-administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por regiones administrativas, ya que hay características teóricas comunes entre el Municipio y las Entidades Federa^{ti}vas y resultaría que éstas últimas también sería organismos -- descentralizados por región; por esto es necesario que esta clasificación se supere y se considere al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, ya que el municipio en sí. Constituye una persona jurídica de Derecho Público iminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo con las modalidades que cada estado -- adopta sobre su particular.

El que un organismo preste servicios públicos, no es característica definitiva para considerarlo descentralizado; el Municipio es una estructura política-administrativa y técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada Federal o Local, desde el punto de vista jerárquico y, además, el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, descentralizada, desconcentrada por lo cual se niega que tenga el carácter de organismos descentralizado por región, desde un punto de vista estrictamente administrativo.

Como persona jurídica colectiva de Derecho Público, los organismos descentralizados tiene las siguientes características

- 1.- Son creados invariablemente por un acto legislativo, sea -- Ley del congreso de la Unión, o bien, decreto del ejecutivo
- 2.- Tiene régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que le otorga ese acto legislativo.
- 4.- Denominación.
- 5.- La sede de la oficinas y dependencias y en su ámbito territorial.

- 6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- 7.- Cuentan con una estructura administrativa interna.
- 8.- Cuentan con patrimonio propio.
- 9.- Objeto.
- 10.- Finalidad.
- 11.- Régimen total.

Todo el sistema descrito, lleva la finalidad de buscar la coordinación en la actividad del sector descentralizado y de empresas de Estado con la Administración Central.

5.6. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

Para el estudio, planeación, funcionamiento y despacho de todos los asuntos relacionados directa o indirectamente con la Administración Pública Municipal, contará con la colaboración y auxilio de la Secretaría del Ayuntamiento, de la Tesorería Municipal, así como de la demás dependencias establecidas en los reglamentos, con la denominaciones que en los mismos se les den

éstas y sus titulares, tendrán la misma jerarquía o rango, por lo tanto no existirá preeminencia alguna entre ellas, asignándosele las facultades y atribuciones correspondientes.

5.6.1. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO.

Son atribuciones y facultades de la secretaría

- I.- Auxiliar al Presidente Municipal en los asuntos relativos a los servicios públicos municipales.
- II.- Poner en conocimiento del Presidente Municipal o del Ayuntamiento las irregularidades que observe en el funcionamiento de los servicios públicos.
- III.- Proporcionar la asesoría jurídica necesaria a las dependencias encargadas de la prestación de los servicios públicos, por conducto de la oficina de servicios jurídicos.
- IV.- Recopilar los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas en lo general pero sobre todo en lo que compete a los servicios públicos municipales manteniéndolos actualizados.
- V.- Presentar al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal

cial, las sugerencias que crea convenientes para el mejor funcionamiento de los servicios públicos y en general de la Administración Pública Municipal.

VI.- Organizar y vigilar el funcionamiento de las oficinas correspondientes a reclutamiento, estadística y de asuntos de extranjería.

VII.- Vigilar la correcta aplicación de los bandos, reglamento, - circulares y disposiciones administrativas en los que no este expresamente reservado a otras dependencias.

VII.- Organizar y vigilar el funcionamiento de la alcaldía municipal, así como el de los jueces calificadores y auxiliares, - con excepción de las facultades reservadas a la policía preventiva municipal.

IX.- Encargarse de todos los asuntos que en forma expresa la encomiende el Ayuntamiento o el Presidente Municipal.

X.- Recibir los escritos y comunicaciones dirigidas al Ayuntamiento, dando cuenta de ello en forma oportuna.

Las dependencias de la Secretaria son:

1.- Reglamentos Municipales:

A).- Permisos.

B).- Licencias, y,

C).- Espectáculos.

2.- Servicios Jurídicos:

A).- Jueces calificadoros.

B).- Alcaldía de la cárcel municipal.

C)._ Reclutamiento.

D).- Asuntos de extranjería.

E).- Estadística.

F).- Servicios Médicos.

5.6.2. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DE LA TESORERÍA MUNICIPAL.

Son facultades de la tesorería municipal las siguientes:

I.- Elaborar y entregar al Presidente Municipal proyectos de --
leyes o Reglamentos y de otras disposiciones que juzgue --
necesarias para el correcto y más eficiente manejo de los -
asuntos tributarios del Municipio y del gasto público, para
que los haga llegar al Ayuntamiento, a fin de que si se --
aceptan, se promueva lo pertinente para su aplicación.

II.- Planear en coordinación con las demás dependencias los pro-
yectos de presupuesto anuales de ingresos y egresos.

III.-Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y las esta

dísticas financieras del mismo.

- IV.- Pagar las nóminas del personal al servicio del Municipio.
- V.- Proporcionar alas autoridades Hacendarías Estatales y Federales la información estadística que le soliciten.
- VI.- Coadyuvar con el sindico en los juicios que se ventilen --
anté cualquier autoridad, en defensa se los intereses de la
Hacienda Municipal o representar al Ayuntamiento en tales -
juicios en virtud de la delegación que en favor se haga.
- VII.-Proveer al Ayuntamiento, Presidente Municipal y a las depen-
dencias, de los bienes y servicios que requieran para el -
desarrollo de sus funciones, según el presupuesto de egre--
sos aprobados.
- VIII.-Establecer con la aprobación del Ayuntamiento, los siste--
mas y procedimientos idoneos para la administración de la -
Hacienda Municipal.
- IX.- Expedir y autorizar las certificaciones de la constancias -
que obren en los archivos y expedientes de la propia Tesore-
ria.
- X.- Expedir licencia y permisos de funcionarios.

XI.- Intervenir en las compras que realiza el Municipio

Para el ejercicio de las atribuciones que corresponden a --
la Tesorería Municipal, se integrará por un Titular y por los --
departamentos siguientes:

- a).- Ingresos
- b).- Egresos
- c).- Contabilidad
- d).- Caja
- e).- Presupuesto
- f).- Contraloría Interna
- g).- Informática

5.7. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ---
MUNICIPAL.

El municipio, según ya hemos visto, para el cumplimiento de sus fines utiliza innumerables instrumentos jurídicos en el desarrollo de su actividad, la que ha ido ampliándose, abarcando -- campos hasta hace poco desconocidos y realizando en la actuali-- dad todo tipo de operaciones civiles, administrativas, comercia-- les, e industriales, interviniendo con los particulares en las -- más variadas formas.

Se afirma que el municipio, al igual que el estado, para --

los particulares los medios económicos y la prestación de servicios que se quiere para cumplir sus cometidos lo hace a través de la vía imperativa, es decir estableciendo obligaciones al particular.

En este orden de ideas, la Administración Pública municipal celebra todo tipo de contratos:

- A).- Civiles
- B).- Mercantiles
- C).- Administrativos

En efecto, en México sin embargo no existe una Ley que regule en forma sistemática y unitaria los contratos que celebra la Administración Pública, en ninguno de sus niveles, Federal, Estatal y Municipal.

Existiendo disposiciones aisladas solo con Relación a unos cuantos contratos y solo referente a los Administrativos. Independientemente de lo anterior la práctica Administrativa Municipal nos permite observar la Multiplicidad de contrato en los cuales interviene como parte del Municipio. La gran mayoría de estos se refieren a contratos sujetos al derecho privado, Sin embargo hemos podido constatar que casi siempre la Administración Pública Municipal nunca pierde su personalidad de Derecho público, como parte que es del estado, aun cuando dichos contra-

tos se rijan por normas de derecho privado. Así pues, en la --
práctica Administrativa Municipalista encontramos que estan suje-
tos al Derecho Privado los siguientes contratos:

- A).- Contrato de Arrendamiento.
- B).- Contrato de Compraventa.
- C).- Contrato de Prestación de Servicios Profesionales.
- D).- Contrato de Comodato.
- E).- Contrato de Permuta.
- F).- Contrato de Donación, Etc.

Sin embargo, aun con todas las particularidades propias de los contratos en los cuales interviene la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, mismas a las que ya hicimos referencia, nos ha llamado la atención uno de estos actos Jurídicos, que tiene su origen en la Ley de Fraccionamiento y Conjuntos -- Habitacionales para el Estado de Guanajauto, en razón a la dificultad para establecer con precisión su naturaleza, pero que -- dicha Ley denomina como "Áreas de Donación", y que remite a la -- normatividad que el código Civil establece para el contrato de -- Donación. Es precisamente tal inquietud la que constituye el -- objeto de estudio y análisis del siguiente capítulo, pero al mismo tiempo la finalidad que perseguimos en la presente tesis profesional.

CAPITULO VI

NATURALEZA JURIDICA DE LAS AREAS DE
DONACION EN LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS
DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

- 6.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.
- 6.2. HIPOTESIS DE TRABAJO.
- 6.3. LIMITES COMPETENCIALES DEL AYUNTAMIENTO EN LA LEY DE FRACCIONAMIENTOS Y CONJUNTOS HABITACIONALES DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
- 6.4. LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CIVIL.
- 6.5. LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO FISCAL.
- 6.6. LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.

6.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El problema jurídico que hemos seleccionado para analizar - en esta investigación, se desprende y tiene su origen en el contenido del Art. 29 de la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos -- Habitacionales para el Estado de Guanajuato, mismo que para su mejor comprensión nos permitimos transcribir íntegramente:

ART. 29.- "Todo propietario de un Fraccionamiento, tendrá - obligación de transmitir al Municipio correspondiente, la propiedad y el dominio de las áreas del fraccionamiento destinadas a vías y Servicios Públicos, en los términos de esta Ley y su --- Reglamento.

Además deberá transmitir al Municipio, la propiedad y el dominio del quince por ciento de la superficie total del predio, - para área de equipamiento urbano, tratándose de fraccionamientos urbanos destinados a Habitación y del diez por ciento en cualquier otra clase de fraccionamientos.

De las áreas de equipamiento urbano mencionadas, el Ayuntamiento, destinará el veinte por ciento a zonas verdes.

Estas áreas se ubicarán en el proyecto conforme a la opinión del proyecto respectivo".

El problema en cuestión se plantea al tratar de conocer la naturaleza jurídica de esta disposición en lo relativo al segundo párrafo del mencionado Art. 29 de la citada Ley.

En ese orden de ideas, cabe preguntarnos:

¿Ante qué figura nos encontramos?

¿Se trata de una donación en sentido estricto? Sí o No.

¿De una exacción de carácter fiscal? o bien, en última instancia

¿Es una modalidad de las que permite establecer el Art. 27 Constitucional?

6.2. HIPOTESIS DE TRABAJO .

Nuestra hipótesis de trabajo consiste en que no creemos de -- que exista justificación jurídica alguna, en estricto sentido, -- para una persona tenga obligación de efectuar su patrimonio por -- permitirle fraccionarlo, como lo estipula el Art. 29 de la Ley -- de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales del Estado de -- Guanajuato.

A lo largo del presente capítulo buscaremos fundamento ra-- cional a dicha estipulación, de no encontrarlo, debemos aceptar -- que estamos ante un dispositivo antijurídico y violatorio de -- garantías.

Este estudio lo analizaremos desde tres diferentes ángulos; es decir, atendiendo a los siguientes puntos de vista:

- A).- CIVIL
- B).- FISCAL
- C).- CONSTITUCIONAL

Sin embargo, cabe advertir, que atendiendo a los más elementales de la hermenéutica jurídica, procederemos a lo anterior -- después, de haber analizado previamente los límites competenciales y las atribuciones de la Autoridad Municipal dentro de toda la Ley de Fraccionamiento y conjuntos habitacionales del Estado de Guanajuato, con objeto de no estudiar de manera aislada la -- sola disposición que sirva de fuente a la presente investigación el Art. 29.

6.3. LÍMITES COMPETENCIALES DEL AYUNTAMIENTO EN LA LEY DE FRAC-- CCIONAMIENTOS Y CONJUNTOS HABITACIONALES DEL ESTADO DE -- GUANAJUATO.

La ley en cuestión fué emitida durante el gobierno del Lic.- Rafael Corrales Ayala, según Decreto No. 58 expedido por el ---
Quincuagésimo Tercer Congreso Constitucional del Estado Libre y
Soberano de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del -
Gobierno del Estado No. 101 - 2ª Parte del 19 de Diciembre de -
1986, por lo cual podemos decir que es una Ley relativamente --

reciente.

Refiriéndose al Municipio señala la Ley en sus capítulos y artículos conducentes:

Son autoridades encargadas de la aplicación de esta Ley:

- A) El Gobernador del Estado
- B) El Secretario de Desarrollo Urbano u Obras Públicas.
- C) Los Ayuntamientos y Consejos Municipales.

Por otra parte, en relación a las facultades de los Ayuntamientos o Consejos Municipales establece la Ley de la materia de análisis que le corresponden las siguientes:

Art. 7o. - Los Ayuntamientos o Consejos Municipales, tendrán las siguientes facultades:

I. _ Aplicar y hacer cumplir las disposiciones de ésta Ley:

II.- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, de acuerdo a los Planes Directores y Programas de Desarrollo Urbano Municipal, declaratorios de -- uso, destino y reservas territoriales debidamente aprobados, -- publicados e inscritos en el registro Público de la Propiedad - que corresponda, así como, otras Leyes o Reglamentos Aplica----

bles:

III.- Vigilar que los fraccionadores cumplan con lo dispuesto en la legislación y Programas de Desarrollo Urbano, declaratorias - de uso, destinos y reservas territoriales, así como Reglamentos- aplicables.

IV.- Supervisar y vigilar conjuntamente con la Secretaría, que - las obras de urbanización de los fraccionamientos y además desarrollos reglamentados por la Ley, se apeguen a las especificaciones aprobadas;

V.- Verificar, conjuntamente con la Secretaría, la terminación- y correcto funcionamiento de la totalidad de las obras de urbanización y servicios públicos de los fraccionamientos, conjuntos - habitacionales y demás desarrollos urbanos;

VI.- Fomentar y promover la constitución de fraccionamientos -- populares y de interés social;

VII.-Promover la participación de la comunidad en la ejecución- de acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano;

VIII.-Verificar que los fraccionamientos cubran los impuestos,-- derechos y demás cargas fiscales que les correspondan;

IX.- Recibir los fraccionamientos, en los términos de esta Ley;

X.- Asesorar a los habitantes de las colonias y fraccionamientos para la resolución de los problemas relativos a la prestación de servicios urbanos;

XI.- Evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares;

XII.-Recibir la solicitud e integrar el expediente relativo a la división, lotificación, fraccionamiento de terreno, conjuntos habitacionales y de cualquier otro tipo de desarrollo; Verificando que se reunan los requisitos que se establecen en esta Ley y las demás disposiciones legales aplicables;

XIII.-Dictaminar sobre la solicitud de fraccionamientos, lotificaciones conjuntos habitacionales y todo tipo de desarrollo, aprobando si procede, el uso del suelo que corresponda al predio por fraccionar o al tipo de desarrollo que se pretenda efectuar;

XIV.-Remitir a la Secretaría los dictámenes a que se refiere la fracción anterior, para la continuación del procedimiento respectivo;

XV.- Notificar y ejecutar las resoluciones que le correspondan en la esfera de sus atribuciones que se dicten con motivo de la

aplicación de ésta Ley.

XVI.-Promover, en coordinación conb la Secretaría, las acciones-
Judiciales o administrativas que procedan y formular denuncias -
penales en contra de quienes participen en cualquier forma en -
el establecimiento de asentamientos humanos irregulares o impi--
dan su legal solución;

XVII.-Llevar el registro de las colonias, fraccionamientos, loti
ficaciones, conjuntos habitacionales y todo tipo de desarrollo -
de zonas urbanas, así como de las asociaciones de colonos que --
promuevan el desarrollo urbano ;

XVIII.-Promover la organización de asociaciones de colonos;

XIX.-Actuar como árbitro y conciliador a solicitud de las partes
en los conflictos que se presenten en las colonias o al fraccio-
namiento de su municipio;

XX.- Dictaminar sobre la ubicación de la áreas para equipamiento
urbano que conforme a esta Ley se deben destinar al municipio, -
en los fraccionamientos y demás desarrollos urbanos;

XXI.-Determinar el uso y el aprovechamiento de dichas áreas de -
equipamiento urbano en congruencia con lo dispuesto en esta Ley-
y en la demás aplicables;

XXII.-Autorizar la división y lotificación de predios;

XXIII.-Vigilar que en los fraccionamientos y demás desarrollos urbanos que no se le hubieren sido entregados, los responsables de los mismos presten en forma adecuada los servicios a que se encuentran obligados conforme a esta Ley y en las demás aplicables;

XXIV.-Otorgar en los términos de los Reglamentos Municipales correspondientes, la aprobación del uso del suelo para la ubicación de las instalaciones de los servicios públicos concesionados, los cuales deberán sujetarse al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y al propio Plan Municipal de Desarrollo Urbano;

XXV.-Aplicar las sanciones establecidas por el Artículo 83 y decretar las medidas de seguridad previstas por los Artículos 85 y 86 de ésta Ley a los infractores de los mismos en tratándose de división y lotificación de predios, y;

XXVI.-La demás que esta Ley y otras disposiciones legales sobre la materia le conceden.

Por otro lado, refiriéndose otras obligaciones, prevee el Art. 48 que "Los Ayuntamientos no expedirán licencias de construcción, ni aun provisionales, relacionados con predios, lotes o fraccionamientos que carezcan de la autorización o el permiso --

correspondiente.

En tanto que para efectuar el procedimiento tendiente a la tramitación de las autorizaciones de los fraccionamientos establece la Ley de la materia en sus Arts. del 49 al 67 con relación al Municipio, lo siguiente:

Que las autorizaciones para los Fraccionamientos se solicitarán al Gobernador del Estado por conducto del Ayuntamiento -- del Municipio en que se ubiquen, por quienes reúnan la propiedad y la posesión de los predios.

El trámite será iniciado por una solicitud a la cual deberá recaer un dictámen municipal.

El interesado presenta ante el Ayuntamiento su solicitud -- respectiva; el Ayuntamiento procede a su estudio y cualquier omisión, insuficiencia, error y observación se le hará saber al solicitante para que la subsane dentro del plazo de los 5 días siguientes remitirá el expediente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, acompañando su dictámen aprobatorio o desaprobatario.

Contra la resolución del Ayuntamiento procede el Recurso de Revisión.

El Recurso Administrativo de Revisión, tiene por objeto que el Gobernador del Estado, confirme, revoque o modifique en resolución recurrida, en relación a los agravios expresados.

La revisión contra el acto impugnado se interpondrá ante el Gobernador del Estado, por conducto de la Secretaría o del Ayuntamiento que hubiere dictado la resolución combatida, dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto que se impugna.

El Gobernador dictará la resolución que corresponda, dentro de un término de 30 días hábiles, notificandola al Ayuntamiento. Contra esta resolución no cabrá recurso alguno.

En términos generales estas son las atribuciones de los -- Ayuntamientos derivados de la ley en comentario. Como se puede -- observar, acerca de la donación de las areas en favor del Municipio, fuera de la obligación de los porcentajes precisados en -- puntos anteriores nada se dice además de lo ya expuesto en la -- disposición contenida en el Art.29 de la misma, por tanto, dada la finalidad que pretendemos, damos por concluido su análisis, -- para abordar su aspecto civil en el punto siguiente.

6.4. LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO -- CIVIL.

Como el Art.29 de la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales del Estado de Guanajuato establece la donación de áreas se hace necesario, primeramente definir dicho concepto.

A esto diremos que el Artículo 1827 del Código Civil para el Estado de Guanajuato, define a la Donación en los siguientes términos:

Art.1827.-"La donación es un contrato por el cual una persona transfiere a otra, gratuitamente una parte a la totalidad de sus bienes presentes."

Se puede apreciar a primera vista que la donación es un contrato, quedando por lo tanto, sujeto a los principios generales de existencia que los rigen. Estos principios son:

- 1.-El Objeto;
- 2.-El consentimiento.

El Objeto es la creación o transmisión de obligaciones y Derechos.

El Consentimiento es la voluntad del deudor para obligarse o el acuerdo de voluntades.

Por otra parte, también deberá estar supeditado a los ele--

mentos de validez, a los cuales de acuerdo con la ley son los siguientes:

- 1.-La Capacidad;
- 2.-El Consentimiento sin vicios;
- 3.-La Licitud en el objeto, y
- 4.-La Forma.

De acuerdo a lo anterior el Art.1715 del mismo Código Civil Guanajuatense señala que los contratos son inexistentes por falta de consentimiento u objeto.

De igual manera la falta de uno o más elementos de validez produce la nulidad del contrato, en los términos de lo dispuesto por los Arts. 1716, 1719, 1721 y 1722 del mismo ordenamiento legal en cita.

Visto lo anterior tenemos que concluir el Art.29 de la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales del Estado de Guanajuato, al establecer la obligación de donar lesiona uno de los elementos esenciales de existencia del contrato, como lo es el consentimiento.

Efectivamente en lo dispuesto por el Art.29 de la mencionada Ley de Fraccionamientos se obliga al sujeto a transmitir la propiedad de un porcentaje de su tierra al Municipio.

El contenido de dicho art.29 es imperativo, y no deja lugar a dudas, en ningún momento toma en cuenta la voluntad del particular; de esta manera, aniquila el consentimiento y por tanto, no habiendo este elemento de existencia, ineludiblemente, debemos aceptar que la donación como contrato es inexistente jurídicamente. Al menos de acuerdo a los principios sobre los cuales descansa el régimen de contratos de nuestro Código Civil.

De lo anterior, resulta clara nuestra postura, en el sentido de que en ningún momento nos encontramos ante un contrato y por lo tanto ante una donación. Reiterando que tal concepto, se vierte tomando como base las disposiciones del derecho civil, -- sin descartar que sea una figura jurídica regida quizás dentro de otra rama del Derecho.

6.5. LAS AREAS DE DONACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO FISCAL.

La doctrina fiscal prevé cuatro formas de que se allegue -- fondos el gobierno para sus gastos. Estas son:

- 1.-Contribuciones.
- 2.-Aprovechamientos.
- 3.-Productos.
- 4.-Participaciones federales (solo en los ámbitos de tributación estatal y municipal.)

Por su naturaleza, desde un principio podemos descartar -- las participaciones, los productos y los aprovechamientos, como alguna de las figuras fiscales en las que podríamos ubicar a la "Donación de terrenos", obligada que estipula la Ley de Fraccionamientos. Es evidente que no se trata de una participación o -- aportación del Gobierno Federal al Estado o Municipio. Tampoco -- son productos ya que estos son "ingresos que percibe el Estado -- por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o de la explotación de derechos -- patrimoniales", como lo señala el artículo 16 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato. Como ejemplo de un producto a fin de -- hacer más evidente su naturaleza, podemos señalar las rentas que percibe el Estado al arrendar una oficina de su propiedad a un -- particular, o bien los ingresos obtenidos por alguna empresa suya. Como es evidente, la obligación de donar un porcentaje de terreno que analizamos no es un producto, ya que no es un ingreso -- que siquiera se perciba por alguna actividad que realice el Estado, actividad de carácter financiero o empresarial. Tampoco se -- trata de un aprovechamiento ya que estos son "los recargos, las multas, y todos los demás ingresos de derecho público que perciba el Estado y que no sean calificables como impuestos, derechos -- contribución de mejoras, productos o participaciones federales", (art.17 del Código Fiscal del Estado.) Si la donación en realidad se apega a la forma consagrada en el derecho civil, entonces entraría a formar parte de los aprovechamientos.

Analicemos ahora, si nuestra figura en estudio cabe dentro de las contribuciones; la doctrina fiscal las divide en tres clases de tributos:

- 1.-Impuestos.
- 2.-Derechos.
- 3.-Contribución de mejoras.

La contribución de mejoras es "la prestación de dinero legalmente obligatoria a cargo de aquellas personas que reciban un beneficio particular producido por ejecución de una obra pública o que provoquen un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.

Salta a la vista que la contribución de mejoras es ajena al dispositivo consignado en el artículo 40 de la ley de Fraccionamientos, ya que primeramente es un tributo que debe de ser cubierto en dinero, no en especie. El hecho productor de esta carga es el beneficio que recibe un particular por motivo de una obra pública, el caso de la construcción de un fraccionamiento por un particular, nada tiene que ver con el hecho anterior, ya que incluso se trata de una inversión privada y no de una obra pública.

Los derechos son "una contraprestación de dinero obligatoriamente establecida por la Ley a cargo de quienes usan servi---

cios inherentes al Estado prestados por la administración pública.

La obligación a cargo del fraccionador de dar área de donación tampoco encaja en este tipo de tributo, ya que también es una prestación que requiere ser pagada en efectivo y que se ocasiona por un servicio que proporciona el Estado. El pago de derechos por servicios de supervisión, revisión, etc. se cobrarán oportunamente al fraccionador, por lo cual la obligación de donar, por ser extraño al hecho generador de esa exacción, no se puede catalogar como un derecho. Este es una contraprestación, o sea un pago por un servicio prestado e inherente al Estado. En el caso del otorgamiento de permisos de fraccionamientos es necesario cubrir ciertos costos, de monto y naturaleza discutible y tema de otro estudio, que son las contraprestaciones a la expedición del permiso para fraccionar, y no es posible pensar que el 15% o el 10% que la ley establece de áreas de donación, son "contraprestaciones" por la expedición del permiso. Si así se considera, esta tésis sería violatoriamente de garantías, ya que resulta totalmente desproporcionada la cantidad pagada por el servicio prestado, señalando el artículo 31 Constitucional que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas. --- Todo lo anterior amén de que se trata de una contribución, como en un principio anotamos, que debe de cubrirse en efectivo y no en especie como lo indica el art. 14 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato.

El art. 13 del Código Fiscal del Estado de Guanajuato define a los impuestos como "las prestaciones de dinero o especie que fija la Ley de carácter general y obligatoriedad a cargo de personas físicas y morales para cubrir gastos públicos.

La relación de esta figura tributaria con las áreas de donación es la que reviste de mayor complejidad de análisis toda vez, de que a primera vista pudiera pensarse que se trata, en el caso de las áreas de donación, de un impuesto cobrado en especie. Sin embargo existen ciertas cuestiones de fondo que nos indican que no se trata de un impuesto.

Primeramente el pago de éste normalmente se realiza en efectivo, aunque se considere que en algunas ocasiones puede hacerse en especie. La posibilidad de esta clase de pago la toma nuestro código del antiguo Código Fiscal Federal, específicamente del art.2. No obstante los pagos de impuestos comúnmente se hacen en efectivo. El anterior Código Fiscal Federal estipula la posibilidad de pago en especie sólo en los casos del impuesto a la producción de oro y de cobre, ya que en estos casos concretos el pago era fácilmente traducible a dinero y podían estos metales convertirse rápidamente en efectivo o incorporarse a las reservas del Banco de México. Cabe señalar que existen a nivel Federal algunos casos aislados de pagos de impuestos sobre la renta en especie aceptados a artistas y locutores, ya sea en obras de arte o en grabación de anuncios y comerciales para el Gobierno.-

El legislador guanajuatense, sólo copio el artículo 2 del código Fiscal Federal e incorporó la posibilidad del pago en especie a- sus disposiciones, sin embargo el artículo 54 del mismo Código - se especifica que el pago de los créditos fiscales se debe hacer en efectivo y que se equiparán al efectivo los giros postales, - bancarios, telegráficos y los cheques certificados. No se da --- pues, en la práctica el pago en especie porque no existen las -- circunstancias que hay en el ámbito federal y sobre todo por los créditos fiscales deben ser determinados y líquidos, esto es, sa ber porqué se debe pagar algo, y sobre todo, cuanto exactamente- se debe pagar. Las áreas de donación, devengarán gastos bastante onerosos para su liquidación, como serían las inspecciones y ava lúos necesarios.

La posibilidad de identificar la obligación de "donar" -- cuando se construye un fraccionamiento, con el pago de un impues to en especie, toca fondo al analizar el aspecto formal de esta- posibilidad.

Si dicha donación se considera como el pago de un impuesto, éste debería estar establecido en la ley anual de ingresos para- el Estado de Guanajuato, o bien en la Ley de ingresos para los - municipios, en caso de que se crea que es un impuesto municipal. Sin embargo, tenemos que ninguna de estas leyes contemplan dispo sición alguna al respecto. La ley de ingresos estatal sólo apun- ta el pago de derechos por servicios de la Comisión Estatal de -

Planificación.

Por su parte la ley municipal de ingresos pone en evidencia el hecho de que la obligación de donar no es un impuesto toda vez que en ella se señala el verdadero impuesto de fraccionamientos que se sobra aplicando una tasa variable según el tipo de fraccionamiento, a los metros cuadrados de superficie vendible. He aquí el verdadero impuesto y su fórmula para hacerlo una cantidad líquida de manera sencilla. Debemos agregar que este tributo se cobra normalmente antes de entregar la licencia para comenzar su fraccionamiento.

La obligación de donar, continúa hasta aquí sin encontrar sustento jurídico alguno.

6.6. DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 de la Constitución, consagra la existencia de la propiedad privada, a la cual se considera como una garantía individual. La única forma legal que prevé la Ley Constitucional de terminar con la propiedad privada a través de un acto de gobierno, es por medio de la expropiación por causa de utilidad pública.

Es evidente pues, que las supuestas donaciones de terreno a que obliga la Ley de Fraccionamientos, atenta plenamente en con-

tra de la propiedad privada ya que no hayan acomodo dentro del tenor del artículo 27.

Sin embargo, podrían argüirse, que las donaciones son "modalidades a la propiedad privada", las cuales prevé el art.27 en el tercer párrafo. A esto contestaremos que dichas modalidades se refieren a limitaciones en los diversos derechos sobre los cuales se proyecta la propiedad, a saber; limitaciones sobre el uso, disfrute o disposición del bien.

Luego, es palpable que la donación, o sea, el otorgamiento gratuito al municipio de la propiedad de un fraccionador, no es una modalidad, sino un atentado contra la esencia misma de la propiedad ya que no limita la forma de uso o de disposición del terreno por fraccionar, sino que despoja de parte de él a su propietario.

El mismo artículo constitucional impone a ciertos entes estatales una incapacidad jurídica para adquirir, o sea, para convertirse en propietarios.

En la fracción IV del artículo 27, en su última parte estipula: "Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir o poseer los bienes reales necesarios para los servicios públicos."

En esta forma la Constitución limita la adquisición de bienes raíces a los municipios en este caso particular, ya que éstos sólo pueden adquirir bienes en la medida y amplitud de las necesidades de sus servicios públicos. Solo pueden tener aquellos bienes para la prestación de sus servicios.

Los servicios que prestan los municipios se encuentran enumerados en la Ley Orgánica Municipal se consideran como servicios los siguientes: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza y recolección de basura, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, pavimentos, parques y jardines, bomberos, seguridad pública, tránsito y vialidad, regulación urbana y estacionamientos públicos.

Es claro que no es un servicio municipal el fraccionar o vender lotes. En lo referente a Regulación Urbana y Construcción, este tipo de servicios públicos se refieren a las licencias de construcción y uso de suelo y en el aspecto de regulación urbana se conecta con lo establecido en la fracción XXV del art.16 de la misma Ley que señala como facultad del Ayuntamiento la administración de los planes de desarrollo urbano municipal, la regulación de la tenencia de la tierra, las reservas ecológicas y sus reservas territoriales.

Es necesario aclarar, que al hablar de reservas territoriales del municipio, se refiere a las áreas que se marcan en el --

plan de desarrollo urbano como propias del municipio y que servirán para satisfacer posteriormente los requerimientos de futuros servicios.

Para considerar que la empresa fraccionadora es inherente del municipio sería necesario que así se marcara en el art.47 de la Ley Orgánica Municipal, pero esta situación nos parece remoto que llegue a acontecer ya que no existe capacidad económica por parte de los municipios para afrontar una empresa de esta envergadura.

Así pues la dotación de terrenos a la población, la actividad fraccionadora, no es un servicio municipal y por lo tanto el municipio se encuentra incapacitado jurídicamente para ser propietario de los terrenos provenientes de áreas de donación.

CONCLUSIONES

El anterior análisis nos lleva a las siguientes conclusiones:

1.-Desde el punto de vista del derecho civil encontramos -- que no se trata de una donación propiamente dicha y solamente se utiliza este término para disfrazar esta curiosa y antijurídica figura, resultando incluso irónica su denominación; desprendiéndose que seguramente fue diseñada en su proyecto por ingenieros o arquitectos, pero nunca por abogados y en todo caso si lo eran debieron ser burócratas.

2.-Por otra parte, la teoría fiscal nos demuestra que la -- obligación de "donar" no encaja tampoco en ninguna de las figuras tributarias y por ende descartamos cualquier hipótesis que -- pretenda darle esa naturaleza.

3.-Al analizar el aspecto constitucional del problema pudimos observar que las áreas de donación no pueden tampoco ser consideradas como modalidades impuestas a la propiedad; y no sólo -- eso, sino que el Municipio se encuentra incapacitado jurídicamente para apropiarse de éstos bienes.

4.-Por lo anterior, se hace necesaria una modificación sustancial de la ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales a fin de suprimir la figura de las áreas de "donación" por la -- más absoluta falta de contenido jurídico.

5.-Dada la proliferación sin ton ni son que a últimas fechas se ha venido dando sobre figuras de naturaleza administrativa, consideramos, tratando de interpretar la intención del legislador que lo que en realidad pensó instituir en el art.29 de la Ley de Fraccionamientos y Conjuntos Habitacionales del Estado de Guanajuato, fue "El Contrato Administrativo de Donación" o bien, "El Contrato de Donación Administrativa."

6.-En efecto, hemos podido comprobar con verdadero asombro, como dentro de la Administración Pública Municipal, celebran con extraordinaria frecuencia y naturalidad contratos que si bien es cierto se rigen en lo general por el Derecho Civil, conllevan aspectos propios del Derecho Administrativo, tales como "Contrato de Arrendamiento Administrativo", "Contrato de Comodato Administrativo", etc.

7.-lo anterior es posible en razón a que en México, no existe una ley que regule en forma sistemática y unitaria ni los contratos que celebra la Administración, ni a los contratos administrativos, aunque existan muchas disposiciones aisladas, lo que implica la problemática de analizar cuando se está en presencia de un contrato sujeto a Derecho Privado y cuando frente a un contrato administrativo sujeto a Derecho Público.

8.-sin embargo, aún cuando en la práctica encontramos este tipo de "Contratos Administrativos", ni en la ley, ni en la Doc-

trina encontramos, su regulación, tampoco lo existen en el derecho extranjero. Por nuestra parte consideramos que tales contratos deben regirse por los ordenamientos del derecho positivo vigente de acuerdo a la naturaleza de los mismos, sea civil, mercantil y administrativos, independientemente de la denominación, que se les da por el particular o por el Administrador.

9.-En realidad, el móvil de la Administración Pública Municipal en su intención de dar esta denominación a los contratos civiles y mercantiles que celebra con los particulares, conlleva la finalidad de pretender hacer prevalecer un malentendido "Imperium", del Estado en los tres niveles de gobierno, aún a costa y en detrimento de la más elemental teoría jurídica y menos respetando en lo mínimo las dictadas de la pureza del derecho y la hermenéutica jurídica.

10.-Para demostrar lo anterior, basta con ver la producción legislativa de las últimas décadas y observar la maraña de leyes y reglamentos administrativos con imperdonables fallas de inconstitucionalidad. Sin embargo advertimos que no parece que ello se deba a ignorancia o a incapacidad, sino más bien a una "corriente nueva" que pretende modificar una sólida tradición doctrinal. Tal corriente acusa al mismo tiempo cierto desprecio por un orden fácil de alterar o destruir sin más razón que la mera prepotencia. Hay también un desajuste entre lo que se dice y lo que se hace. Muchos no le dan importancia al fenómeno arguyendo-

que al fin y al cabo contra el centralismo y autoritarismo nada se puede hacer; sin embargo, no darle importancia a la contumaz-incongruencia es algo que viene a agravar el problema pues contribuye en forma decisiva a la deformación del ciudadano que suele generalizar y ver en los actos de gobierno una agresión más, - que a la larga provoca su distanciamiento...

11.-...Pugnemos por un Derecho cada vez mas derecho.

BIBLIOGRAFIA

I. _ TEXTOS

Acosta Romero Miguel et. al, La Reforma Municipal en la Constitución, Edit. S. A. México 1986.

Acosta Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, -
Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1989.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, El Municipio, promotor del Desarrollo, No. 7, Ene-Feb, 1986
México.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Reforma Municipal y Reclamación, No. 8, Mar-Abr 1986,
México, D.F.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Elementos para la Reclamación Municipal, No. 11, Sep---
Oct. 1986, México, D.F.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Política, Gobierno, Derecho, Administración, Núm. 16 Jul
-Agos. 1987. México, D.F.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Gobernación, Política, Gobierno, Derecho y Administración, Núm. 20 Marz-
Abr 1989, México, D.F.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Secretaría de Goberna--
ción, Política, Gobierno, Derecho Administración, Núm. 22, Jul--
Agost. 1988, México, D.F.

FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. Méxi--
co, D.F. 1988

LORET de Mola Rafael, problemática del Municipio Sin Recursos, -
Textos Universitarios, S.A., México, D.F. 1976.

MONTAÑO Agustín, Manuel de Administración Municipal, Edit Trillas
S.A. México, D.F., 1981.

OCHOA Cámpo Moisés, Curso de Derecho Municipal, Edit. Porrúa, --
S.A., México, D.F. 1985.

RENDON Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa
S.A., México, D.F. 1985.

RUIZ MASSIEU José Francisco, Estudios de Derecho Político de --
Estados y Municipios, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1990.

SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, --
S.A., México, D.F. 1981.

I I . _ L E Y E S Y C O D I G O S .

CONSTITUCION POLITICA PARA LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, -
Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1992.

CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Edición de -
la LII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, --
1985.

LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Edición de -
la LII Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato, --
1985.

LEY DE FRACCIONAMIENTOS Y CONJUNTOS HABITACIONALES PARA EL ESTA-
DO DE GUANAJUATO, Edit. de la LIII Legislatura del H. Congreso -
del Estado de Guanajuato, 1986.

CODIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Edit. Cárdenas, ----
Irapuato, Gto. 1992.

CODIGO FISCAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO, Editado por la Legis-
latura del Congreso del Estado de Guanajuato, 1978.