

Ley orgánica del Municipio Libre

TÍTULO CUARTO. DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

CAPÍTULO I. DE LA HACIENDA MUNICIPAL

Artículo 123. La Hacienda Pública Municipal está constituida por los siguientes conceptos:

- I. Todos los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos municipales o que tengan conexión con éstos;
- II. Los rendimientos de los bienes de su propiedad;
- III. Los rendimientos de las contribuciones y de otros ingresos;
- IV. Las participaciones federales cubiertas por la Federación a los Municipios conforme a las reglas que anualmente determine el Congreso del Estado;
- V. Las aportaciones estatales;
- VI. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos;
- VII. Las donaciones y legados que reciban;
- VIII. Las rentas, productos, capitales y créditos de los bienes municipales;
- IX. Las contribuciones que perciban por la aplicación de las leyes fiscales, trátase de la Ley de Hacienda Municipal, las que decreta la Legislatura y otras disposiciones, y
- X. Los capitales procedentes de la venta de fincas rústicas y urbanas propiedad de los Municipios.

Artículo 124. Los Ayuntamientos formularán un inventario y avalúo de los bienes municipales y remitirán un ejemplar al Congreso del Estado.

Artículo 125. El Congreso del Estado no podrá establecer como ingreso del Estado, impuestos y derechos que de acuerdo con las leyes correspondan a los Municipios. La Ley de Hacienda Municipal fijará los renglones de impuestos y derechos que deban cobrar los Ayuntamientos.

Artículo 126. Los Ayuntamientos no podrán en ningún caso y bajo ningún título efectuar donaciones o permutas de los bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio, excepto cuando se trate de la realización de obras de beneficio colectivo, en cuyo caso se requiere autorización del Congreso del Estado.

Artículo 127. Las relaciones de carácter fiscal entre los Ayuntamientos se sujetarán a la Ley que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, así como a los convenios que entre ellos se celebren.

Artículo 128. El Gobierno del Estado publicará anualmente en el Periódico Oficial del Estado la información relativa a las participaciones federales entregadas a los Municipios durante el ejercicio fiscal anterior.

Artículo 129. Los convenios de coordinación que el Gobierno del Estado celebre con los Ayuntamientos para la transferencia de recursos federales o estatales, se

del estado de Guerrero núm. 364

sujetarán en la asignación de los mismos a las siguientes prioridades:

- I. Espacios educativos;
- II. Unidades de atención médica;
- III. Caminos rurales;
- IV. Agua potable y drenaje;
- V. Tiendas de abasto popular;
- VI. Obras de apoyo a la producción agropecuaria, y
- VII. Regularización de la tenencia de la tierra y reservas territoriales para vivienda.

Artículo 130. Se vigilará a las autoridades municipales en el orden político administrativo para los efectos de la fracción XII del Artículo 74 de la Constitución Política del Estado de Guerrero.

CAPÍTULO II. DEL CATÁLOGO DE INMUEBLES MUNICIPALES

Artículo 131. Los Ayuntamientos formularán y actualizarán trimestralmente el inventario general de los bienes inmuebles propiedad del Municipio, y establecerán al efecto el Catálogo General de Inmuebles, el cual contendrá la expresión de sus valores, características para su identificación y su destino.

Artículo 132. El Catálogo General de Inmuebles a que se refiere el artículo anterior será público y cada Municipio publicará anualmente en el Periódico Oficial del Estado la relación de inmuebles que lo integren.

Artículo 133. Los Ayuntamientos celebrarán convenios de coordinación con el Gobierno del Estado a fin de implementar y mantener actualizado el Catálogo General de Inmuebles.

Artículo 134. Para la enajenación, permuta o donación de un bien inmueble, propiedad del Ayuntamiento, deberá formularse solicitud de autorización al Congreso del Estado por conducto del Gobernador, la cual deberá contener los siguientes datos:

- I. Título con el que se acredite la propiedad del inmueble;
- II. La superficie, medidas, linderos y ubicación del inmueble;
- III. Valor fiscal y comercial del inmueble;
- IV. Exposición de motivos para realizar la enajenación y mención del acto jurídico que la formalizará;
- V. Que el adquirente no sea familiar por afinidad ni consanguinidad hasta el cuarto grado de alguno de los miembros del Ayuntamiento;
- VI. Certificación del Registro Público de la Propiedad de que ni el adquirente, ni su cónyuge, ni sus hijos menores de edad son propietarios de algún predio dedicado a vivienda;
- VII. Que la superficie no exceda la necesaria para vivienda de interés social, siempre que el inmueble no se destine a otros usos sociales como

Ley orgánica del Municipio Libre

escuelas, centros de salud y otros usos similares;

VIII. Certificación de que el inmueble no está, ni estará destinado al servicio público municipal, y

IX. Certificación de que el inmueble no tiene valor arqueológico, histórico o artístico.

Artículo 135. Las enajenaciones de bienes inmuebles propiedad de los Ayuntamientos, se efectuarán en subasta pública, siguiendo el procedimiento que señala el Código de Procedimientos Civiles en vigor y siempre que medie autorización expresa del Congreso del Estado, que se solicitará por conducto del Gobernador. El Congreso podrá autorizar en situaciones especiales procedimiento diverso.

CAPÍTULO III. DEL INVENTARIO DE BIENES MUEBLES MUNICIPALES

Artículo 136. Los Ayuntamientos elaborarán trimestralmente y mantendrán actualizado el inventario de bienes muebles municipales, estableciendo un sistema de control y vigilancia.

Artículo 137. Los Ayuntamientos establecerán reglas y procedimientos para dar de alta los bienes muebles propiedad del Municipio, así como los requisitos para los resguardos que los servidores públicos deban otorgar cuando se les confíen bienes municipales para la prestación de servicios públicos para el desempeño de sus labores.

COMENTARIO¹⁴⁰

Desde la reforma constitucional de febrero de 1983 se reconoce que el municipio tiene personalidad jurídica y un patrimonio propios. Este último él mismo habrá de manejarlo conforme lo establezcan las leyes de la materia. Andrés Serra Rojas señala que el patrimonio estatal “se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines”.¹⁴¹ Similar acotación debe entenderse para el caso del patrimonio municipal.

El patrimonio municipal según la LOML que comentamos está conformado principalmente por la hacienda pública municipal y de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 100 de la Constitución Política local, los municipios se encuentran facultados para administrar libremente su hacienda, entendida ésta como “el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un Ayuntamiento, así como la distribución y

¹⁴⁰ El comentario de este título está basado casi en su totalidad en un texto de Eliseo René Alvarado Villalobos, publicado en Julián Bernal, César, coord., *Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero comentada*, México: Instituto de Estudios Parlamentarios, Fundación Académica Guerrerense, 2003, pp. 120-126.

¹⁴¹ *Derecho administrativo*, t. II, 15ª ed., México: Porrúa, 1992, p. 181.

del estado de Guerrero núm. 364

aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad.”¹⁴² La importancia que tiene para los municipios contar con la facultad constitucional de administrar libremente su hacienda resulta trascendental, pues es la instancia de gobierno más cercana a la población y tiene a su cargo la realización de funciones necesarias y la prestación de servicios públicos¹⁴³ básicos para el adecuado desenvolvimiento de la colectividad en la vida municipal.

Según dispone la LOML, la hacienda pública municipal se conforma por bienes muebles e inmuebles para la prestación de servicios públicos municipales o que se encuentren relacionados con ellos, los rendimientos de los bienes propiedad del municipio, rendimientos de contribuciones y demás ingresos, participaciones federales, aportaciones estatales, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, donaciones y legados de que sean objetos los municipios, rentas (así como productos, capitales y créditos de los bienes municipales), contribuciones que perciban y los capitales que procedan de la venta de fincas rústicas y urbanas propiedad de los municipios.¹⁴⁴

Dentro de los conceptos que conforman la hacienda pública municipal podemos encontrar rubros que permiten a los municipios obtener ingresos de manera recurrente y otros de manera menos frecuente. Esto es contemplado en la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado que dividen los ingresos municipales en ordinarios y extraordinarios; dentro de los primeros encontramos los impuestos (predial, sobre adquisiciones de inmuebles, diversiones y espectáculos públicos y adicionales), derechos (por cooperación para obras públicas; licencias para construcción de edificios o casas habitación, restauración o reparación, urbanización, fraccionamiento, lotificación, relotificación, fusión y subdivisión; licencias para el alineamiento de edificios o casas habitación y de predios; licencias para la demolición de edificios o casas habitación; por la expedición o tramitación de constancias, certificaciones, duplicados y copias; derechos por copias de planos, avalúos y servicios catastrales; servicios generales del rastro municipal o lugares autorizados; servicios generales en panteones; por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento; por servicio de alumbrado público; por servicios de limpia y aseo público, recolección, traslado, tratamiento y disposición

¹⁴² HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, p. 59.

¹⁴³ Dentro de las funciones y servicios públicos que el Municipio tiene a su cargo, de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República Mexicana, se encuentran el agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, panteones, rastro, calles y parques-jardines, y seguridad pública.

¹⁴⁴ El numeral 115 de nuestra Carta Magna establece que la hacienda municipal se integrará de los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio y las contribuciones y otros ingresos que se establezcan a su favor por parte de las legislaturas estatales, pero siempre habrán de percibir las contribuciones, incluyendo los impuestos adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como por el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales y los ingresos que deriven de la prestación de servicios públicos a su cargo. (En los mismos términos se pronuncia la Constitución Política del Estado de Guerrero en su artículo 100)

Ley orgánica del Municipio Libre

final de residuos; licencias, permisos de circulación y reposición de documentos de tránsito, cuando medie convenio con el Gobierno del Estado; por el uso de la vía pública; por la expedición inicial o refrendo de licencias, permisos y autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluya su expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general; licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios o carteles y la realización de publicidad; registro civil, cuando medie convenio con el Gobierno del Estado; por los servicios generales prestados por los centros antirrábicos municipales; por los servicios municipales de salud; otros derechos no especificados), contribuciones especiales (por la instalación, mantenimiento y conservación del alumbrado público), productos (arrendamiento, explotación o venta de bienes muebles e inmuebles; ocupación o aprovechamiento de la vía pública; corralón municipal; productos financieros; por servicio mixto de unidades de transporte; por servicio de unidades de transporte urbano; balnearios y centros recreativos; estaciones de gasolinas; baños públicos; centrales de maquinaria agrícola; asoleaderos; talleres de huaraches; granjas porcícolas; adquisiciones para venta de apoyo a las comunidades, y productos diversos), aprovechamientos (reintegros o devoluciones; rezagos; recargos; multas fiscales; multas administrativas; multas de tránsito municipal; multas por concepto de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento; de las concesiones y de los contratos; donativos y legados; bienes mostrencos; indemnización por daños causados a bienes municipales; intereses moratorios; cobros de seguros por siniestros; gastos de notificación y ejecución), participaciones federales (Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, por el cobro de multas administrativas federales no fiscales y derechos federales) Fondo de Aportaciones Federales (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios) y dentro de los extraordinarios se encuentran los provenientes del Gobierno del Estado, del Gobierno Federal, empréstitos o financiamientos autorizados por el Congreso del Estado, aportaciones de particulares y organismos oficiales, ingresos por cuenta de terceros, ingresos derivados de erogaciones recuperables y otros ingresos extraordinarios.¹⁴⁵

Los rubros que conforman la hacienda pública municipal, resultan, en un estado pobre y lleno de carencias como Guerrero, fundamentales e importantísimas las participaciones federales y aportaciones estatales que reciben los municipios de la entidad, así como, en menor medida, los ingresos que por concepto de impuestos – principalmente el predial- y derechos les permiten a los municipios obtener recursos económicos para hacer frente, en la medida de lo posible, al cúmulo de necesidades municipales que tiene la población que en ellos habita, pues estamos

¹⁴⁵ Véase la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, ejercicio fiscal 2002, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el sábado 29 de diciembre de 2001, números 105-108, 110 y 111, así como el articulado correspondiente de la Ley de Hacienda Municipal vigente en Guerrero.

del estado de Guerrero núm. 364

seguros que la realidad económica de todos los municipios de Guerrero es similar, si no es que peor a la de la entidad guerrerense, pues la gran mayoría de los recursos económicos que perciben son provenientes de la Federación, vía participaciones y fondos de aportaciones federales.¹⁴⁶

La LOML establece la obligación de los Ayuntamientos de formular un inventario y avalúo de los bienes municipales, debiendo remitir el contenido de ambos a la legislatura del estado, esto con la finalidad de que el Congreso local esté enterado de los bienes propiedad de los municipios.

En materia de contribuciones, el municipio, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es sujeto activo de relaciones jurídicas tributarias en el ámbito municipal y tiene a su cargo el cobro de los tributos –impuestos y derechos- arriba señalados y el Congreso del Estado no puede fijar como ingresos estatales ninguno de los impuestos y derechos establecidos a favor de los municipios, favoreciendo esta disposición a evitar la doble tributación.¹⁴⁷

La ley prohíbe a los Ayuntamientos llevar a cabo donaciones o permutas de los bienes muebles e inmuebles que sean propiedad de los municipios, salvo que se trate de obras que beneficien a la colectividad, pero en este supuesto deben obtener autorización de la legislatura local, pues los municipios están obligados a hacer un uso adecuado –para el cumplimiento de sus funciones y prestación de los servicios a su cargo- de los bienes propiedad de ellos.

Los ayuntamientos deben observar las disposiciones contenidas en la Ley que crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y Establece las Bases, Montos y Plazos, a los que se Sujetarán las Participaciones Federales,¹⁴⁸ así como los convenios que en

¹⁴⁶ De acuerdo a la Ley de Ingresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2002, de los 16,320.2 millones de pesos que se proyectaba obtener durante ese año por parte del gobierno estatal, únicamente 616.9 millones serían ingresos propios –vía impuestos, derechos, productos y aprovechamientos- y lo demás se obtendría a través de las participaciones federales (3,744.3 millones), ingresos extraordinarios (242.3 millones), fondos de aportaciones federales (10,071.1 millones), recursos federalizados (562.4 millones) e ingresos de los organismos descentralizados (1,083.2 millones) Véase PO 104, de 28 de diciembre de 2001, pp. 88 y ss. En tanto que, por ejemplo, el municipio de Buenavista de Cuéllar, planeó obtener ingresos durante el año 2002, por un monto equivalente a \$11,828,731.40 pesos, de los cuales \$10,516,548.20 serían provenientes del fondo de aportaciones federales y \$119,806.58 pesos por concepto de ingresos extraordinarios. Véase PO 110, de 29 de diciembre de 2001, pp. 3 y ss.

¹⁴⁷ A este respecto nos comenta Teresita Rendón HUERTA BARRERA: “La fracción IV del artículo 115 enumera expresamente las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confieren las leyes y convenios. La fracción IV determina en sus tres incisos, el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal, sin embargo no prevé el otorgamiento de una potestad tributaria, dado que las legislaturas locales deben aprobar las leyes de ingresos. *Derecho municipal*, 2ª ed., México: Porrúa, 1998, p. 272.

¹⁴⁸ El 28 de diciembre de 2001 se publicó el decreto número 432, vigente a partir del 1º de enero de 2002, por el que se reforman diversas disposiciones de dicha ley, señalándose en el tercer considerando de decreto en mención: “Tercero. Que con la finalidad de lograr una mayor claridad en el procedimiento y distribución del Fondo Común de las participaciones federales a los

Ley orgánica del Municipio Libre

esta materia celebren entre ellos, en tanto que el gobierno del estado debe publicar cada año, en el periódico oficial de la entidad, toda la información relativa a las participaciones federales que se hayan entregado a los municipios en el ejercicio fiscal precedente, circunstancia que, desafortunadamente, no acontece, pues, según tenemos noticia, esta publicación no se lleva a cabo, y si se llegara a publicarse, no existe difusión de tal información, que sin duda tiene el objetivo fundamental de hacer claro el manejo de dichos recursos frente a la población.

Resulta importante resaltar que las prioridades que la ley en comento señala como supuestos de asignación de los recursos federales o estatales, del estado hacia los municipios, a través de convenios de coordinación, son los espacios educativos, unidades de atención médica, caminos rurales, agua potable y drenaje, entre otras, pues siendo esta entidad una de las más pobres del país, indudablemente que los recursos que se asignen a los ayuntamientos deben estar encaminados a fortalecer áreas fundamentales para el desarrollo del estado, como son la educación, la salud y las vías de comunicación.

La fracción XII del artículo 74 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero establece como atribución del gobernador del estado “ordenar visitas periódicas a los Ayuntamientos para investigar irregularidades o indebidos manejos de la hacienda municipal, poniéndolos en conocimiento del Congreso para que éste resuelva lo procedente”. Disposición que es retomada y complementada por la ley en comento al señalar que existirá vigilancia sobre las autoridades municipales en el orden político administrativo, en relación con la fracción XII del numeral 74 de la constitución local.

Para un mejor control del patrimonio municipal, la ley obliga a los ayuntamientos a formular y actualizar cada tres meses el inventario general de bienes inmuebles que pertenecen al municipio, creando el Catálogo General de Inmuebles para señalar valores, características y destino; debiendo realizar convenios de coordinación con el gobierno del estado para implementar dicho catálogo y mantenerlo actualizado, que además habrá de ser público y todos los municipios deben publicar año con año en el periódico oficial del estado los inmuebles que lo integran; desafortunadamente, tampoco tenemos noticias de que los catálogos generales de inmuebles de los municipios se hagan públicos y que se publiquen en el medio oficial de difusión mencionado, lo que trae consigo que la población no esté enterada de cuáles son los bienes inmuebles propiedad del municipio, además de que, estamos seguros, está obligación a cargo de los ayuntamientos tiene la finalidad de transparentar el uso correcto de los inmuebles que pertenecen al municipio y que por lo tanto deben estar destinados a lograr el bien común.

municipios, y definir la vigencia de los porcentajes de distribución ... (se realizaron) modificaciones a los porcentajes de distribución ... 1.- El 10%, se asignará para garantizar que aquellos municipios que con motivo del cambio de la fórmula vean afectadas sus participaciones, reciban recursos financieros en términos nominales iguales a los del ejercicio fiscal inmediato anterior. 2.- El 90% restante se distribuirá de acuerdo al grado de marginación a nivel localidades y a su población residente”.

del estado de Guerrero núm. 364

Según dispone la fracción XXXVIII de la Constitución local, el Congreso del Estado tiene la atribución de autorizar a los ayuntamientos la enajenación, donación o permuta de los inmuebles que forman parte del patrimonio del municipio; disposición constitucional que es retomada por la ley en comento al establecer que los ayuntamientos de la entidad deben formular la solicitud correspondiente a la legislatura estatal, por conducto del gobernador, para enajenar, permutar o donar algún inmueble propiedad del municipio. La enajenación de este tipo de bienes por parte del ayuntamiento debe realizarse a través de subasta pública, efectuada de conformidad con lo señalado por el Código Procesal Civil del estado, salvo casos especiales, pero siempre autorizada dicha enajenación por el Congreso local. De esta manera, se trata de evitar que los ayuntamientos hagan uso indebido de los bienes propiedad de los municipios, pues incluso dentro de los requisitos que debe contener la solicitud de enajenación, permuta o donación dirigida al Congreso del Estado, se establece la de señalar los motivos que se tienen para llevar a cabo dichos actos y que el adquirente no tenga parentesco por afinidad o consanguinidad hasta el cuarto grado de algún miembro del ayuntamiento.

Finalmente, y con el propósito de tener periódicamente conocimiento, control y vigilancia de los bienes muebles propiedad del municipio, la LOML también obliga a los ayuntamientos a elaborar de manera trimestral y a mantener actualizado el Inventario de Bienes Muebles Municipales, así como a establecer un sistema de control y vigilancia de dichos bienes. De igual manera, los ayuntamientos deben establecer reglas y procedimientos para dar de alta los bienes propiedad del municipio, así como aquellos requisitos que los servidores públicos municipales deban cubrir como resguardo al momento de confiárseles bienes municipales para la prestación de servicios públicos al desempeñar sus labores, pues dichos servidores públicos no deben hacer uso indebido de los bienes municipales a su cargo ni mucho menos abuso de ellos, ya esto va en detrimento de la colectividad que espera tener servidores públicos que le sirvan y no que se sirvan de ella para mejorar sus condiciones materiales de vida.