



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

JAVIER ALEJANDRO LIMÓN CASTAÑEDA

**LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN
EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO.
PROPUESTA DE REFORMA PARA UTILIZARLAS COMO
INSTRUMENTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jal., Diciembre de 2006.



62736



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA
CAMPUS GUADALAJARA
BIBLIOTECA

JAVIER ALEJANDRO LIMÓN CASTAÑEDA

**LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN
EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO.
PROPUESTA DE REFORMA PARA UTILIZARLAS COMO
INSTRUMENTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jal., Diciembre de 2006.

CLASIF: TE D.D. 2006 LIM
ADQUIS: 62736 41
FECHA: 09/05/07
DONATIVO DE Servicio Cédulas
\$ _____

158 h.; 27 cm. + 1 disco óptico de computadora; 12 cm.

Publicado también en forma electrónica en formato PDF para la comunidad universitaria de la UP

342-02 LIM 2006

Tesis (Licenciatura) - Universidad Panamericana Campus Guadalajara, 2006

Bibliografía: h. 154-158

1. Tesis y disertaciones académicas - Universidad Panamericana Campus Guadalajara.
2. Derecho administrativo
3. Municipios
4. Hacienda municipal



ESCUELA DE DERECHO

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

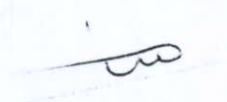
C. JAVIER ALEJANDRO LIMÓN CASTAÑEDA

Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: ***"LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO. PROPUESTA DE REFORMA PARA UTILIZARLAS COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL."*** presentado por usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



LIC. ALBERTO JOSÉ ALARCÓN MENCHACA

Javier Soto Morales

Guadalajara, Jalisco. Julio de 2006.

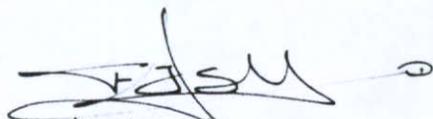
Lic. Alberto José Alarcón Menchaca.
Director de la Escuela de Derecho
Universidad Panamericana
Campus Guadalajara

Presente.

Por medio del presente me permito hacer de su conocimiento que **JAVIER ALEJANDRO LIMÓN CASTAÑEDA**, egresado de la licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de titulación con la opción TESIS titulada: **“LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO. PROPUESTA DE REFORMA PARA UTILIZARLAS COMO INSTRUMENTOS DE DESARROLLO MUNICIPAL.**

Por lo anterior, manifiesto que después de haber sido dirigida y revisada previamente, reúne todos los requisitos técnicos y académicos.

Agradezco de antemano la atención que puedan brindar al presente, reiterándome a sus órdenes.


Atentamente

DEDICATORIA

Con aprecio y gratitud para mi esposa Mónica, mi niña Valeria, mi madre María del Carmen, a Noemí, y a mi maestro y más fiel ejemplo del servidor público profesional, honesto y amigo incondicional, José Antonio, ya que todos contribuyeron para culminar este paso tan importante en lo personal y en lo profesional.

GLOSARIO DE TÉRMINOS EMPLEADOS

ÁREAS DE CESIÓN PARA DESTINOS. Las que se determinen en los planes parciales de urbanización o en los proyectos definitivos de urbanización, para proveer los fines públicos que requiera la comunidad.

CONSEJO DE COLABORACIÓN MUNICIPAL. Organismos autónomos de participación ciudadana y vecinal en la gestión del desarrollo urbano municipal, auxiliares de la administración pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que participan en la acción urbanística, ejecutando obras de interés colectivo en su Municipio, cuando beneficien en forma directa o comunitaria a los habitantes o propietarios de predios o fincas de una zona, barrio o colonia del centro de población, quienes estarán obligados a colaborar para su ejecución conforme al procedimiento establecido en esta Ley.

CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN. Figura legal de carácter financiero-contable, que se crea por disposición del Ayuntamiento, con el fin de afectar bienes o recursos económicos a ella aportados para un fin específico, contando con garantías legales que dan seguridad jurídica al cumplimiento de sus fines.

DESTINOS. Destinos son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población.

EQUIPAMIENTO URBANO. los edificios y espacios acondicionados de utilización pública, general o restringida, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social. Considerando su cobertura se clasifican en vecinal, barrial, distrital y regional (cuando el equipamiento lo administra el sector público este se considera un destino y cuando lo administra el sector privado se considera un uso).

HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL. Haber de que disponen las entidades municipales para el cumplimiento de sus fines, integrado por el conjunto de recursos que generan por cualquier concepto tributario-fiscal.

OBRAS DE INFRAESTRUCTURA BÁSICA. Las redes generales que permiten suministrar en las distintas unidades territoriales y áreas que integran el centro de población los servicios públicos de vialidad primaria municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje, energéticos y telecomunicaciones.

LEY DE INGRESOS MUNICIPAL. Ordenamiento de vigencia anual y naturaleza fiscal, propuesto por los Ayuntamientos para su aprobación a las legislaturas estatales y que establece los conceptos de ingresos municipales.

OBRAS DE URBANIZACIÓN. Todas aquellas acciones materiales de adecuación espacial pública, necesarias a realizar en el suelo rústico para convertirlo en urbanizado; o bien en el suelo urbanizado para conservarlo o mejorarlo para la misma utilización, o permitir el desempeño de otros usos y destinos en el asentamiento humano.

PLAN PARCIAL DE DESARROLLO URBANO Y DE URBANIZACIÓN. Instrumentos normativos básicos que aprueban los Ayuntamientos para regular la zonificación de unidades territoriales, estableciendo los usos y destinos permitidos y las limitantes a las acciones de urbanización y edificación.

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y DE EGRESOS DE LOS AYUNTAMIENTOS. Instrumentos financieros autorizados por el Ayuntamiento para normar el control de los ingresos de la hacienda pública municipal, así como el ejercicio del gasto público, clasificándolo en rubros y partidas, cada uno con una asignación presupuestal.

SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL. Mecanismo legal-hacendario implementado para evitar la doble y la triple tributación de los causantes ante los diversos órdenes de gobierno, por medio del cual se definen potestades tributarias y fórmulas de compensación o distribución de los ingresos, soportado en la legislación y convenios administrativos.

SISTEMA DE PAGOS ELECTRÓNICOS DE USO AMPLIADO (SPEUA). Es un sistema de pagos de alto valor en tiempo real y de liquidación bruta, administrado por el Banco de México. El SPEUA fue creado en 1995 con la intención de incrementar la eficiencia del sistema de pagos al ofrecer una alternativa a los cheques de alto valor por medio de las transferencias electrónicas, orientadas principalmente a la transferencia de fondos entre los bancos y sus clientes. Por medio de este mecanismo las instituciones de crédito participantes en el SPEUA se otorgan crédito entre sí, determinando entre ellos mismos los montos de crédito que se conceden y con ello, determinando la exposición total al riesgo de cada institución.¹

USOS.- Fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población; en conjunción con los destinos determinan la utilización del suelo.

¹ *Asociación de Bancos de México.*

LOCUCIONES LATINAS

Actio in personam. Acción o derecho respecto a la persona o personal.

Actio in rem. Acción o derecho respecto a la cosa o real.

Ad mensuram. Según medida o medición.

A posteriori. Con posterioridad.

Decuius. Causante de la sucesión.

In actu. En acto, actual.

In potentia. En potencia, potencial.

Inter vivos. Entre vivos.

Mortis causa. Por causa de muerte.

Municipia y colonie communia civitatem. Cosas o bienes de las ciudades.

Numerus clausus. Numero cerrado, elenco o listado limitado.

Patrimonium. Conjunto de bienes materia de sucesión o enajenación.

Polis o civitas. Ciudad estado.

Propter rem. Propias de la cosa.

Publica sunt, quae populi Romant sunt. Son públicas las cosas que pertenecen al pueblo romano.

Quae in iure consistunt. Las que consisten en un derecho.

Quae tangi possunt. Que se pueden tocar.

Res communes omnium. Cosas que pertenecen a todos.

Res corporalis. Cosas corporales.

Res incorporalis. Cosas inmateriales o no corpóreas.

Res in pecunia o in patrimonio populi. Cosas propiedad del pueblo.

Res publicae. Cosas públicas o del pueblo.

Res publico usui destinatae. Cosas destinadas al uso público.

Res universitatis. Cosas de todos o cosas universales.

Sui generis. Con categoría o género especial.

Universitas iuris. Universalidad de derecho.

ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS EMPLEADOS	5
LOCUCIONES LATINAS	7
INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN	10
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL	14
1. La hacienda pública en la teoría	14
2. El patrimonio en la teoría	18
CAPÍTULO II. LA HACIENDA MUNICIPAL Y EL PATRIMONIO MUNICIPAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO VIGENTE	31
1. La hacienda municipal en el derecho positivo mexicano	31
2. El patrimonio municipal en el derecho positivo mexicano	51
CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN EN LEY DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN.....	58
1. La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco	58
2. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	62
3 La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco	77
CAPÍTULO IV. DIVERSOS ORIGENES DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN	80
CAPÍTULO V. VENTAJAS DEL USO DE CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN	97

CAPÍTULO VI. LAGUNAS EN LA REGULACIÓN DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN Y DESVENTAJAS DE SU REGULACIÓN ACTUAL	103
CAPÍTULO VII. ALGUNOS CASOS CONCRETOS DEL USO DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO	119
CONCLUSIONES	141
PROPUESTA DE REFORMA A LAS LEYES QUE REGULAN LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN	144
TABLAS CRONOLÓGICAS DE LOS DECRETOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO QUE NORMAN LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN Y DE SUS ANTECEDENTES	150
LÁMINAS ESQUEMÁTICAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE HACIENDA MUNICIPAL Y PATRIMONIO MUNICIPAL	153
BIBLIOGRAFÍA	154

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Las normas jurídicas, como derecho positivo, van dotando de herramientas adecuadas a la autoridad para regular de la mejor manera la vida en la comunidad. Las que se refieren al orden del gobierno y de la administración pública, procuran que el ejercicio del poder sea ordenado, justo y autolimitado. La evolución del derecho corresponde a la búsqueda de los representantes populares electos para desempeñar la función de creación y establecimiento del orden jurídico, por buscar soluciones a los problemas de la comunidad; de esta manera el orden legal, aparece con constante perfeccionamiento, en atención a las condiciones cambiantes del entorno social, cultural, económico y político.

Es un hecho que también existen excesos en materia legislativa, cuando se pretende desde la función citada resolver todos los problemas a través de una norma, sin medir los impactos regulatorios de la misma, es decir, sin estudiar si no existe una solución más efectiva, más expedita, para el asunto que se pretende atender con la emisión de la norma. Así, la mayoría de las leyes al poco tiempo de expedirse ya han sufrido varias reformas y adiciones; esta situación ha proliferado en todos los órdenes legislativos, en el caso de México, tanto a nivel federal, como local, como ejemplo, en la propia Constitución Política del Estado de Jalisco se señala que para efecto de que un legislador local pueda aspirar de nuevo a ocupar un cargo como Diputado, cumpliendo los requisitos previstos por la Ley al efecto, en el período de su ejercicio debe de presentar al menos una iniciativa de ley. De esta manera, motivada también por una equivocada apreciación de los medios de comunicación, importa más para medir el desempeño de un legislador el número de iniciativas presentadas, que la importancia del tema tratado en ellas, es decir, más el asunto cuantitativo, que el cualitativo.

De esta manera es especialmente interesante la consideración que sobre la constante evolución del derecho positivo, y concretamente el público administrativo hace el maestro Nava Negrete:

Receptor de la "reforma administrativa" -institucionalizada en las administraciones occidentales- y necesariamente de todo ese alud legislativo que la hizo posible, integrada

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Las normas jurídicas, como derecho positivo, van dotando de herramientas adecuadas a la autoridad para regular de la mejor manera la vida en la comunidad. Las que se refieren al orden del gobierno y de la administración pública, procuran que el ejercicio del poder sea ordenado, justo y autolimitado. La evolución del derecho corresponde a la búsqueda de los representantes populares electos para desempeñar la función de creación y establecimiento del orden jurídico, por buscar soluciones a los problemas de la comunidad; de esta manera el orden legal, aparece con constante perfeccionamiento, en atención a las condiciones cambiantes del entorno social, cultural, económico y político.

Es un hecho que también existen excesos en materia legislativa, cuando se pretende desde la función citada resolver todos los problemas a través de una norma, sin medir los impactos regulatorios de la misma, es decir, sin estudiar si no existe una solución más efectiva, más expedita, para el asunto que se pretende atender con la emisión de la norma. Así, la mayoría de las leyes al poco tiempo de expedirse ya han sufrido varias reformas y adiciones; esta situación ha proliferado en todos los órdenes legislativos, en el caso de México, tanto a nivel federal, como local, como ejemplo, en la propia Constitución Política del Estado de Jalisco se señala que para efecto de que un legislador local pueda aspirar de nuevo a ocupar un cargo como Diputado, cumpliendo los requisitos previstos por la Ley al efecto, en el período de su ejercicio debe de presentar al menos una iniciativa de ley. De esta manera, motivada también por una equivocada apreciación de los medios de comunicación, importa más para medir el desempeño de un legislador el número de iniciativas presentadas, que la importancia del tema tratado en ellas, es decir, más el asunto cuantitativo, que el cualitativo.

De esta manera es especialmente interesante la consideración que sobre la constante evolución del derecho positivo, y concretamente el público administrativo hace el maestro Nava Negrete:

Receptor de la "reforma administrativa" -institucionalizada en las administraciones occidentales- y necesariamente de todo ese alud legislativo que la hizo posible, integrada

ésta por reales y aparentes nuevos ordenamientos, por leyes sumamente parchadas o zurcidas, por reglamentos de continuo hacer y deshacer, por decretos y acuerdos generales a tropel y por una plaga mayor, convenios administrativos, el derecho administrativo contemporáneo es tela de Penélope, se teje y se desteje todos los días; su material normativo se vuelve “desechable” como se entiende esta voz aplicada a ciertos artículos comerciales; sus textos se manufacturan con lenguajes técnicos, científicos, palabras de importación, voces inventadas o con significación no usual, que los hace de escritura jeroglífica y que demandan artifices para su desciframiento.

Sepultados están los sabios principios que predicaban los grandes maestros de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Decían: las leyes se hacen para el pueblo, y deben por los mismo estar redactadas en lenguaje sencillo, llano, claro, para que las puedan cumplir sin error y sin asistencia alguna. Hácense las leyes, repetían, para dar certeza y seguridad a las personas en su vida individual como social, luego el legislador debe ser previsor, adelantarse al tiempo, para que sus fórmulas normativas logren esos valores supremos.

Pasados aquellos tiempos, de leyes para años y para décadas; de leyes para ser leídas y comprendidas por sus destinatarios todos, los de ahora, son para leyes heroínas - las administrativas y fiscales- de un año o dos cuando mucho; su diseño original parece estar pensado para ser pronto desdibujado; es obra inacabada siempre. El derecho administrativo de hoy nace de momentáneas acciones políticas; es un derecho de momentos políticos.²

En medio de la discusión antes referida, cabe hacer mención que determinadas reformas a los ordenamientos jurídicos presentan oportunidades tanto a los gobernantes como a los gobernados, para dar a los primeros herramientas destinadas a realizar de una mejor manera su función como mandatarios y servidores públicos, ofreciendo a los segundos, medios para alcanzar los bienes y servicios que requieren de su autoridad para satisfacer sus necesidades.

Básico resulta asentar que en el campo del derecho administrativo, el principio de legalidad rige de manera absoluta los actos de la autoridad, ya como gobierno, ya como administradora, y por ello, la autoridad no puede hacer nada que no esté permitido por la ley expresamente; en cambio, el ciudadano o gobernado puede hacer todo lo que la ley no le prohíba. Esta diferencia radical que rige el actuar público hace que cuando la autoridad detecta un área de oportunidad en su actuar, que puede ofrecer mejores beneficios a la comunidad, no siempre puede llevarla a cabo como la concibe, mientras no cuente con los medios jurídicos que le permitan realizarla, sobre todo si se contrapone de manera expresa o implícita, con los cuerpos legales vigentes.

² NAVA NEGRETE, Alfonso, *El Derecho Administrativo como Instrumento de Cambio*, Revista de la Facultad de Derecho de México,

Hace apenas poco menos de cinco años que la Legislatura del Estado de Jalisco reformó dos ordenamientos de carácter estatal, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en primer lugar, y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, casi un par de meses después, incluyendo un nuevo instrumento financiero-contable, denominado cuentas en administración, y no fue sino hasta con la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, cuando se definió su naturaleza jurídica, definiendo con más claridad sus características, sus posibles usos y las ventajas que representa su creación y ejercicio.

En la tesis propuesta además de realizarse un estudio detallado de la legislación local que norma a las cuentas en administración, las causas bajo las cuales pueden establecerse, se presentan las ventajas de las cuentas de administración comparándola con el ejercicio o aplicación de los recursos municipales en las partidas que componen su Presupuesto de Egresos anual, además de identificar en el texto de los ordenamientos que tratan sobre las cuentas en administración, las carencias o ambigüedades en sus alcances y por último, se hace una propuesta concreta de reforma a estas leyes, para que la figura de las cuentas en administración pueda cumplir más plenamente con los propósitos bajo los cuales se planteó su creación, según el espíritu de la ley o las motivaciones del legislador.

Las cuentas en administración en las que se concentran recursos cuyo destino específico, en cuanto al gasto, está plenamente definido de antemano, son en materia hacendaria un concepto *sui generis*, una excepción al principio genérico de concentración en el fondo común de los ingresos municipales, por ello, pueden encontrarse usos novedosos de ellas, encaminados a promover proyectos específicos de impacto directo en el desarrollo comunitario, con un resultado más inmediato y efectivo en la generación de mejores condiciones de vida en la población.

Se pretende además con esta tesis proporcionar elementos a las administraciones públicas municipales del Estado de Jalisco, para conocer este instrumento de reciente diseño

legal, ya que el tiempo relativamente corto de su inclusión en la legislación, lo limitado de su estudio teórico y práctico, las hace un instrumento poco explotado, que requiere usos creativos para darle plena vigencia y convertirla en un medio concreto y eficaz de uso de los recursos públicos, de manera focalizada, en función de las múltiples necesidades de cada comunidad.

De la misma manera, es propósito de la tesis aportar elementos a los legisladores para que puedan, en la medida de lo posible, mejorar el texto legal que se refiere a la materia, de manera de que su redacción aporte con precisión y con la amplitud requerida, los elementos normativos básicos para su adecuada comprensión y su correcto uso.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

Como punto de partida es necesario aproximarnos a los desarrollos teóricos de los conceptos de hacienda municipal y de patrimonio municipal, los cuales en la expresión de la legislación positiva vigente en el Estado de Jalisco se encuentran íntimamente ligados con la figura de las cuentas en administración. La hacienda pública, nace como concepto del derecho público administrativo, con relación al régimen financiero del Estado; en cambio el patrimonio es una institución clásica del derecho civil, del derecho privado.

A continuación se abordarán las concepciones de uno y otro vocablo, a partir de la doctrina desarrollada en torno a ellos.

1. LA HACIENDA PÚBLICA EN LA TEORÍA

Hacienda pública es el conjunto de bienes pertenecientes al Estado o la organización oficial establecida para la administración de estos bienes.³

En la concepción de los mismos estudiosos del derecho municipal, la distinción entre la hacienda municipal y el patrimonio municipal no es sencilla, por eso el Doctor Quintana Roldán, uno de los expertos municipalistas en México con más renombre, señala que con frecuencia se confunden los conceptos de patrimonio y hacienda municipales, o en otros casos se usan como sinónimos, porque ambos vocablos se refieren al mismo tema. Dice que se habla de Patrimonio del Estado, por ende, del Municipio, haciendo alusión a todo tipo de bienes, materiales o inmateriales, que le pertenecen y sobre los que tiene dominio.

Él infiere que dentro de esos bienes pueden ser considerados los recursos monetarios, por ello, se atreve a señalar que siendo el concepto de patrimonio más amplio que el de hacienda, en el patrimonio se incluye a su juicio también la hacienda.

³ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México, 1993. 19ª ed; p. 307.

Para el Dr. Quintana Roldán el concepto de hacienda implica fundamentalmente la idea de recursos económicos, esto es, del numerario con el que cuenta la municipalidad para proveer a su propia existencia y para atender sus funciones.

Para él, el texto del artículo 115 de la Constitución Federal distingue los dos conceptos en cuestión: la fracción II señala que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.; por otra parte, el párrafo inicial de la fracción IV, indica que los Municipios administrarán libremente su hacienda. Así, el Constituyente Permanente tuvo cuidado de separar los conceptos a fin de no confundir las respectivas facultades que, en consecuencia, tocan al Municipio.⁴

De manera totalmente diversa se considera a la hacienda pública municipal como el “conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines”, en los Manuales de Administración y Organización Municipal editados por el Banco Nacional de Obras y Servicios, S.N.C. (BANOBRAS), conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP),⁵ donde la hacienda municipal es ya el género y el patrimonio la especie de la definición, de manera alterna a la presentada por el Dr. Quintana Roldán.

Debido a que la realización de las finalidades encomendadas al Estado, en este caso al Municipio requiere del despliegue de acciones encaminadas a que la autoridad desempeñe la representación política, la prestación de los servicios públicos básicos, la promoción y fomento económico y social, pues de la fortaleza de la hacienda municipal se sigue la capacidad real de la autoridad para promover y realizar proyectos de desarrollo que parten de su Plan Municipal de Desarrollo, para lo que requiere del uso de recursos públicos, y en primera instancia de que la entidad pública municipal se allegue de los mismos, los administre correctamente y disponga de un

⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho Municipal*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1995, 1ª ed; pp. 383-384.

⁵ *Manuales de Administración y Organización Municipal. 1. Hacienda Pública Municipal*. INAP, A.C. y BANOBRAS, S.N.C., México, 1997. 2ª ed; p. 11.

proyecto de presupuesto para su ejercicio, además de la posterior rendición de cuentas tanto oficial obligatoria, como la ciudadana.

De esta forma la actividad hacendaria municipal es una tarea de gran relevancia para una parte especializada del aparato burocrático, donde no sólo el área administrativa municipal se involucra, sino que las decisiones en materia de política hacendaria, en conducción de las finanzas municipales son tarea de competencia exclusiva del Órgano Colegiado de Gobierno, del Ayuntamiento, quien debe de aprobar los proyectos de iniciativa de Ley de Ingresos Municipales que se remiten a más tardar antes del 31 de agosto de cada año a la Legislatura Local, para su estudio, y en su caso, aprobación, así como elaborar y aprobar los proyectos de Presupuestos de Ingresos y de Egresos para cada Ejercicio Fiscal a más tardar el día 15 de diciembre del año previo al Ejercicio para el cual aplicarán, remitiéndolo al Congreso del Estado antes del día 20 diciembre para su conocimiento, y efectos de control y revisión de la cuenta pública.⁶

También se define a la hacienda municipal como el conjunto de recursos formados por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos y aprovechamientos derivados de estos bienes; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos; los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los territorios de los municipios, conforme a los términos y proporciones que se les asignen en las leyes o convenios relativos; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o mediante convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la Federación y de los estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que estén dentro del ámbito de competencia de los ayuntamientos; las tasas adicionales que, en su caso, fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre los impuestos federales y

⁶ *Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*, artículos 37 fracción I y 79 fracción I. *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco*, artículo 212, párrafo primero.

estatales; por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que reciba.⁷

Los autores que siguen esta definición caracterizan como elementos de la hacienda municipal, como de dos tipos: los recursos patrimoniales y los recursos financieros, cada uno con diferentes características jurídicas económicas, fiscales y administrativas.

Por último, habrá que decir que con independencia de estas dos clasificaciones opuestas, la ley positiva vigente en el Estado de Jalisco, distingue ambos conceptos, aunque los tiene por relacionados o complementarios, ya que si bien en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en su Libro Segundo, “De los Ingresos”, Título Tercero, “De los Productos”, se regulan en el Capítulo Segundo, los bienes muebles e inmuebles, en los artículos del 179 al 183, estos numerales se refieren a disposiciones acerca de los ingresos municipales que provienen de su arrendamiento o enajenación, es decir de su explotación, el control general de los mismos bajo inventario y su actualización; por otro lado, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en su Título Quinto, “De la Hacienda y Patrimonio Municipales”, tiene un Capítulo Primero, “De la Hacienda Municipal”, con los artículos 75 al 81 y un Capítulo Segundo, “Del Patrimonio Municipal”, con los artículos 82 al 93, sin confundirlos o comprenderlos uno dentro del otro. Desde el punto de estudio de esta tesis, se considera que esta es la concepción más adecuada, ya que el desarrollo de la actividad del estado requiere el uso de diversas herramientas o medios, ya sean los recursos humanos, los tecnológicos, los organizacionales y administrativos, los recursos financieros (la hacienda) y los materiales (patrimonio), entre otros, aunque la clasificación legal de las cuentas en administración que hace la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco contradiga esta concepción y se ajuste parcialmente más a la del Dr. Quintana Roldán, al englobar dentro del patrimonio municipal a una cuenta que concentra recursos financieros.

⁷ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, INAP-CONACYT, 1ª ed; México, 1985.

La naturaleza y tipos de ingresos con que cuentan las entidades públicas municipales, para el caso concreto del Estado de Jalisco, esto es, de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales, participaciones y aportaciones federales para fines específicos y con sus alcances legales, se desarrollará en el Capítulo II, numeral 1 de este estudio.

2. EL PATRIMONIO EN LA TEORÍA

En el derecho romano las cosas son los objetos del mundo exterior sobre los que pueden recaer derechos, limitadas a los objetos materiales o corpóreos que fueran susceptibles jurídicamente de comerciarse; para los romanos no eran cosas las prestaciones, los servicios y los entes inmateriales. El jurisconsulto Gayo distinguió entre las cosas corpóreas y las inmateriales (*res corporalis* y *res incorporalis*); las primeras son las que se pueden tocar (*quae tangi possunt*) y las segundas, las incorpóreas, es decir las que consisten en un derecho (*quae in iure consistunt*). Pero Gayo no reconoce a la propiedad como un intangible, como un derecho, sino como *una res corporalis*, desde el punto de vista de que se encuentra materializada en su objeto, es decir, para él, la cosa se identifica con la propiedad en tanto ente corpóreo apropiable. En cambio, los derechos de contenido patrimonial (derechos sobre cosa ajena, créditos, titularidad de herencia), son identificados como *res incorporalis*.⁸

Las cosas que por derecho natural pertenecen a todos los hombres, como el mar, se excluyen del dominio de los particulares (*res communes omnium*), y cualquiera puede usarlas en los límites de sus necesidades y siempre que no se lesione el derecho reconocido a los demás. En cambio, la *res publicae* o cosas públicas son las pertenecientes al pueblo, a la comunidad organizada en Estado (*publica sunt, quae populi Romani sunt*- son públicas las cosas que pertenecen al pueblo romano), y de entre ellas se clasifican en *res publico usui destinatae* y las *res in pecunia o in patrimonio populi*, algo así como bienes del dominio público de uso común, no asignados a nadie en concreto y los bienes públicos susceptibles de ser adquiridos o aprovechados por particulares (bienes del dominio privado de los entes públicos). Existía además un régimen similar al de las cosas públicas para las

⁸ IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1982, 7ª ed; pp. 237-238.

res universitatis (cosas de todos o cosas universales), o cosas pertenecientes a los *municipia* y *coloniae* (*communia civitatem*-bienes de las ciudades).⁹

Actualmente se consideran los derechos patrimoniales como parte del mismo patrimonio, lo que no ocurría con los romanos, ya que sólo era patrimonio y se identificaban con él, las cosas materiales, tangibles, en lo individual. Estos derechos patrimoniales sin nombre o concepto claro en Roma, los dividimos en derechos reales y personales, de obligación o de crédito, aunque si había para ellos esta distinción, ni uno ni otro concepto lo identificaban con el de patrimonio. Así, se estableció la *actio in rem* y la *actio in personam*, como la relación directa e inmediata entre sujeto y la cosa (derecho real) y la relación entre dos personas determinadas (derecho personal).¹⁰

De esta manera podemos asentar que en las instituciones de derecho privado romano el patrimonio se entendía ligado a la apropiación real y de hecho de las cosas tangibles, dejando fuera de él a los derechos de contenido patrimonial, aunque éstos se identificaban plenamente, pero como incorpóreos; existía también el patrimonio del Estado, para con las cosas públicas, aprovechables de manera común o de manera exclusiva mediante un negocio o contrato con el Estado.

Henri Capitant en su "Introducción al Estudio del Derecho Civil. Nociones Generales", señala respecto al patrimonio que "el conjunto de relaciones de derecho apreciables en dinero, que tiene por sujeto activo o pasivo una misma persona, forma el patrimonio de esta persona. El patrimonio comprende así todos los bienes que pertenecen a un hombre y todas las obligaciones, representando un valor pecuniario, el cual es puesto frente a la vista de otros. Los bienes son la parte activa, las deudas son la parte pasiva del patrimonio. No forman parte del patrimonio los derechos que no tienen contenido pecuniario, como son los derechos de familia, la paternidad, los maritales, los inherentes al individuo o públicos. El patrimonio representa una universalidad

⁹ *Ibidem.*: pp. 242-243.

¹⁰ *Ibidem.*: pp. 250-251.

jurídica (universitas iuris) independiente de los elementos que lo componen; todas las personas tienen necesariamente un patrimonio aunque no tengan derechos ni obligaciones."¹¹

Bajo estas ideas, el patrimonio es atribuido a la persona contabilizando todos sus bienes, derechos (reales y personales) y obligaciones (cargas) apreciables en dinero, objeto de una valorización pecuniaria.

El Diccionario de Derecho de Rafael de Pina señala que el patrimonio es la suma de bienes y riquezas que pertenecen a una persona; el conjunto de derechos y obligaciones que corresponde a un solo titular.¹²

El Lic. Ernesto Gutiérrez y González en su libro de "El patrimonio pecuniario y moral o derechos de personalidad", apunta que la palabra patrimonio deriva de "patrimonium", significando bienes que se heredan de los ascendientes, o los bienes propios que se adquieren por cualquier título. También se identifica la palabra patrimonio con riqueza y riqueza es abundancia de bienes, y estos expresan utilidad, en su concepto más amplio.

Según Gutiérrez y González el concepto de patrimonio ha variado en las diversas épocas, más como un concepto político, en función de la detentación de la propiedad, y no fue sino hasta el siglo XIX cuando apareció por primera vez elaborada una teoría del patrimonio con carácter científico, formulada por Aubrey y Rau, ya que en su tiempo se determinó que requería de una protección jurídica eficaz, atribuyéndole a éste un contenido integrado sólo por elementos de tipo pecuniario.¹³

Posteriormente, entra en crisis este concepto clásico, cuando evoluciona el concepto de lo material, pecuniario y económico, a considerar que merecen la tutela de la ley también valores morales, afectivos de los seres humanos, de la colectividad, esto, con las ideas de Von Ihering, que

¹¹ CAPITANT, Henri. *Introduction a l'étude du Droit Civil. Notions Générales*. A. Pedone Éditeur, Paris, France, 1927. Cinquième Édition, pp. 92-93.

¹² DE PINA, Rafael y DE PINA Vara, Rafael. *Op. cit.*; p. 400.

sostuvo que el elemento patrimonial de la obligación podía tener no sólo un objeto pecuniario, sino de carácter moral o afectivo, esto frente a las tesis que sostenían el concepto clásico, señalando a estas obligaciones como de contenido extra-patrimonial, y que cuando son vulnerados, se reparan en ocasiones a través de actos que inciden en la esfera patrimonial (como en la reparación del daño moral o de los derechos de la personalidad), aunque a juicio del autor no son extra-patrimoniales.

La primer teoría del patrimonio fue elaborada por Aubry y Rau, llamada también teoría clásica o teoría del patrimonio-personalidad, buscando sistematizar la categoría de patrimonio como concepto, definiendo a éste como el conjunto de los derechos, bienes y las obligaciones o cargas de una persona, apreciables en dinero, considerados formando una universalidad de derecho, que se mantiene siempre en vinculación constante con la persona jurídica. Es decir, para estos autores el patrimonio es una entidad abstracta, diversa de los bienes y obligaciones que lo integran, de tal manera que estos elementos pueden cambiar, disminuir, aumentar o desaparecer, sin que el patrimonio desaparezca, ya que permanece uno e invariable durante toda la vida de su titular, a manera de una emanación de la personalidad y de la potestad jurídica de una persona.

De esta teoría Aubry y Rau, entre otros autores de la escuela clásica, mencionan los siguientes principios o premisas fundamentales:

- a) Sólo las personas pueden tener patrimonio , porque sólo ellas pueden ser capaces de tener derechos y obligaciones;
- b) La persona necesariamente debe de tener un patrimonio. El patrimonio, como una entidad abstracta, comprende no solo los bienes presentes, *in actu*, sino también los *bienes in potentia*, o por adquirir. Es decir, no supone necesariamente una riqueza actual, sino la aptitud de poseer en un momento dado, de tener bienes y derechos y reportar obligaciones;

¹³ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio. Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad.*, 1ª.ed; Editorial Cajica, Puebla, México, 1971. pp. 15 y 16.

c) La persona sólo puede tener un patrimonio; nunca podrá tener dos o más patrimonios, pues el patrimonio como la persona es indivisible (unicidad del patrimonio). El atributo de unicidad es inherente al mismo concepto de universalidad; siempre aquellos derechos y obligaciones que corresponden a un sujeto tendrán que agruparse, vincularse y referirse a una persona, constituyendo un todo. Por ser el patrimonio una emanación de la misma persona, participa de los atributos de unidad e indivisibilidad que caracterizan a ésta; y

d) El patrimonio es inseparable de la persona, es inalienable durante la vida de su titular. Sólo por la muerte de la persona física existe una transmisión total del patrimonio a sus derechos, exceptuando los derechos y obligaciones que concluyen con la muerte; durante la existencia de la persona, pueden existir transmisiones a título particular, y no a título universal, aunque se enajenen todos los bienes y obligaciones presentes.¹⁴

La crítica a la teoría clásica del patrimonio se basa en que no siempre los bienes o derechos son apreciables en dinero, aunque sean susceptibles de ser apreciables pecuniariamente, así René Demogue, decía que el patrimonio es el “conjunto de derechos y obligaciones de una persona, susceptibles de apreciación económica y que constituyen una universalidad.” Además, la teoría clásica confunde patrimonio con capacidad, al señalar que la persona necesariamente tiene un patrimonio (capacidad es la aptitud jurídica para ser sujeto de derechos, deberes y obligaciones, y de ejercitarlos; las personas pueden tener más de un patrimonio y pueden no tenerlo, ya que es enajenable y por tanto, el patrimonio no es inseparable de la persona.¹⁵

El derecho positivo presenta casos que permiten la división del patrimonio y su enajenación total, por ello se inicia un movimiento que tiene por objeto demostrar que la noción de patrimonio ni es un concepto tan abstracto o ficticio que llegue a confundirse con la capacidad, ni es exacto que el patrimonio sea siempre indivisible e inalienable por acto entre vivos.

¹⁴ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Tomo II Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, Editorial Porrúa, 23ª ed; México, 1992, pp. 8-9.

¹⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Op. cit.*: pp. 20-26.

En la transmisión hereditaria, tenemos un caso de excepción, en cuanto a la posibilidad de que el heredero tenga un momento dado dos masas autónomas de bienes, derechos y obligaciones, sujetas a regímenes jurídicos distintos, de tal suerte que vengan a constituir dos patrimonios, siendo uno el personal del heredero y el otro, el patrimonio que recibe por herencia, a beneficio de inventario, es decir, en tanto sea suficiente para con ese activo cubrir las cargas del *decuís*, sin afectar su propio patrimonio. Sólo hasta que se liquida la herencia, si existe un haber hereditario, ya cubierto el pasivo, se operará la confusión de ese haber con el patrimonio personal del heredero. Asimismo, existen otros patrimonios, como universalidades jurídicas separadas en el patrimonio familiar, el régimen de sociedad conyugal, el patrimonio del ausente, el patrimonio del concursado o quebrado, es decir del fallido en una liquidación, concurso o quiebra.

Como respuesta crítica a la doctrina clásica del patrimonio se formuló la teoría moderna o tesis del patrimonio de afectación, afirmando que lo que une y da cohesión a los elementos del patrimonio, formando una unidad, no es la personalidad, sino la afectación de un conjunto de bienes a la realización de un fin específico y determinado. Así, Planiol y Ripert dicen que es “...una universalidad que descansa sobre la común destinación de los elementos que la componen o, con más exactitud, un conjunto de bienes y de deudas inseparablemente ligados, por estar afectos a un fin económico, mientras no se practique la liquidación, de la que resulte su valor activo neto.”

Conforme a esta doctrina, la noción de patrimonio ya no se confunde con la de personalidad, ni se le atribuyen las mismas características de indivisibilidad e inalienabilidad propias de la persona, sin dejar por ello de existir relación entre estos conceptos, pero no de identidad o de proyección del concepto de persona sobre el patrimonio, de tal manera que éste sea una emanación de aquélla. Aquí, el patrimonio se define con relación a un fin jurídico, gracias al cual se organizan legalmente en una forma autónoma; por ello, siempre que encontremos un conjunto de bienes derechos y obligaciones destinados a la realización de un fin determinado, sea de naturaleza jurídica o económica, estaremos en presencia de un

patrimonio por cuanto que se constituye una masa autónoma organizada jurídicamente en forma especial, tal como sucede en el patrimonio de familia, en el fondo mercantil, en el patrimonio del ausente o en el régimen de las sucesiones en el cual encontramos que el patrimonio del *de cuius* constituye una masa autónoma de bienes distinta de los patrimonios personales de los herederos, quedando sujetos a una organización jurídica especial para realizar un fin determinado, de naturaleza tanto económica jurídica.

Así como la persona puede tener diversos fines jurídico-económicos por realizar, o el derecho puede afectar en un momento dado un conjunto de bienes para proteger ciertos intereses (patrimonio de familia o fondo mercantil) o lograr la continuidad jurídica de la personalidad y del patrimonio (casos de ausencia y de sucesión hereditaria), pueden existir y de hecho existen conforme a esta doctrina, distintos patrimonios en una misma persona, como masas autónomas de bienes, derechos y obligaciones, y puede también transmitirse su patrimonio por acto entre vivos, especialmente por contrato.

En la misma línea Rojina Villegas señala: "...el patrimonio adquiere autonomía no en relación con la persona, sino en función de un vínculo jurídico-económico, que el derecho reconoce para afectar el conjunto de bienes a la consecución de ese fin." y "...se requieren por consiguiente, los siguientes elementos: 1.- Que exista un conjunto de bienes, derechos y obligaciones destinados a la realización de un fin. 2.- Que este fin sea de naturaleza jurídico-económica. 3.- Que el derecho organice con fisonomía propia y, por consiguiente, con autonomía todas las relaciones jurídicas activas y pasivas de acreedores y deudores, en función de aquella masa independiente de bienes, derechos y obligaciones. Si no se cumplen estos requisitos, no habrá patrimonio de afectación."

El patrimonio de afectación será siempre un valor económico, por cuanto que está integrado por bienes, derechos y obligaciones realmente existentes y afectados a la realización de un fin jurídico-económico, relevante en la norma, creando una institución especial para este fin, organizando un régimen también distinto para él.

Así, desde las dos tesis expuestas, el patrimonio gira en torno a un eje económico, pecuniario, aunque con diversos fundamentos.¹⁶

El Lic. Ernesto Gutiérrez y González personalmente está en desacuerdo con que los elementos que integran el patrimonio sean de carácter pecuniario siempre, pues dice, a partir de sus raíces etimológicas, ni bienes, ni riqueza, se limitan a la nación económica, sino a utilidad en el sentido más amplio, incluyendo una connotación de bienes morales (honor, buen nombre, integridad, entre otros) o derechos sobre bienes tangibles pero no apreciables pecuniariamente (el cuerpo).

Para él, el patrimonio está formado por dos grandes campos: el económico o pecuniario, y el moral, no económico o de afección (derechos de la personalidad). Entonces, el patrimonio tendría las siguientes características:

- a) Comprende todos los bienes de una persona, sin hacer distinción sobre la naturaleza intrínseca de cada uno de ellos, lo que implica que se les de un trato genérico, y por lo mismo que se les estime como una universalidad;
- b) Se comprenden en él, no sólo bienes que representan un valor pecuniario, sino que incluye necesariamente a los bienes que tienen un valor de afección, moral, no pecuniario.

Gutiérrez y González define al patrimonio como “el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, y obligaciones de una persona, que constituyen una universalidad de derecho.”¹⁷

Para Rojina Villegas, los elementos del patrimonio son dos: el activo y el pasivo. El activo se integra por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero, y el pasivo por el conjunto de obligaciones y cargas también susceptibles de valorización pecuniaria. Los citados bienes y derechos de carácter patrimonial se traducen siempre en derechos reales, personales o mixtos (con

¹⁶ *Ibidem*; pp. 31-33.

¹⁷ *Ibidem*; pp. 33-36.

caracteres reales y personales a la vez) y, en tal virtud, el activo de una persona quedará constituido por derechos reales, personales o mixtos. A su vez, el pasivo se constituye por obligaciones o deudas que son el aspecto pasivo de los derechos personales es decir, contemplados desde la posición del deudor, y cargas u obligaciones reales o *propter rem*, distintas de las personales, que también son susceptibles de estimación pecuniaria.

La diferencia entre el activo y el pasivo de una persona arroja su haber patrimonial, si el primero es superior al segundo, o su déficit patrimonial, en caso contrario, A su vez, el haber y el déficit permiten determinar los conceptos jurídicos de solvencia e insolvencia. Se dice que hay solvencia, cuando el activo es superior al pasivo, y que hay insolvencia en el caso contrario.¹⁸

Rojina Villegas reconoce que la persona tiene un conjunto de derechos que no siempre tienen carácter pecuniario; no todo lo que la persona soporte o tiene constituye derechos de carácter patrimonial. Por ello clasifica los derechos en patrimoniales y no patrimoniales, siendo patrimoniales aquellos derechos susceptibles de apreciación en dinero, y no patrimoniales los que no puedan apreciarse pecuniariamente, contra el concepto amplio de Ernesto Gutiérrez y González.

Ahora abordaremos el marco teórico del patrimonio, referido a las entidades públicas.

El patrimonio en su concepción de derecho civil, tomando la teoría clásica, se concibe como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones apreciables en dinero que pertenecen a una persona; cuando esa persona es un ente público, ese patrimonio se expresa como “el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que, como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, ha acumulado el Estado y posee a título de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de servicios

¹⁸ ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Op. cit.*, pp. 7-8.

públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos o finalidades de política, social y económica”.¹⁹

A su vez, el Maestro Gabino Fraga señala de manera especial sobre el patrimonio del Estado, que entiende “el conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones constituyen el dominio o patrimonio del propio Estado”.²⁰

Ya decíamos en la parte relativa a la teoría de la hacienda municipal que para el Dr. Quintana Roldán la diferencia entre la hacienda municipal y patrimonio municipal es sutil, que la primera corresponde a la especie y el segundo al género, es decir, que la hacienda comprende un tipo de bienes municipales, los de carácter monetario.

El mismo doctrinista, apunta con base en un estudio de derecho comparado en las normas estatales vigentes sobre el Municipio en México, que en general las legislaciones estatales determinan los diversos tipos de bienes que pertenecen al Municipio siguiendo la clasificación doctrinaria, de bienes del dominio público y bienes del dominio privado.²¹

Pero el patrimonio público tiene diferencias esenciales del patrimonio privado; en principio, el mismo patrimonio público se genera de manera diversa, ya sea cuando en este caso el Municipio, en cumplimiento de sus funciones de derecho público adquiere bienes o derechos y éstos son de origen destinados a la prestación de un servicio público, como cuando recibe las áreas de donación o de cesión para destinos de nuevos desarrollos habitacionales, industriales, comerciales o de servicios, para dotar a la comunidad de equipamiento (escuelas, centros de salud, módulos de seguridad pública, módulos vecinales, parques y jardines, unidades deportivas, mercados, entre otros); o cuando la autoridad, contratando en un plano de igualdad con las personas de derecho privado, dentro de un régimen también de derecho privado, adquiere bienes o derechos por cualquier instrumento legal (compraventa, arrendamiento, comodato, donaciones).

¹⁹ SHERMAN QUINTERO, Noemí Marisela. *Administración del Patrimonio Municipal*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, (INDETEC), México, 1985, 1ª ed; p. 8, citando a Eduardo Bustamante, *Apud*. SERRA ROJAS, Andrés *Derecho Administrativo II*.

²⁰ *Idem*.

Se dice que el patrimonio público en general presenta las siguientes características generales:

a) Su atribución a un titular; ya que existe un ente quien a través de las autoridades municipales competentes ejerce los derechos y obligaciones derivados de la administración patrimonial, gozando de los bienes, derechos e inversiones acumulados en su gestión y la de sus predecesores en dicho cargo. La función de administración del patrimonio municipal es exclusiva del Ayuntamiento, pero su ejecución material la delega en las dependencias administrativas.

b) La finalidad que persigue; pues el patrimonio tiene carácter instrumental, en cuanto su correcta administración está encaminada principalmente a la prestación de los servicios públicos y de otras funciones de derecho público, para satisfacer las necesidades de la comunidad a la que representa la autoridad municipal.

c) La homogeneidad que representa en valores económicos; el cúmulo de bienes patrimoniales son apreciables pecuniariamente, aunque puedan o no estar dentro del comercio.

Por otra parte, sus características específicas son:

a) Instrumentalidad física. Esta característica se refiere a que en sí los bienes patrimoniales cuentan con una aptitud para ser utilizados en fines públicos, de uso o servicio. En general, los bienes de propiedad municipal no están destinados a comercializarse y ser fuente de ingresos municipales, sino a servir de soporte físico y material a la actividad que despliega el estado, existiendo además una obligación legal de conservar y acrecentar el patrimonio municipal.

b) Instrumentalidad económica. Algunos de los bienes patrimoniales aparecen como rentables, como bienes disponibles capaces de producir rentas u otros ingresos, catalogados en materia hacendaria como “productos”. Algunos otros bienes patrimoniales no son directamente

²¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Op. cit.*; p. 384.

utilizables para el uso o servicio público, pero al ser susceptibles de ser enajenados o explotados, los ingresos que proporcionan se pueden emplear para el cumplimiento de los fines públicos.

c) Estaticidad. Se refiere a la permanencia en el acervo patrimonial de un bien, a su posesión duradera y permanente, o bien durante un cierto tiempo, de manera que permita al Municipio contar con él en sus previsiones, ya que su vocación de atención del servicio público es también perenne; la estaticidad no funciona con extrema rigidez, ya que los bienes fungibles requieren sustituirse con el deterioro del tiempo o cambiarse por otros más funcionales y eficaces para el fin al que se destinan, y algunos otros bienes por razones de oportunidad o cambio de las circunstancias del entorno demográfico, social o cultural deben de ser vocacionados para otros destinos o reemplazados.

d) Incomerciabilidad. En general los bienes públicos no son aptos para ser objeto de derechos privados, sin que se trate de un aprovechamiento ilegítimo o cuando el Ayuntamiento declara formalmente su desincorporación del servicio público al cual están afectos. Es la principal distinción de los bienes públicos de los privados y de ella y de la finalidad del patrimonio derivan las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables que señala la ley para los bienes de propiedad pública afectos a l dominio público.²²

Los bienes que integran el patrimonio municipal se clasifican como bienes del dominio público o bienes del dominio privado. Los bienes del dominio público son en general de uso común o afectos a los servicios públicos municipales, los beneficios que producen se otorgan de forma colectiva a la sociedad, con un uso preferente de interés general o interés público y no se atribuyen a individuos en lo particular, pues se trata de bienes que la economía privada del mercado no puede proveer, dado que están ligados al ejercicio de la autoridad y la representación, a una facultad ordenadora de la sociedad y no al lucro y el comercio.

²² SHERMAN QUINTERO, Noemí Marisela. *Op. cit.*: pp. 21-24.

En cambio los bienes del dominio privado de las entidades públicas pueden ser libremente objeto de apropiación privada por un acto jurídico entre la autoridad competente y otros entes privados o públicos, bajo el régimen del derecho privado, en función de que al adquirirse no hubo una declaratoria expresa que los considerara bienes del dominio público (destinados al uso común o a un servicio público), o habiéndola, sea revocada con las formalidades que marca la ley. Para el caso del Estado de Jalisco, en los términos de lo dispuesto por el artículo 36 fracción V de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, sólo el Ayuntamiento puede desincorporar bienes del dominio público, mediante el voto de una mayoría calificada de sus integrantes, equivalente a dos terceras partes.

Asimismo, según los artículos 85 y 87, es requisito indispensable para la enajenación de bienes del dominio público (donación, venta, permuta, aportación a un fideicomiso o sociedad, entre otros), además del cumplimiento de ciertas condicionantes relativas al precio, modo de enajenación y justificación de la enajenación, la previa desincorporación del dominio público, lo mismo que para celebrar otros actos jurídicos como el comodato, arrendamiento, hipoteca y prenda, entre otros.

CAPÍTULO II. LA HACIENDA MUNICIPAL Y EL PATRIMONIO MUNICIPAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO VIGENTE

1. LA HACIENDA MUNICIPAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

La Hacienda Municipal está normada en nuestra legislación a través de distintos ordenamientos; a continuación se hará referencia específica a ellos, en el contenido que se relaciona estrictamente con los ingresos municipales, para focalizar la perspectiva hacendaria municipal respecto de los recursos financieros que se concentran en las cuentas en administración, señalando textualmente cómo la definen:

1.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115, fracción IV:

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

I a la III ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V ala VIII ...²³

1.2. La Constitución Política del Estado de Jalisco, en sus artículos 88 fracción I a la III y 89:

“Artículo 88. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso, con:

I. Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales que establezca el Congreso, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones;

II. Las participaciones federales y estatales que correspondan a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado; y

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

...²⁴

“Artículo 89. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios y, a través de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco fiscalizará y revisará las cuentas públicas municipales, pudiendo ejercitar las acciones que se establezcan en la ley reglamentaria respectiva. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y en las reglas establecidas en las leyes municipales respectivas.

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

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado, conforme al procedimiento que se establezca en la ley de la materia, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la ley.”

1.3. La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en sus artículos 75 y 78:

²³ Aprobación: 31 de enero de 1917, publicación en el Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1917; vigencia: 1 de mayo de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación: 4 de diciembre de 2006.

²⁴ Aprobación: 8 de julio de 1917, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 21, 25 y 28 de de julio y 1 de agosto de 1917; vigencia: 2 de agosto de 1917. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 11 de julio de 2006.

“Artículo 75. Para los efectos de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 88 de la Constitución Política del Estado, la Hacienda Municipal se forma con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que anualmente propongan los Ayuntamientos y apruebe el Congreso del Estado; los ingresos que establezcan las leyes fiscales a su favor y en todo caso con:

I. Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales que establezca el Congreso del Estado, de su fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia pueden proponer al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria;

II. Las participaciones federales que sean cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado; y

III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.”

“Artículo 78. Además de los ingresos que forman parte de la Hacienda Municipal, los municipios percibirán las aportaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos establezcan el presupuesto de egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos.

El ejercicio de las aportaciones federales para fines específicos debe preverse en los presupuestos de egresos de los municipios y formará parte de la cuenta pública municipal.”²⁵

1.4. La Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en su Libro Primero, “Disposiciones Preliminares”, Título Único, Capítulo I, “Disposiciones Generales, artículos 1 al 9, excluyendo al 8 bis; en el Libro Segundo, “De los Ingresos”, Título Quinto, “De las Participaciones”, Capítulo Único, “Clasificación”, artículo 194; y el Título Sexto, “De las Aportaciones Federales para Fines Específicos”, Capítulo Único, artículo 194 bis:

“Artículo 1. La Hacienda Pública de los municipios del Estado de Jalisco, para cubrir los gastos de su administración, percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos derivados de los impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que se establezcan en las leyes fiscales y convenios de coordinación suscritos, o que se suscriban, para tales efectos.”

“Artículo 2. Para los efectos de esta ley se denominan contribuyentes, de impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y aprovechamientos, a las personas físicas, morales y unidades económicas, cuyas actividades coincidan con alguna de las situaciones jurídicas previstas en la misma.”

“Artículo 3. Son impuestos, las prestaciones en dinero o en especie que fije la ley, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas, morales y unidades económicas, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo de los ayuntamientos.”

²⁵ Aprobación: 23 de agosto de 2000, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 5 de octubre de 2000. sección III; vigencia: 22 de mayo de 2001. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 27 de septiembre de 2006.

“Artículo 4. Son contribuciones especiales, las prestaciones que fije la ley a quienes, independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público.”

“Artículo 5. Son derechos, las contraprestaciones establecidas en la ley, por los servicios que presten los municipios en sus funciones de Derecho Público.”

“Artículo 6. Son productos, los ingresos que perciben los municipios por actividades que no correspondan a sus funciones propias de Derecho Público; así como por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales, de dominio privado.”

“Artículo 7. Son aprovechamientos, los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciban los municipios, no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones.”

“Artículo 8. Son participaciones, las cantidades que los municipios del Estado de Jalisco tienen derecho a percibir, de los ingresos federales y estatales, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito, o se suscriban, para tales efectos.”

“Artículo 9. Todo ingreso que perciba el Municipio deberá integrarse al acervo común de la Hacienda Municipal. Sólo se destinarán a objetivos determinados las contribuciones especiales o la recaudación especial por cooperación.”

“Artículo 194.- Quedan comprendidos dentro de esta clasificación los ingresos que obtenga el Municipio por concepto de participaciones federales y estatales, de conformidad a lo dispuesto en las leyes que las concedan y en los convenios que, en su caso, se celebren o se hayan celebrado.”

“Artículo 194 bis. Las aportaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos le corresponden al Municipio, se percibirán en los términos que establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos.”²⁶

1.5. La Ley de Coordinación Fiscal, de carácter federal, en su Capítulo Primero, “De las Participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales”, artículos 1 al 9-A; Capítulo II, “Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal”, artículos 10 y 10-A; y el Capítulo V, “De los Fondos de Aportación Federales”, artículos 25 al 30, 32, 33 y 35 al 46:

“Artículo 10.- Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Cuando en esta Ley se utilice la expresión entidades, ésta se referirá a los Estados y al Distrito Federal.

²⁶ Aprobación: 15 de marzo de 1984, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 3 de abril de 1984; vigencia: 6 de abril de 1984. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 12 de agosto de 2005.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las Entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichas Entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.”

“Artículo 2o.- El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

No se incluirán en la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2% en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios, sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán en la recaudación federal participable, los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos y sobre automóviles nuevos, de aquellas entidades que hubieran celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de estos impuestos; ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3o.-A de esta Ley; ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyentes en los términos del artículo 3o.-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la Federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

El Fondo General de Participaciones se distribuirá conforme a lo siguiente:

I.- El 45. 17% del mismo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate.

El número de habitantes se tomará de la última información oficial que hubiera dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el año que se publique.

II.- El 45. 17%, en los términos del artículo 3o. de esta Ley.

III.- El 9. 66% restante, se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad, éstas son el resultado de la suma de las participaciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo en el ejercicio de que se trate.

El Fondo General de Participaciones se adicionará con un 1% de la recaudación federal participable en el ejercicio. que corresponderá a las Entidades Federativas y los Municipios cuando éstas se coordinen en materia de derechos y, previa comprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de que se ajustan estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley. El porcentaje citado será distribuido entre las Entidades mencionadas conforme al coeficiente efectivo del Fondo General de Participaciones que les corresponda para el ejercicio en el que se calcula. El Fondo no se adicionará con la parte que correspondería a las Entidades no coordinadas en derechos. Asimismo, el Fondo se incrementará con el por ciento que representen en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las Entidades convengan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en derogar o dejar en suspenso.

También se adicionará al Fondo General un monto equivalente al 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualizará en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se dividirá entre doce y se distribuirá mensualmente a las entidades, en la proporción que representa la recaudación de estas bases de cada entidad, respecto del 80% de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

Adicionalmente, las entidades participarán en los accesorios de las contribuciones que forman parte de la recaudación federal participable, que se señalen en los convenios respectivos. En los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques, que las leyes definen como nacionales, ubicados en el territorio de cada entidad, ésta recibirá el 50% de su monto, cuando provenga de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o de bosques nacionales.

Las entidades que estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que hubieran celebrado con la Federación convenios de colaboración administrativa en materia del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, donde se estipule la obligación de llevar un registro estatal vehicular, recibirán el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.

Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.”

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

I.- En la proporción de la recaudación federal participable que a continuación se señala participarán los municipios, en la forma siguiente:

0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos Municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su legal estancia en el país.

La distribución entre los municipios se realizará mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

...

II.- 3. 17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto de Petróleos Mexicanos, informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los montos y municipios a que se refiere el párrafo anterior.

III.-1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

- 1. El 30% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- 2. - El 70% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las Entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará para cada uno de ellos conforme a la siguiente fórmula:

...

Los Estados entregarán íntegramente a sus municipios las cantidades que reciban del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezcan las legislaturas locales, garantizando que no sea menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por la coordinación en materia de derechos.

Las cantidades que correspondan a los Municipios en los términos de las fracciones I y II, se pagarán por la Federación directamente a dichos municipios.

- b).- El 0.44% restante, sólo corresponderá a las entidades federativas que se coordinen en materia de derechos y será distribuido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichas entidades y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los Estados a sus Municipios."

"Artículo 3o.- La cantidad que a cada entidad federativa corresponda en la parte del Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o. de esta Ley, se obtendrá mediante la aplicación del coeficiente de participación que se determinará conforme a la siguientes fórmula:

...

Los impuestos asignables a que se refiere este artículo, son los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios y sobre automóviles nuevos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, que recibirá cada Entidad Federativa del fondo general y del fondo de fomento municipal, para cada ejercicio fiscal a más tardar el 31 de enero del ejercicio de que se trate.

En los informes trimestrales sobre las finanzas públicas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados deberá incluir la evolución de la recaudación federal

participable, el importe de las participaciones entregadas de cada fondo a las entidades en ese lapso y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal.”

“Artículo 3-A.- Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

I.-El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

II.-El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta Ley.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado.”

“Artículo 3-B.- Los Municipios de los Estados y el Distrito Federal participarán con el 80% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales. La Federación establecerá los mecanismos administrativos para que se formalice la aceptación del Municipio para la aplicación de la presente disposición, los términos y formas para realizar los actos de verificación a contribuyentes sin registro, así como para coadyuvar con la Federación en la detección y fiscalización de contribuyentes que tributen en este régimen.

Los Municipios recibirán esta participación durante todos los ejercicios fiscales en que los contribuyentes que las generen permanezcan en dicho régimen, domiciliados en su localidad. Asimismo, podrán convenir con los gobiernos de los Estados la coadyuvancia de estos últimos, en cuyo caso los Municipios participarán del 75% de la recaudación que se obtenga de los contribuyentes que tributen en la Sección Tercera del Capítulo VI del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, que a partir del 1o. de enero de 2000 se incorporen al Registro Federal de Contribuyentes como resultado de actos de verificación de las autoridades municipales, los Estados con el 10% y la Federación con el 15%, de dicha recaudación.

Esta participación se distribuirá directamente con base en el impuesto pagado por el contribuyente domiciliado en su localidad y se liquidará en el mes siguiente al del pago de las contribuciones.”

“Artículo 4o.- Se crea una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva será distribuido mensualmente y el 10% restante se entregará al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizará para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los artículos 2o. y 2o.-A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990.

La distribución de la reserva de contingencia comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior será el que resulte de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se trate.

De la reserva a que se refiere el primer párrafo de este artículo, los Estados participarán a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus municipios del total de participaciones de la entidad. En el conjunto de participaciones a los municipios, no se incluirán aquéllas a que se refieren las fracciones I y II del artículo 2o.A de esta Ley.

Adicionalmente, se crea una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se formará con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, a la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2o., así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2o.-A, fracción III, inciso b), de esta Ley.

El monto en que la entidad federativa de que se trate se vea afectada, se determinará restando de las participaciones que le hubieran correspondido, de conformidad con las disposiciones en vigor al 31 de diciembre de 1990, la participación efectiva de la entidad en el año que corresponda. La distribución de la reserva de compensación se hará de la entidad que se vea menos afectada hacia aquella más afectada hasta agotarse, aplicándose anualmente al cierre de cada ejercicio fiscal."

"Artículo 5o.- Los cálculos de participaciones a que se refieren los artículos 2o., 2o.- A, y 3o. se harán para todas las Entidades Federativas, aunque algunas o varias de ellas no se hubieran adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Las participaciones que correspondan a las entidades que dejen de estar adheridas serán deducidas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal."

"Artículo 6o.- Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Los municipios recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 2o. de esta Ley.

Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, salvo lo dispuesto en el artículo 9 de esta Ley. Los Gobiernos de las Entidades, quince días después de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publique en el Diario Oficial de la Federación el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como el monto, estimados, a que está obligada conforme al penúltimo párrafo del artículo 3 de esta Ley, deberán publicar en el Periódico Oficial de la Entidad los mismos datos antes referidos, de las participaciones que las Entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o Demarcaciones Territoriales. También deberán publicar trimestralmente el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al

término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las Entidades que incumplan con esta disposición.”

“Artículo 7o.- El Fondo General de Participaciones se determinará por cada ejercicio fiscal de la Federación, la cual en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior. En igual forma se procederá con las participaciones a que se refieren los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley.

Las Entidades dentro del mismo mes en que se realice el cálculo mencionado en el párrafo que antecede, recibirán las cantidades que les correspondan conforme a esta Ley, en concepto de anticipos a cuenta de participaciones.

Cada cuatro meses la Federación realizará un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período. Las diferencias resultantes serán liquidadas dentro de los dos meses siguientes.

A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan.

Durante los primeros cinco meses de cada ejercicio, las participaciones en el Fondo General de Participaciones a que se refiere la fracción II del artículo 2o., así como las que se establecen en los artículos 2o.-A, fracciones I y III, y 3o.-A de esta Ley, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.”

“Artículo 8o.- Para los efectos de las participaciones a que esta Ley se refiere y de los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa, las Entidades, los Municipios y la Federación estarán al resultado de la determinación y pago, que hubieren efectuado de créditos fiscales derivados de la aplicación de leyes sobre ingresos federales.

La Federación por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informará bajo los lineamientos que se establezcan, del comportamiento de las participaciones a las partes beneficiadas.”

“Artículo 9o.- Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos.

Las Entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones garantizadas con la afectación de sus participaciones, de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso las Entidades Federativas deberán

contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, así como publicar en forma periódica su información con respecto a los registros de su deuda.

No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las Entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las Entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice.

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar convenios de coordinación en materia de información de finanzas públicas.

En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de Entidades y Municipios.”

“Artículo 9-A.- La Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los estados y municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear fondos cuyos recursos se destinen a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje, sin que en ningún caso tales recursos se destinen al gasto corriente.

La aportación a los fondos mencionados se hará por el estado, por el municipio o, cuando así lo acordaren, por ambos, en un 20% del monto que aporte la Federación, sin que la aportación de ésta exceda de un 25% del monto total de los ingresos brutos que obtenga por la operación del puente de peaje de que se trate. La aportación federal se distribuirá como sigue: municipios 50% y estados 50%.

Para que un municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio; en su defecto, podrá convenir un acuerdo de mejora recaudatoria de la Hacienda Pública local con la Federación, para poder aplicar a la creación de estos fondos en el ejercicio fiscal siguiente, siempre y cuando cumpla con el requisito de recaudación señalado con anterioridad.

En el caso de que el nivel recaudatorio, una vez firmado el convenio, se encuentre por debajo del 50%, la cantidad de recursos se verá reducida de manera proporcional a la disminución porcentual del nivel recaudatorio. Si en el momento de firmar nuevamente el convenio, el municipio se encuentra en este supuesto, no será sujeto de refrendo el convenio citado hasta no cumplir nuevamente con el nivel recaudatorio exigido y hasta el próximo ejercicio fiscal.

El aforo vehicular de los puentes estará sujeto a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lo señalado en el presente artículo no será aplicable tratándose de los puentes administrados por el fideicomiso número 1936 del Fondo de Apoyo al Rescate Carretero.”

“Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno de la Entidad de que se trate, ordenarán la publicación en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad, respectivamente, del convenio celebrado, por el cual la Entidad se adhiera; del acto por el que se separe del sistema; y de los decretos de la Legislatura de la Entidad por los cuales se autoricen o se aprueben dichos actos, que surtirán efectos a partir del día siguiente a la publicación que se efectúe en último lugar.

La adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal deberá llevarse a cabo integralmente y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la Federación.

Las Entidades que no deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en los impuestos especiales a que se refiere el inciso 5o. de la fracción XXIX, del artículo 73 constitucional, en los términos que establecen las leyes respectivas.”

“Artículo 10-A.- Las entidades federativas que opten por coordinarse en derechos, no mantendrán en vigor derechos estatales o municipales por:

I.- Licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de las siguientes:

- a).- Licencias de construcción.
- b).- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.
- c).- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- d).- Licencias para conducir vehículos.
- e).- Expedición de placas y tarjeta para la circulación de vehículos.
- f).- Licencias, permisos o autorizaciones para el funcionamiento de establecimientos o locales, cuyos giros sean la enajenación de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general.
- g).- Licencias, permisos o autorizaciones para la colocación de anuncios y carteles o la realización de publicidad, excepto los que se realicen por medio de televisión, radio, periódicos y revistas.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a).- Registro Civil.
- b).- Registro de la Propiedad y del Comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas. No se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos, el uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos, ni por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

Los derechos locales o municipales no podrán ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedique el contribuyente, excepto tratándose de derechos diferenciales por los conceptos a los que se refieren los incisos del a) al g) de la fracción I y la fracción III.

Las certificaciones de documentos así como la reposición de éstos por extravío o destrucción parcial o total, no quedarán comprendida dentro de lo dispuesto en las fracciones I y II de este artículo.

Tampoco quedan comprendidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de bienes pertenecientes a las Entidades Federativas o a los Municipios.

En ningún caso lo dispuesto en este artículo, se entenderá que limita la facultad de los Estados y Municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia. Para el ejercicio de estas facultades no se podrá exigir cobro alguno, con las salvedades expresamente señaladas en este artículo.

Para los efectos de coordinación con las Entidades, se considerarán derechos, aún cuando tengan una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tengan las características de derecho conforme al Código Fiscal de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación.

También se considerarán como derechos para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derechos de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.”

“Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.”

“Artículo 26.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.”

“Artículo 27.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. El Registro Común de Escuelas y de Plantilla de Personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los Acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y

II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

- a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
- b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior; y
- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento, correspondientes al Registro Común de Escuelas.”

“Artículo 28.- Las autoridades federales y de las entidades federativas, tanto en materia educativa como las responsables del ejercicio presupuestario, se reunirán con una periodicidad no mayor de un año, con el fin de analizar alternativas y propuestas que apoyen una mayor equidad e impulsen la mejor utilización de los recursos transferidos a las entidades federativas para la educación básica y, en su caso, normal.

Para tal efecto, los gobiernos estatales y del Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública, la información financiera y operativa que les sea requerida para el mejor cumplimiento de las atribuciones que en materia de planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional, correspondan a la Federación.”

“Artículo 29.- Con cargo a las aportaciones que del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud les correspondan, los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos que los apoyen para ejercer las atribuciones que en los términos de los artículos 3o., 13 y 18 de la Ley General de Salud les competen.”

“Artículo 30.- El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determinará cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas, con motivo de la suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II. Por los recursos que con cargo a las Previsiones para Servicios Personales contenidas al efecto en el Presupuesto de Egresos de la Federación que se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese

ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones, así como aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;

III. Por los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la Federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente.”

“Artículo 32.- El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Del total de la recaudación federal participable el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Este fondo se enterará mensualmente en los primeros diez meses del año por partes iguales a los Estados por conducto de la Federación y a los Municipios a través de los Estados, de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 de esta Ley.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.”

“Artículo 33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los Municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el Municipio de que se trate.”

Adicionalmente, los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo. Respecto de dichas aportaciones, los Estados y los Municipios deberán:

- I.- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios;
- II.- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar;
- III.- Informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados;
- IV.- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social, la información que sobre la utilización del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social le sea requerida. En el caso de los Municipios lo harán por conducto de los Estados, y
- V.- Procurar que las obras que realicen con los recursos de los Fondos sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.”

“Artículo 35.- Los Estados distribuirán entre los Municipios los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con una fórmula igual a la señalada en el artículo anterior, que enfaticé el carácter redistributivo de estas aportaciones hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Para ello, utilizarán la información estadística más reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En aquellos casos en que la disponibilidad de información no permita la aplicación de la fórmula antes señalada, se utilizarán las siguientes cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una de ellas:

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

Con objeto de apoyar a los Estados en la aplicación de sus fórmulas, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, en los primeros quince días del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada Estado.

Los Estados, con base en los lineamientos anteriores y previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, calcularán las distribuciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal correspondientes a sus Municipios, debiendo publicarlas en sus respectivos órganos oficiales de difusión a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento.

Los Estados deberán entregar a sus respectivos Municipios los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a los Estados, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 32 de la presente Ley. Dicho calendario deberá comunicarse a los gobiernos municipales por parte de los gobiernos estatales y publicarse por estos últimos a más tardar el día 31 de enero de cada ejercicio fiscal, en su respectivo órgano de difusión oficial.”

“Artículo 36.- El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, como sigue:

- a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Este Fondo se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 37 de este ordenamiento; y
- b) Al Distrito Federal y a sus Demarcaciones Territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que al resto de los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123% de la recaudación federal participable, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base en lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio.

Al efecto, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada Municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

Para efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.”

“Artículo 37.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de los Estados, y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refieren las fracciones I y III del artículo 33 de esta Ley.”

“Artículo 38.- El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada Entidad Federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Para el caso de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, su distribución se realizará conforme al inciso b) del artículo 36 antes señalado; el 75% correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25% restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Las Entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios y Demarcaciones Territoriales antes referidos.”

“Artículo 39.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 0.814% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de esta Ley, según estimación que de la misma se realice en el propio presupuesto, con base a lo que al efecto establezca la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio. Para el entero de estos recursos, no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.”

“Artículo 40.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.”

“Artículo 41.- El Fondo de Aportaciones Múltiples se distribuirá entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”

“Artículo 42.- Con cargo a las aportaciones del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos que les correspondan, los Estados y el Distrito Federal, recibirán los recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal, para la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.”

“Artículo 43.- El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

I.- Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;

II.- Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se hayan transferido a las Entidades Federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:

a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación,

b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior y

c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales, correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y

III.- Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.”

“Artículo 44.- El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos Federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Seguridad Pública formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las Entidades Federativas el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados; así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal de que se trate. Los convenios celebrados entre las partes integrantes del Sistema Nacional, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días contados a partir de la publicación antes mencionada.

Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

Para los efectos del entero a que se refiere el párrafo anterior no procederán los anticipos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 7o. de esta Ley.”

“Artículo 45.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de: agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; al seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Los recursos para complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los policías judiciales o sus equivalentes, los policías preventivos y de custodia, y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de ejercicios subsecuentes y las responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

Dichos recursos deberán aplicarse conforme a los programas estatales de seguridad pública derivados del Programa Nacional de Seguridad Pública, acordado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, de acuerdo a la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Serán materia de anexos específicos entre la Federación y los Estados y el Distrito Federal, los programas de la red nacional de telecomunicaciones e informática y el servicio telefónico nacional de emergencia del sistema nacional de información.

Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la información financiera, operativa y estadística que le sea requerida.”

“Artículo 46.- Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las Entidades Federativas y, en su caso, los Municipios no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas, afectarlas en garantía, ni destinarlas a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42 y 45 de esta Ley.

Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las Entidades Federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos en los citados artículos.

El control y supervisión del manejo de los recursos a que se refiere este Capítulo quedará a cargo de las siguientes autoridades, en las etapas que se indican:

I.- Desde el inicio del proceso de presupuestación, en términos de la legislación presupuestaria federal y hasta la entrega de los recursos correspondientes a las Entidades Federativas, corresponderá a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;

II.- Recibidos los recursos de los fondos de que se trate por las Entidades Federativas y los Municipios, hasta su erogación total, corresponderá a las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las Entidades Federativas y a las autoridades de los Gobiernos Municipales según corresponda.

La supervisión y vigilancia no podrán implicar limitaciones, ni restricciones, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos Fondos.

III.- La fiscalización de las Cuentas Públicas de las Entidades Federativas y los municipios, será efectuada por el Congreso local que corresponda, por conducto de su Contaduría Mayor de Hacienda conforme a sus propias leyes, a fin de verificar que las dependencias del Ejecutivo Local y de los Municipios, respectivamente aplicaron los recursos de los fondos para los fines previstos en esta Ley; y,

IV.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados al fiscalizar la Cuenta Pública Federal que corresponda, verificará que las dependencias del Ejecutivo Federal cumplieron con las disposiciones legales y administrativas federales, y por lo que hace a la ejecución de los recursos de los Fondos a los que se refiere este capítulo, la misma se realizará en términos del artículo 3o., fracción III, de su Ley Orgánica.

Cuando las autoridades Estatales o Municipales que en el ejercicio de sus atribuciones de control y supervisión conozcan que los recursos de los Fondos no han sido aplicados a los fines que por cada Fondo se señale en la Ley, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en forma inmediata.

Por su parte, cuando la Contaduría Mayor de Hacienda de un Congreso Local detecte que los recursos de los Fondos no se han destinado a los fines establecidos en esta Ley, deberá hacerlo del conocimiento inmediato de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales por el manejo o aplicación indebidos de los recursos de los Fondos a que se refiere este Capítulo, serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales, según corresponda conforme a las etapas a que se refiere este artículo, de conformidad con sus propias legislaciones.”²⁷

2. EL PATRIMONIO MUNICIPAL EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

A su vez, el patrimonio municipal en las leyes mexicanas vigentes aparece normado de la siguiente manera

2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 27 fracción VI y 115, fracciones II, primer párrafo, y V:

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

(párrafos segundo al octavo) ...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I al V ...

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

(párrafos segundo y tercero) ...

VII a la XX. ...”

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

I. ...

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

...

...

a) a la e) ...

...

III a la IV...

²⁷ Aprobación: 22 de diciembre de 1978, publicación en el Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978; vigencia: 1 de enero de 1980. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 10 de febrero de 2005.

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

- a) ...
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
 - c) ...
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
 - g) a la i) ...
- VI a la VIII...”

2.2. Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 88, párrafo final:

“Artículo 88.- ...

I a la III ...

El patrimonio municipal se compondrá con los bienes de dominio público y los bienes de dominio privado, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia.”

2.3. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en sus artículos 2, 16, 17, 36 fracciones I a la VIII, 37 fracción V y 82 al 93:

“Artículo 2. El Municipio libre es un nivel de gobierno, así como la base de la organización política y administrativa y de la división territorial del Estado de Jalisco; tiene personalidad jurídica y patrimonio propios; y las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la particular del Estado, y en la presente ley.”

“Artículo 16. El Ayuntamiento saliente debe hacer entrega al nuevo, mediante comisiones formadas para tal efecto, de los bienes, derechos y obligaciones que integran el patrimonio municipal, en acto que se debe efectuar al día siguiente de la instalación del nuevo Ayuntamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, en la entrega de la administración pública municipal, cada uno de los responsables de las dependencias municipales debe proporcionar al nuevo titular, lista del personal asignado, inventario de los bienes a su cargo, obras en proceso de realización, relación de asuntos en trámite, dinero, títulos, archivos, libros, documentos que conciernan a la institución y todo aquello que por cualquier concepto corresponda al patrimonio municipal.

La obligación contenida en el párrafo anterior debe cumplirse el día siguiente de la instalación del nuevo Ayuntamiento. En el caso de que la entrega amerite más tiempo, se debe emplear el estrictamente necesario.

Los documentos firmados por los nuevos titulares a manera de recibos, sólo acreditan la recepción material de los bienes entregados, sin que esto los exima de las responsabilidades que puedan proceder.”

“Artículo 17. Al renovarse los Ayuntamientos, los munícipes entrantes se deben reunir, a más tardar, el día treinta y uno de enero del año posterior al de la elección, para cotejar el inventario de los bienes del Municipio con el de la administración anterior. Se debe anexar al inventario una

relación del estado en que se encuentren los bienes de dominio público con que cuenta el Municipio.”

“Artículo 36. Se requiere el voto favorable de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento para:

- I. Celebrar actos jurídicos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- II. Crear organismos públicos descentralizados municipales;
- III. Adquirir bienes inmuebles a título oneroso;
- IV. Establecer gravámenes sobre bienes que formen parte del patrimonio municipal;
- V. Desincorporar bienes del dominio público del Municipio;
- VI. Enajenar bienes inmuebles que formen parte del patrimonio municipal;
- VII. Solicitar al Congreso del Estado, cuando haya imposibilidad del Municipio y no exista convenio, que el Poder Ejecutivo del Estado asuma una función o un servicio público municipal;
- VIII. Aprobar la concesión de bienes y servicios públicos municipales a los particulares;
- IX a la X ...”

“Artículo 37. Son obligaciones de los Ayuntamientos, las siguientes:

I a la III ...

- IV. Conservar y acrecentar los bienes materiales del Municipio y llevar el Registro Público de Bienes Municipales, en el que se señalen los bienes del dominio público y del dominio privado del Municipio y de sus Organismos Públicos Descentralizados;
- V a la XIV ...”

“Artículo 82. El patrimonio municipal se integra por:

- I. Los bienes de dominio público del Municipio;
- II. Los bienes de dominio privado del Municipio;
- III. Los capitales, impuestos, e hipoteca y demás créditos en favor de los Municipios, así como las donaciones y legados que se reciban; y
- IV. Las cuentas en administración, con las limitaciones establecidas en la ley.”

“Artículo 83. Las cuentas a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se integran por los recursos y bienes que aporten el Estado, los Municipios o los particulares para fines específicos que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general.

Los bienes y recursos aportados para fines específicos y sus accesorios, no pueden aplicarse para cubrir erogaciones distintas a los que señalan los convenios de donación y no son embargables. Los Ayuntamientos no pueden bajo ninguna circunstancia, gravarlos, ni afectarlos en garantía.

El ejercicio de las cuentas en administración debe ser autorizado por el Ayuntamiento y las mismas no forman parte de la Hacienda Municipal, pero si se integran en la cuenta pública para efectos de su revisión y fiscalización.”

“Artículo 84. Los bienes integrantes del patrimonio municipal deben ser clasificados y registrados por el Ayuntamiento en bienes de dominio público y bienes de dominio privado de acuerdo a los siguientes criterios:

I. Son bienes del dominio público:

a) Los de uso común:

1. Los canales, zanjas y acueductos construidos por el Municipio para uso público;

2. Las plazas, calles, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas que sean propiedad del Municipio; y
3. Las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de transeúntes o quienes los visitan, con excepción de los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal;
 - b) Los destinados por el Municipio a un servicio público, así como los equiparados a éstos conforme a los reglamentos;
 - c) Las servidumbres en el caso de que el predio dominante sea alguno de los enunciados anteriormente;
 - d) Los bienes muebles de propiedad municipal, que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes, así como las colecciones de estos bienes; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos;
 - e) Los monumentos históricos y artísticos de propiedad municipal;
 - f) Las pinturas murales, las esculturas, y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles del Municipio;
 - g) Los bosques y montes propiedad del Municipio, así como las áreas naturales protegidas declaradas por el Municipio; y
 - h) Los demás bienes que se equiparen a los anteriores por su naturaleza o destino o que por disposición de los ordenamientos municipales se declaren inalienables, inembargables e imprescriptibles; y

II. Son bienes de dominio privado:

- a) Las tierras y aguas en toda la extensión del Municipio, susceptibles de ser enajenados y que no sean propiedad de la Federación con arreglo a la ley, ni constituyan propiedad del Estado o de los particulares;
- b) Los bienes que por acuerdo del Ayuntamiento sean desincorporados del dominio público;
- c) El patrimonio de organismos públicos descentralizados municipales que se extingan o liquiden;
- d) Los bienes muebles propiedad del Municipio que no se encuentren comprendidos en el inciso d) de la fracción anterior; y
- e) Los bienes muebles o inmuebles que por cualquier título jurídico se adquieran.”

“Artículo 85. Para la enajenación de bienes de dominio público de los municipios se requiere su previa desincorporación del dominio público, aprobada por el Ayuntamiento, conforme a la presente ley.”

“Artículo 86. Cuando un bien inmueble del dominio privado del Municipio se incorpore al dominio público, el Ayuntamiento deberá emitir la declaratoria de incorporación correspondiente, la que debe ser publicada por una sola vez en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable, e inscrita en el Registro Público de la Propiedad.”

“Artículo 87. Sobre los bienes de dominio privado de los municipios se pueden celebrar y ejecutar todos los actos jurídicos regulados por el derecho común.”

“Artículo 88. Cuando se trate de actos de transmisión de dominio de los bienes del dominio privado de los municipios, se deben observar los requisitos siguientes:

- I. Se debe justificar que la enajenación responde a la ejecución de un programa cuyo objetivo sea la satisfacción de un servicio público, pago de deuda o cualquier otro fin que busque el interés general;
- II. En el caso de venta, realizar un avalúo por perito autorizado, para determinar el precio mínimo de venta; y
- III. Que la enajenación se haga en subasta pública al mejor postor, salvo que por las circunstancias que rodeen al acto, el Ayuntamiento decida por mayoría calificada cualquier otro procedimiento de enajenación.”

“Artículo 89. Los municipios a través de sus Ayuntamientos, pueden celebrar contratos de fideicomiso público, observando las disposiciones aplicables de las leyes especiales y los requisitos que señala el artículo anterior respecto de la transmisión de dominio, a excepción de la subasta pública.”

“Artículo 90. Para adquirir bienes inmuebles a título oneroso, es necesaria la aprobación que haga el Ayuntamiento del dictamen que le presenten las comisiones respectivas, y que cumpla con los siguientes requisitos:

- I. Que el inmueble que se pretenda adquirir sea para la construcción de una obra de infraestructura o equipamiento necesaria; que contribuya o sea necesario para la prestación adecuada de un servicio público; o esté incluido en una declaratoria de reserva y proceda su adquisición para integrarlo a las reservas territoriales;
- II. Que el vendedor acredite la propiedad del inmueble con el título correspondiente, inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el precio pactado no exceda del valor que le asigne el avalúo comercial que practique un perito valuador; y
- III. Que en la adquisición de terrenos de propiedad de los núcleos de población ejidal y comunal, se acredite el cumplimiento de los requisitos y acuerdos establecidos en la legislación agraria.

De no cumplirse lo establecido en las fracciones que anteceden, la compra será nula de pleno derecho y serán sujetos de responsabilidad quienes la hubiesen autorizado.”

“Artículo 91. Dentro de los treinta días posteriores a la adquisición o transmisión de dominio de cualquier inmueble, el Ayuntamiento debe comunicarlo al Congreso del Estado y remitir copia certificada del dictamen, así como del acta de sesión del Ayuntamiento en la que se aprobó la adquisición, para los efectos de la revisión y fiscalización de la cuenta pública respectiva.”

“Artículo 92. El Ayuntamiento, a través de la dependencia que para tal efecto se autorice, debe llevar un registro público de los bienes que constituyan el patrimonio del Municipio y debe mantenerse actualizado.

Respecto de los bienes inmuebles, en dicho registro debe constar el destino de cada uno de ellos.

Toda persona tiene derecho a consultar la información del registro público a que se refiere este artículo y obtener constancia del mismo, previa solicitud y pago de los derechos que correspondan, que para tal efecto se hará de conformidad con lo que establezca el reglamento que expida el Ayuntamiento.”

“Artículo 93. Los municipios deben preservar los predios, fincas y espacios públicos en condiciones apropiadas para su aprovechamiento común. Los ayuntamientos deben ejercer la vigilancia y control necesarios para evitar su ocupación irregular y realizar las acciones necesarias para recuperar aquellos que hayan sido ocupados sin autorización o en forma irregular por actividades distintas a los aprovechamientos comunes a los que estén afectados.

Toda persona puede denunciar ante el Ayuntamiento la ocupación irregular de predios, fincas y espacios destinados a fines públicos o al uso común.”

2.4. Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, en sus artículos 179 al 183:

“Artículo 179.- Sólo podrán ser enajenados los bienes inmuebles municipales, en los casos previstos en la Ley que establezca las bases generales de la administración pública municipal, o cuando resulten antieconómicos en su conservación y mantenimiento. Excepcionalmente, podrán ser donados dichos bienes a instituciones públicas oficiales, cuando éstos no sean indispensables para los fines del Ayuntamiento y que la obra, que se pretenda llevar a cabo en los mismos, represente un beneficio común para los habitantes del Municipio, conforme a las siguientes bases:

I. La Tesorería Municipal, cuando lo acuerde el Ayuntamiento, formará un expediente en que se acredite que existen las condiciones antes mencionadas y en él incluirá el proyecto para una construcción inmobiliaria o para la ejecución de obras de necesidad o utilidad notorias, a las que invariablemente destinará el producto de la venta; y

II. La venta se efectuará en subasta pública que anuncie y presida el Tesorero Municipal, con citación del Síndico del Ayuntamiento.

Dichas enajenaciones, para que tengan validez jurídica, deberán ser aprobadas por el Gobierno Municipal, en sesión de Ayuntamiento, conforme a la ley.

Las ventas que se efectúen en contravención a este artículo serán nulas de pleno derecho.”

“Artículo 180.- Podrán ser materia de arrendamiento los bienes inmuebles municipales, cuando no se destinen a la administración o a la prestación de servicios públicos, mediante la celebración del contrato respectivo que apruebe el Ayuntamiento, el cual será suscrito por el Síndico del Ayuntamiento, oyendo al Tesorero Municipal para efectos de determinar el importe del arrendamiento, con la persona que en concurso público ofrezca mejores condiciones.

Los actos o contratos que surtan efectos posteriores al período del Ayuntamiento en cuya administración se celebren, serán válidos, siempre que hayan sido aprobados por el Ayuntamiento de conformidad con la ley que establezca las bases generales de la administración pública municipal.”

“Artículo 181.- Queda prohibido el subarrendamiento de bienes inmuebles propiedad del Municipio.”

“Artículo 182.- La Tesorería Municipal llevará un inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, el cual deberá ser permanentemente actualizado, debiendo comunicar, al Congreso del Estado, las altas y bajas que se realicen a más tardar el día cinco del mes siguiente del que se haya efectuado el movimiento.

La obligación anterior no será aplicable cuando se trate de bienes muebles cuyo valor no exceda del importe de dos días de salario.”

“Artículo 183.- Ningún bien mueble podrá ser dado de baja, sin el previo acuerdo del Ayuntamiento.”

2.5. El Código Civil del Estado de Jalisco, en sus artículos 812 al 819:

“Artículo 812.- Los bienes son de dominio público o de propiedad de los particulares.”

“Artículo 813.- Son bienes de dominio público los que pertenecen a la Federación, a las entidades federativas o a los municipios.”

“Artículo 814.- Los bienes del dominio público pertenecientes al Estado o a los municipios en Jalisco, se registrarán por las disposiciones de este código en cuanto no esté determinado por leyes especiales.”

“Artículo 815.- Los bienes del dominio público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.”

“Artículo 816.- Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas.”

“Artículo 817.- Los que estorben el aprovechamiento de los bienes de uso común, quedan sujetos a las penas correspondientes; a pagar los daños y perjuicios causados y a la pérdida de las obras que hubieren ejecutado.”

“Artículo 818.- Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación, a los Estados integrantes de ésta o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados y los segundos tienen solamente el carácter de imprescriptibles pero no de inalienables.”

“Artículo 819.- Cuando conforme a la ley pueda enajenarse y se enajene una vía pública, los propietarios de los predios colindantes gozarán del derecho del tanto en la parte que les corresponda, a cuyo efecto se les dará aviso de la enajenación. El derecho que este artículo concede deberá ejercitarse precisamente dentro de los ocho días siguientes al aviso. Cuando éste no se haya dado, los colindantes podrán demandar la nulidad de la enajenación dentro de los seis meses contados desde su celebración.”²⁸

²⁸ Aprobación: 8 de febrero de 1995, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 25 de febrero de 1995, Sección II; vigencia: 14 de septiembre de 1995. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 25 de septiembre de 2006.

CAPÍTULO III. LA REGULACIÓN EN LEY DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN

1. LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

En el artículo 8-bis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco se hace referencia a las cuentas en administración y a la posibilidad de que sean fiscalizadas, en los siguientes términos:

“Artículo 8 bis.- Además de los ingresos que forman parte de la Hacienda Municipal, los municipios percibirán:

- I. Las aportaciones y donaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos;
- II. Las aportaciones estatales y de organismos públicos para fines específicos que establezcan sus respectivos presupuestos de egresos y los convenios respectivos; y
- III. Las aportaciones y donaciones que perciba el municipio de particulares destinados para fines específicos.

Las aportaciones para fines específicos y sus accesorios no podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que señalan sus objetivos y no serán embargables, ni los ayuntamientos podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos o afectarlos en garantía.

Los recursos que se perciban por estos conceptos no forman parte de la hacienda municipal y podrán asignarse en cuentas en administración, las cuales podrán ser fiscalizadas en las cuentas públicas correspondientes.”

Este artículo, que no existía desde el origen de la Ley, fue adicionado a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, mediante el Decreto no.17,545 del H. Congreso del Estado de Jalisco, conjuntamente con la normatividad de las aportaciones federales para fines específicos en el Libro Segundo, Título Sexto, en los siguientes términos:

“Artículo 8 bis.- Además de los ingresos que forman parte de la Hacienda Municipal, los municipios percibirán las aportaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos.

Las aportaciones federales para fines específicos y sus accesorios no podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que señalan sus objetivos y no serán embargables, ni los ayuntamientos podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos o afectarlos en garantía.”²⁹

La iniciativa original para adicionar el artículo 8 bis, y las normas que rigen a las aportaciones federales del ramo 33, la propuso el Diputado Armando Nambo Amezcua, el 4 de junio de 1998, expresando la siguiente exposición de motivos:

“Como es de su conocimiento en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, publicado en el Diario Oficial del la Federación de fecha 29 de diciembre de 1997, en su Título Primero, Capítulo II, artículo 19, se establece que el ejercicio de las erogaciones previstas para el Ramo 33 aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios, se distribuyen en cinco fondos siendo estos: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que a su vez se divide en Fondo para la Infraestructura Social Estatal y Fondo para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal y Fondo de Aportaciones Múltiples.

Así las cosas, la Ley de Coordinación Fiscal en su Capítulo V establece las bases y normas para la distribución, aplicación y fiscalización de los recursos provenientes de los fondos en comento.

Ahora bien, es importante mencionar que dicho precepto legal especifica que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se entregarán a los municipios en el primer caso para destinarlo exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en extrema pobreza y el segundo se destinará a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

En este orden de ideas, esta nueva figura de aportaciones federales se institucionaliza como una vía complementaria para el traslado del gasto federal en adición a las participaciones y que a diferencia de estas, las aportaciones son destinadas a fines específicos y expresamente previstos, habida cuenta que no son embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia gravarlas o afectarlas en garantía.

El Estado de Jalisco, no debe ni puede quedar al margen de las reformas federales, por ello, se propone adicionar y reformar diversos artículos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

En efecto, la presente iniciativa tiene como finalidad el que se reformen los artículos 1 y 19 del citado ordenamiento legal, para especificar que dentro de los ingresos que perciba la hacienda municipal estarán contempladas las aportaciones federales.

De igual forma, al adicionar la fracción I del artículo 23 se pretende precisar dentro de las atribuciones del Tesorero Municipal la de efectuar la recaudación de las aportaciones federales.

²⁹ Decreto 17,545 del H. Congreso del Estado de Jalisco, aprobado el 25 de agosto de 1998, publicado el 29 de agosto de 1998, en la Sección IV del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”.

De singular importancia resulta, el adicionar al Libro Segundo de la Ley de Hacienda Municipal, un Título Sexto denominado “De las Aportaciones Federales del Ramo 33” que comprenderá un Capítulo Único y el Artículo 194 bis, toda vez que con ello se contemplarán de manera exclusiva todos los ingresos provenientes de los Fondos de Aportaciones Federales que en este año y en lo futuro la federación destine a los municipios, máxime que esta medida permite no mezclar las cuentas de ingreso de estos fondos, con las cuentas del ingreso tradicional del municipio, lo que facilita su control, registro, evaluación y fiscalización.

En este mismo sentido, con el objeto de facilitar al Ayuntamiento el registro del ejercicio del presupuesto de los Fondos y las acciones de control, seguimiento, evaluación y fiscalización a las entidades participantes, se propone adicionar al numeral 1 del artículo 207 de la Ley de Hacienda Municipal, el Ramo XI el que específicamente contemple los egresos por concepto de aportaciones federales.

Finalmente se propone adicionar el artículo 8 bis con la finalidad de establecer el concepto de participaciones federales del ramo 33, mencionando inclusive sus características especiales como al efecto lo es el que no serán embargables y deberán aplicarse para los fines específicos para los cuales fueron creados.

...³⁰

La propuesta original de la iniciativa del Diputado Nambo Amezcua rezaba así:

“Artículo 8 bis.- Son aportaciones federales del ramo 33 las cantidades que los municipios del Estado de Jalisco tienen derecho a percibir, conforme a las leyes respectivas y a los convenios de coordinación que se hayan suscrito, o se suscriban para tales efectos. No podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que se señalan en sus objetivos.

Las aportaciones federales del ramo 33 y sus accesorios no serán embargables, ni los Ayuntamientos podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas o afectarlas en garantía.”

La Comisión de Hacienda y de Presupuestos del Congreso del Estado de Jalisco, al estudiar la iniciativa consideró conveniente aclarar que las reformas y adiciones propuestas formarían parte de un conjunto de adecuaciones al marco normativo en materia de hacienda municipal, en razón de la nueva existencia de recursos *sui generis* denominados aportaciones federales contenidas en el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Las Comisiones señalaron que era menester aclarar que dichas aportaciones se distinguen de las contempladas en el artículo 193 de la Ley de Hacienda Municipal, ya que están destinadas a fines específicos.

³⁰ Iniciativa de reforma a los artículos 1, 19 y 23 fracción I, y de adición al Libro Segundo con el Título Sexto, denominado “De las Aportaciones Federales del Ramo 33”, que comprende un Capítulo único y el artículo 194 bis, adicionando además el artículo 8 bis y el Ramo XI al numeral I del artículo 207 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, formulada por el Diputado Armando Nambo Amezcua, de fecha 4 de junio de 1998. Exposición de motivos, pp. 1-6.

Asimismo, se señaló que no forman parte de la hacienda pública municipal, en tanto no pierden su naturaleza de recursos de la hacienda pública federal; es decir, se trata de ingresos municipales, pero que no pueden ser ejercidos con plena libertad, sino que están afectadas a fines específicos y su ejercicio deberá preverse en sus presupuestos de egresos y formará parte de la cuenta pública municipal.³¹

De nueva cuenta el artículo 8 bis se reformó mediante el Decreto no. 18,349, casi dos años después con motivo de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política Federal, a través de los trabajos de la Comisión Legislativa establecida ex profeso para actualizar la legislación estatal. En este Decreto el artículo 8 bis se propuso de la siguiente manera:

“Artículo 8 bis.- Además de los ingresos que forman parte de la Hacienda Municipal, los municipios percibirán:

I. Las aportaciones y donaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos.

II. Las aportaciones estatales y de organismos públicos para fines específicos que establezcan sus respectivos presupuestos de egresos y los convenios respectivos.

III. Las aportaciones y donaciones que perciban el municipio de particulares destinados para fines específicos.

Las aportaciones para fines específicos y sus accesorios no podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que señalan sus objetivos y no serán embargables, ni los ayuntamientos podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos o afectarlos en garantía.

Los recursos que se perciban por estos conceptos no forman parte de la hacienda municipal y podrán asignarse en cuentas en administración, las cuales podrán ser fiscalizadas en las cuentas públicas correspondientes.”³²

La redacción del artículo 8 bis citada es la vigente y provino de una propuesta de reforma de diversos artículos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, presentada por el

³¹ Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y exposición de motivos de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso, que dio lugar al Decreto 17,545 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 18 de agosto de 1998. pp. 1- 3.

³² Decreto 18, 349 del H. Congreso del Estado de Jalisco, que reforma los artículos 8 bis, 20, 30, 94, 96, 104, 114, 117, 119 y 131 bis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, aprobado el 8 de julio de 2000, publicado el 25 de julio de 2000, en la Sección IV del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”.

Diputado Gildardo Gómez Verónica, que no planteó originalmente modificar el contenido del artículo citado.

Cuando la Comisión Especial de Estudios Legislativos a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la recibió, consideró además que:

“CONSIDERACIONES ...

IX ...

3) Ante la reforma del artículo 115 que contempla plena autonomía patrimonial al gobierno municipal, es menester determinar los destinos de aportaciones federales y estatales, así como las donaciones, a efecto de que redunde en la transparencia administrativa y con el fortalecimiento patrimonial del ayuntamiento. Por este motivo la comisión consideró adecuado incluir en estas reformas, la modificación al artículo 8 bis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado.

4) La modificación al artículo 8 bis es en el sentido de que cuando existan donaciones de particulares a los ayuntamientos, que tienen un fin específico predeterminado dentro del contrato que se celebre, los particulares puedan tener la certeza de que tal donación cumplirá con el fin que la originó, ya que en caso contrario, la donación puede ser revertida ocasionando un perjuicio a los intereses del municipio que incumple con el objeto de la donación. De igual manera esta modificación es de gran ayuda para que se disminuyan las dificultades que los consejos de participación estatal tienen en relación con las aportaciones y donaciones.

...”³³

Las adiciones y reformas a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, proveniente de los Decretos 17,545 y 18,349 del H. Congreso del Estado de Jalisco fueron aprobadas sin discusión, por unanimidad de los diputados presentes en las sesiones correspondientes, según consta en los diarios de debates del Congreso del Estado de Jalisco.

2. LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE JALISCO

En la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco se prevé también, bajo un supuesto específico, la creación de una cuenta en administración, para el caso del pago en numerario de edificadores o urbanizadores cuando cubren parte o el total de las áreas de cesión para destinos que la ley les obliga a proveer para los fines públicos, y se determina cuáles pueden de ser los destinos de esos fondos:

“Artículo 249. Cuando los propietarios de predios rústicos intra-urbanos o predios rústicos vecinos a un área urbanizada que cuenten con el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población, su Plan Parcial de Desarrollo Urbano o de Urbanización, con superficie no mayor de diez mil metros cuadrados, aprovechen la infraestructura básica existente en la totalidad o en parte, según los usos y destinos que se les asignen:

- I. Estarán obligados a ejecutar las obras de urbanización necesarias para la utilización de los predios, conforme el dictamen que expida la Dependencia Municipal, fundado en los programas o planes aplicables en el área y las normas de zonificación;
- II. Para obtener la autorización de las obras de urbanización y edificación, no se requerirá elaborar el Plan Parcial de Urbanización;
- III. Los propietarios deberán pagar la cuota que el Gobierno Municipal determine por concepto de aprovechamiento de la infraestructura básica de estos predios, con audiencia a los interesados, cuyo monto se fijará en función del valor de la inversión en obras, del costo derivado de la operación de los servicios y de la utilidad que represente al solicitante el aprovechamiento de las instalaciones; y
- IV. Una vez que el urbanizador haya realizado las obras a su cargo y pagado la cuota a que se refiere la fracción anterior o en su caso, garantizado su obligación de pago ante la Dependencia Encargada de la Hacienda Municipal, se procederá a recibir las obras de urbanización.”

“Artículo 250. En los casos previstos en el artículo anterior si se establece que las áreas de cesión para destinos no representan una mejora efectiva a los fines públicos, ya sea por su extensión limitada, en consideración de los destinos y servicios ya disponibles, se podrá substituir la entrega de determinadas áreas de cesión para destinos, en forma total o parcial, por el pago del valor comercial que correspondería al terreno ya urbanizado, mediante avalúo realizado por perito profesional registrado conforme a las disposiciones estatales en materia de valuación.

Las percepciones derivadas del pago en substitución de estas áreas de cesión para destinos, se enterarán a la Dependencia encargada de la Hacienda Municipal para su registro, control y aplicación como ingresos a cuentas en administración, conforme a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del presente ordenamiento, para incrementar y mejorar los espacios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbanos.”

“Artículo 251.-Tratándose de superficies mayores a diez mil metros cuadrados, el Ayuntamiento podrá aceptar la permuta de las áreas de cesión para destinos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- I. Las áreas de cesión para destinos podrán permutarse, con la finalidad de promover una mejor distribución de los espacios de uso común, del equipamiento urbano y los servicios públicos en el centro de población:
 - a) En forma parcial o total en acciones urbanísticas no habitacionales; y
 - b) En la proporción que se determine en el plan parcial o en el proyecto definitivo de urbanización, conforme a los criterios técnicos de gradualidad para las acciones urbanísticas habitacionales de densidades media, baja o mínima, conforme a las normas que se indican en el artículo 132 de esta Ley;

³³ Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y exposición de motivos de la Comisión Especial de Estudios Legislativos a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio lugar al Decreto 18,349 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 16 de junio de 2000. p. 3.

- II. No deberán permutarse y por lo tanto, las áreas de cesión para destinos y su equipamiento se deberán determinar y aportar en los mismos predios a urbanizar, en las zonas habitacionales de alta densidad;
- III. El urbanizador podrá solicitar al Ayuntamiento acepte la permuta parcial o total de estas áreas y el equipamiento correspondiente;
- IV. Los predios y el equipamiento que se ofrezcan en permuta, deberán localizarse en el mismo centro de población y preferentemente, en el área de estudio o unidad territorial que en su caso, establezca el Plan Parcial de Urbanización;
- V. El Ayuntamiento podrá aceptar en permuta de áreas de cesión para destinos, predios que se determinen destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa de aportarlas se genere por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto del urbanizador;
- VI. Asimismo, el Ayuntamiento podrá aceptar en permuta de áreas de cesión para destinos, predios en propiedad de los particulares comprendidos en áreas destinadas a la conservación ecológica;
- VII. Deberá garantizarse una equivalencia razonable de entre los bienes permutados, donde se considere la superficie y calidad de los predios, así como el costo de las obras de urbanización y del equipamiento;
- VIII. El Plan Parcial de Urbanización donde se proponga la permuta deberá motivar su aceptación, acreditando la conveniencia o el mayor interés público y beneficio social que justifique reubicar o agrupar estos destinos y su equipamiento, en beneficio de la población;
- IX. En los casos donde no es obligatorio emitir un plan parcial como condición para autorizar las obras de urbanización, previstos en el artículo 99 de esta Ley, se aceptará mediante acuerdo del Ayuntamiento;
- X. Para concluir la permuta el urbanizador deberá aportar los predios y el equipamiento propuestos y el Ayuntamiento aceptar su recepción;
- XI. El urbanizador podrá continuar el proceso de autorización, ejecución y recepción de obras de su proyecto, si garantiza concluir la permuta, mediante una fianza expedida por una compañía autorizada, por el monto que se proponga y acepte como equivalente;
- XII. Los urbanizadores podrán concluir la permuta mediante convenio con el Ayuntamiento, a efecto de que éste lo sustituya en la localización, adquisición, urbanización y equipamiento de los predios, mediante la aportación de la cantidad en numerario que se proponga y acepte como equivalente, en la forma, términos y con las garantías que se establezcan en el mismo; y
- XIII. La Dependencia Encargada de la Hacienda Municipal recibirá las aportaciones en numerario a que se refiere la fracción anterior, para su registro, control y aplicación como ingresos a cuentas en administración, conforme las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del presente ordenamiento”.³⁴

Estos artículos existían como numerales en el proyecto original del Decreto 15,097, que creó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, aunque su contenido no corresponde a la actual redacción. La redacción vigente en ese momento señalaba:

“Artículo 249. Cuando los propietarios de predios intraurbanos no incorporados o predios rústicos vecinos a una zona urbanizada que cuente con su Plan Parcial de Urbanización, con superficie no mayor de diez mil metros cuadrados, pretendan aprovechar las instalaciones de ésta, en la totalidad o en parte de sus servicios públicos, además de tramitar su incorporación municipal y de

³⁴ Aprobación: 2 de julio de 1993, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 11 de julio de 1993; vigencia: 11 de septiembre de 1993. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 7 de abril de 2005.

aprovecharlos según los usos y destinos que se les asignen, estarán obligados a ejecutar las obras de urbanización frente a los predios ya urbanizados, conforme el dictamen que expida la Dependencia Municipal, fundado en los Planes de Desarrollo Urbano aplicables en la zona y el Reglamento Estatal de Zonificación.

Para obtener la autorización correspondiente, los propietarios deberán pagar la cuota que el Gobierno Municipal determine con audiencia a los interesados, cuyo monto se fijará en función del valor de la inversión en obras, del costo derivado de la operación de los servicios y de la utilidad que represente al solicitante el aprovechamiento de las instalaciones.”

“Artículo 250. En los casos previstos en el artículo anterior, si conforme al Plan Parcial de Urbanización de la zona, se establece que las áreas de cesión para destinos, no representan una mejora efectiva a los fines públicos, ya sea por su extensión limitada o en consideración de los destinos y servicios ya disponibles, se podrá substituir la entrega de determinadas áreas de cesión para destinos, en forma total o parcial, por el pago del valor comercial que correspondería al terreno ya urbanizado.

El Gobierno Municipal hará entrega de las percepciones derivadas de la permuta de las áreas de cesión para destinos al Consejo de Colaboración Municipal. Estos recursos se aplicarán a la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento, en la misma colonia, barrio o zona donde se localice el predio.”

“Artículo 251. Las obras de urbanización deberán de concluirse en el plazo que se fije en su licencia o permiso, salvo causas graves de fuerza mayor, justificadas en los registros de bitácora de obra, autorizados por el Supervisor Municipal.”³⁵

Mediante la emisión del Decreto no. 17,128 del H. Congreso del Estado de Jalisco, se reformaron los artículos 249 y 250, no variando sustancialmente el contenido del primer artículo citado, para quedar redactado el 250 así:

“Artículo 250. En los casos previstos en el artículo anterior si conforme al Plan Parcial de Urbanización de la zona, se establece que las áreas de cesión para destinos no representan una mejora efectiva a los fines públicos, ya sea por su extensión limitada, en consideración de los destinos y servicios ya disponibles, se podrá substituir la entrega de determinadas áreas de cesión para destinos, en forma total o parcial, por el pago del valor comercial que correspondería al terreno ya urbanizado, mediante avalúo realizado por perito profesional reconocido y aceptado por el Ayuntamiento.

El Gobierno Municipal hará entrega de las percepciones derivadas de la permuta de las áreas de cesión para destinos al Consejo de Colaboración Municipal, en un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la fecha cuando el urbanizador haga el pago. Estos recursos se aplicarán a la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento, en el área de estudio o unidad territorial que establezca el plan parcial correspondiente.

³⁵ Decreto 15,097 del H. Congreso del Estado de Jalisco, aprobado el 2 de julio de 1993, publicado el 11 de julio de 1993 en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y entró en vigencia el 11 de septiembre de 1993.

Tratándose de superficies mayores a diez mil metros cuadrados en zonas no habitacionales se podrá realizar la permuta de las áreas de cesión únicamente por predios localizados en el área de estudio o unidad territorial que establezca el plan parcial correspondiente.”³⁶

La principal variación respecto a la redacción original del artículo 250 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco fue que se determinó el plazo dentro del cual debían de entregarse los recursos del pago de las áreas de cesión para destinos al Consejo de Colaboración Municipal, además de establecerse en términos técnicos la referencia espacial de donde deben de ser aplicados estos recursos, limitada por el Plan Parcial correspondiente, siendo ésta mucho más amplia que en la redacción original que se refería a la Colonia, barrio o zona en que se generen, pero respondiendo igualmente a un criterio de zonificación urbana.

De hecho, en la iniciativa de Ley que contiene una propuesta de reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, que dio lugar al Decreto 17,128, los Diputados integrantes de la Comisión de Desarrollo Urbano del H. Congreso del Estado de Jalisco, señalaron con relación a la reforma del artículo 250 lo siguiente:

“CONSIDERANDO

I al X...

XI. A través de las propuestas de reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano que son objeto del presente dictamen, se reitera el objeto y naturaleza de las áreas de cesión para destino (sic), como elementos de ordenamiento y planeación de los centros de población.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena en el párrafo tercero del artículo 27 que: “se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas, y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...”

Se entiende por: **destinos**, los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población; y *áreas de cesión para destinos*, las que se determinan en todo plan parcial de urbanización conforme las normas de los reglamentos de zonificación, para proveer los fines públicos que requiere la comunidad.

Esto implica que aquellas áreas que se afectan (sic) a fines o aprovechamientos públicos, son elementos de ordenamiento y planeación de los centros de población, mismos que deben de aportarse a partir de las acciones urbanísticas privadas y públicas. La posibilidad de aportar éstas áreas mediante un pago en efectivo, son y deben ser excepciones, que en todo caso se deben de traducir en otros espacios y obras de infraestructura y equipamiento.

³⁶ Decreto 17,128, del H. Congreso del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el 17 de enero de 1998, Sección II.

En las reformas y adiciones se reitera la obligación de aportar las áreas de cesión para destinos, precisamente en predios adecuados para los fines o aprovechamientos públicos que se requieren conforme a los usos propuestos, mismos que tratándose de usos habitacionales, deben de proveerse en la misma área objeto de las obras de urbanización.

Esto no implica, que a través de los programas y planes de desarrollo urbano, sea posible (sic) integrar las áreas de cesión para destinos, evitando su dispersión y con ello, mejorando las condiciones de vida para la comunidad; como también, debe evitarse que estas áreas, se reduzcan a un concepto tributario, a favor de la hacienda pública municipal, con la finalidad de sufragar los gastos ordinarios de la administración pública.

XII ...³⁷

Hasta este momento, si bien se permite que en las urbanizaciones que se realicen, los responsables de las mismas pueden optar por sustituir la entrega de las áreas de cesión para destinos necesarias para proveer a la satisfacción de las necesidades de servicios públicos y equipamiento a la comunidad con su pago en numerario, bajo ciertas condiciones, dichos recursos se entregaban a una instancia auxiliar de la administración pública municipal (el Consejo de Colaboración Municipal), la cual los utiliza para fines bien determinados, garantizándose el destino de dichos recursos económicos en función de la eficiencia y transparencia de la normatividad que rija a dicho Organismo.

Es importante señalar que la naturaleza, funciones y responsabilidades del Consejo de Colaboración Municipal se encuentran normadas en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco en los artículos 35 al 40, definiéndose su naturaleza y funciones en los siguientes términos:

“Artículo 35. Los consejos de colaboración municipal son los organismos autónomos de participación ciudadana y vecinal en la gestión del desarrollo urbano municipal. Tendrán personalidad jurídica propia para adquirir bienes y celebrar actos jurídicos, con el propósito de participar en la acción urbanística, ejecutando obras de interés colectivo en su Municipio, cuando beneficien en forma directa o comunitaria a los habitantes o propietarios de predios o fincas de una zona, barrio o colonia del centro de población, quienes estarán obligados a colaborar para su ejecución conforme al procedimiento establecido en esta Ley.”

“Artículo 40. Las atribuciones de los consejos de colaboración municipal son:

I. Recibir y canalizar ante el Ayuntamiento las opiniones y propuestas que formule la comunidad, respecto a sus necesidades de obras y servicios urbanos;

³⁷ Iniciativa de Ley para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y exposición de motivos de la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso, que dió lugar al Decreto 17,128 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 17 de diciembre de 1997. pp. XIX- XX.

- II. Opinar en los procesos de consulta, convocados por el Ayuntamiento a fin de elaborar, revisar y evaluar los programas y planes de desarrollo urbano;
- III. Opinar respecto del Reglamento de Construcción;
- IV. Opinar sobre los proyectos de infraestructura urbana de importancia regional y municipal;
- V. Gestionar la participación de las dependencias federales, estatales y municipales, así como de personas e instituciones privadas en todo aquello que contribuya al desarrollo urbano del Municipio;
- VI. Percibir y aplicar los recursos derivados de la permuta de áreas de cesión para destinos, conforme a los respectivos planes parciales de urbanización y las disposiciones específicas de esta Ley;
- VII. Gestionar y ejecutar obras mediante el sistema de acción urbanística por concertación, cuando exista el acuerdo de todos los propietarios de predios o promotores asociados con ellos, que tengan interés en realizarlas;
- VIII. Proponer al Ayuntamiento la prestación de nuevos servicios o el mejoramiento de los existentes, sobre bases de colaboración particular de acuerdo con las prioridades expresadas por los distintos grupos que integran su comunidad;
- IX. Promover y organizar la concertación y colaboración de los particulares en proyectos de obras de urbanización, equipamiento y servicios urbanos, emprendiendo las siguientes acciones:
- a) Realizar los estudios, elaborar los planes parciales de urbanización, gestionar su autorización y llevar a cabo la ejecución de obras de urbanización, así como la prestación de servicios públicos en su Municipio, siempre y cuando sean de beneficio directo o comunitario para su población;
 - b) Informar a la población de su Municipio sobre los proyectos de obras que se proponga ejecutar así como de sus resultados;
 - c) Con fundamento en el plan parcial de urbanización que se autorice, gestionar a través del Ayuntamiento la adquisición o expropiación de los predios y fincas que se requieran para ejecutar obras de urbanización y edificación;
 - d) Establecer las bases para el financiamiento de obras y servicios;
 - e) Formular las bases para determinar las cuotas a cargo de los beneficiarios de las obras y servicios que promueva y ejecute; y
 - f) Formular las bases, expedir las convocatorias y tomar decisiones relativas a concursos para la contratación de obras y servicios;
- IX (sic). Suscribir los contratos y títulos de crédito necesarios para la realización de obras y servicios en unión de las autoridades municipales y estatales, en su caso, y vigilar el cumplimiento de las referidas contrataciones;
- X. De acuerdo con el Ayuntamiento respectivo, ejercitar las acciones y reclamar las responsabilidades que procedan por el incumplimiento de los contratos celebrados para ejecutar obras y prestar servicios;
- XI. De acuerdo con el Ayuntamiento respectivo, ejercitar las acciones así como fincar y hacer efectivas las responsabilidades que procedan por el incumplimiento de los contratos celebrados para ejecutar obras y prestar servicios;
- XI (sic). Solicitar al Ayuntamiento la ejecución de obras por administración en caso de declararse desierto el concurso o se incumpla por el contratista;
- XII. Percibir y administrar los recursos que el Ayuntamiento les proporcione para apoyar sus actividades;
- XIII. Informar al Ayuntamiento en forma anual o cuando este lo requiera, sobre la aplicación de los recursos que les haya facilitado;
- XIV. Solicitar al Consejo Estatal de Desarrollo Urbano audite las acciones por concertación o colaboración que proyecten y ejecuten, así como la aplicación de los recursos que se les otorguen para su realización;
- XV. Elaborar y en su caso modificar, el reglamento que regule sus actividades, mismo que deberá ser sancionado por el Ayuntamiento; y

XVI. En general, ejecutar todas las acciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines en la promoción del desarrollo de su comunidad, conforme a las disposiciones legales.

XVII. Elaborar y en su caso modificar, el reglamento que regule sus actividades, mismo que deberá ser sancionado por el Ayuntamiento; y

XVIII. En general, ejecutar todas las acciones necesarias para el mejor cumplimiento de sus fines en la promoción del desarrollo de su comunidad, conforme a las disposiciones legales.”

Pocos son los Municipios en el Estado de Jalisco, que cuentan con normas que regulan con detalle a sus Consejos de Colaboración Municipal (como el caso de Guadalajara y Zapopan), aplicando al resto solamente las disposiciones antes citadas. De los Municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, cuentan con un organismo de este tipo prácticamente toda la Zona Metropolitana de Guadalajara; y si bien se discute la procedencia de que los Ayuntamientos normen la vida jurídica de otra institución con personalidad y patrimonio propio, si era necesario con la disposición citada que a la fecha fue derogada, para el cuidado del interés municipal, que se establecieran mecanismos de control de los recursos de carácter público que se les entregaban en los términos de los artículos citados a los Consejos de Colaboración Municipal, por ser recursos públicos, ya que a la fecha no se tiene noticia de que ningún Consejo de Colaboración Municipal en Jalisco, haya sido auditado por el Congreso del Estado de Jalisco, a través de la antes Contaduría Mayor de Hacienda y ahora por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

A través del Decreto 18,183, se reformó el artículo 250, segundo párrafo de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 250...

Las percepciones derivadas de la permuta de las áreas de cesión para destinos, ingresarán a la Hacienda Municipal de cada municipio.”

(sic, debió de señalar con puntos suspensivos el tercer párrafo, pues permanece intacto y el Decreto no lo menciona, como si se suprimiera).³⁸

La iniciativa original del Diputado Víctor Badillo Martínez, proponía para el segundo párrafo del artículo 250, lo siguiente:

“Artículo 250 ...

³⁸ Decreto, 18,183 del H. Congreso del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el 23 de diciembre de 1999, Sección II.

Las percepciones derivadas de la permuta de las áreas de cesión para destinos ingresarán a la Hacienda Municipal. En los municipios donde exista Consejo de Colaboración Municipal, dichas percepciones le podrán ser entregadas mediante acuerdo de cabildo. De tomarse dicha resolución, el Consejo de Colaboración Municipal aplicará estos recursos a la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento preferentemente en la misma área de estudio o unidad territorial que establezca el plan parcial correspondiente
....”

Asimismo, en unas notas manuscritas que obran en el expediente de la iniciativa se aprecian de manera somera sus observaciones tratando de dilucidar, si el municipio que recibe el pago de las áreas de cesión para destinos del urbanizador tendrá respecto a esos recursos el carácter de fideicomisario, de comprador sustituto o de comprador solidario. Al margen de que efectivamente no existe tal carácter de fideicomisario, al no existir formalmente la constitución de un fideicomiso, si bien es del provecho público la utilización de esos recursos, los beneficiarios de ellos son la propia comunidad; además de que en la adquisición de los bienes inmuebles que haga el municipio correspondiente con los recursos del pago de las áreas de cesión para destinos hecho por el urbanizador, no existirá el carácter de comprador del urbanizador que realizó el pago, para con el vendedor, pues no participa de modo alguno en el acuerdo de voluntades; estas elucubraciones apuntan a una real transferencia de la decisión sobre la aplicación de los recursos como mejor convenga, dentro de los límites legales, que tendrá plenamente la autoridad municipal. Por ello, también anota el Diputado su deseo de que se utilicen exclusivamente para la compra de inmuebles o mejoramiento de los mismos, constreñido su uso a una demarcación espacial vinculada con su origen.

Incluso, desde ese momento se sugería señalar que no constituirían estos recursos por las razones citadas, parte de la hacienda municipal, o siéndolos, debían de ser clasificados como “aprovechamientos” en la Ley de Hacienda Municipal, aunque fue más tarde cuando se recogió esta propuesta en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.³⁹

³⁹ Notas manuscritas y mecanográficas del expediente que contiene la iniciativa de Ley para reformar el segundo párrafo del artículo 250 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, que dio lugar al Decreto, 18,183 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco.

Al analizar las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Hacienda y de Presupuestos la iniciativa del Diputado Víctor Badillo Martínez, se hicieron diversas consideraciones y motivaciones con referencia a ella en su dictamen, en esta forma:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, en los artículos del 212 al 249 contempla en las disposiciones a cumplimentar cuando un particular solicita permiso a la autoridad municipal para urbanizar un predio, cuando se pretende cambiar su uso, se modifica su extensión al subdividirlo, o cuando pretende incorporar algún predio rústico a una zona con su Plan Parcial de Urbanización. Además de toda la normatividad y requisitos técnicos exigidos en el articulado en costear por su propia cuenta todas las obras de urbanización que se definan en el propio Proyecto Definitivo de Urbanización y la entrega al Ayuntamiento respectivo de áreas de cesión para destinos cuya propiedad le corresponde al municipio por los efectos del artículo 140 de la misma ley, quedando afectadas dichas áreas para los fines públicos que establezca la respectiva declaratoria provisiones, usos, destinos y reservas.

Respecto a esto último. (sic) La propia Ley de Desarrollo Urbano en su artículo 250, prevé que: “si, conforme al Plan Parcial de urbanización de la zona, se establece que las áreas de cesión para destinos no representan una mejora efectiva a los fines públicos, ya sea por su extensión limitada o en consideración de los destinos y servicios ya disponibles, *se podrá sustituir la entrega de determinadas áreas de cesión para destinos, en forma total o parcial, por el pago del valor comercial que correspondería al terreno ya urbanizado*” construyéndose entonces esta disposición legal en un ingreso económico municipal no contemplado en la Ley de Hacienda Municipal y por lo tanto no aprovechable por los Ayuntamientos.

Para hacer aplicable en la práctica dichos recursos, el Legislador propuso en segundo párrafo del artículo 250 reformado por la anterior legislatura en lo que a términos se refiere – que: “*El Gobierno Municipal hará entrega de las percepciones derivadas de la permuta de las áreas de cesión para destinos al Consejo de Colaboración Municipal*, en un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la fecha cuando el urbanizador haga el pago. Estos recursos se aplicarán a la adquisición de predios para el equipamiento urbano o su mejoramiento, en el área de estudio o unidad territorial que establezca en (sic) Plan Parcial correspondiente”.

Con la redacción actual del segundo párrafo de este artículo, y dada la frecuencia en que los Ayuntamientos determinan recibir recursos económicos en permuta por las áreas de cesión para destinos, podemos afirmar que se le priva al Municipio de una fuente directa importante de ingresos, mediante la entrega de estos a un ente descentralizado de la administración municipal y por tanto, independiente de ésta.⁴⁰ Dicha condición jurídica del Consejo de Colaboración Municipal la encontramos en el artículo segundo de la Ley del Consejo de Colaboración Municipal que señala: “Será institución pública autónoma, con personalidad jurídica, capacitada para decidir, actuar, gestionar y contratar en las materias propias de sus finalidades.”

Se comprende la visión del legislador en su momento, de refaccionar o financiar de manera indirecta a los Consejos de Colaboración ya establecidos para la ejecución de obras de equipamiento urbano, pero dicha resolución, en estricto derecho debería ser aprobada en cada

⁴⁰ Aquí, las Comisiones dictaminadoras del Congreso le atribuyen a los Consejos de Colaboración Municipal el carácter de entes descentralizados de la administración pública municipal, no de órganos auxiliares; debe de señalarse que efectivamente la ley les atribuye personalidad jurídica propia, pero esto no los convierte, por sólo ese hecho en organismos públicos descentralizados, como ya se ha dicho.

ocasión por el Cabildo Municipal, tratándose de recursos que de origen corresponden al Municipio, de acuerdo al artículo 115 constitucional y el 85 de la Ley Orgánica Municipal que establece que los municipios serán completamente libres en la administración de su Hacienda.

Además, se da el hecho que en no pocos municipios del estado (sic), al no tener integrados sus respectivos Consejos de Colaboración Municipal, se tiene por optar ante la inminente recepción de esos ingresos, entre improvisar la constitución de dicho organismo o de plano violentar la disposición legal en comento y recibir los recursos remitiéndolos sin más a la Hacienda Municipal, sin descartar de ninguna manera la posibilidad de que malos funcionarios municipales incurran en peculado al desviar dichos recursos para fines particulares a no estar previstos entre los ingresos fiscales del municipio.

Por otra parte, respecto a la obligación que establece el mismo artículo 250 de la Ley de Desarrollo Urbano en el sentido de que los Consejos de Colaboración Municipal apliquen dichos recursos recibidos en permuta por las áreas de cesión para destinos en la compra de predios que suplan las dichas áreas no recibidas en especie o que inviertan los recursos en el equipamiento urbano de la misma zona donde se generó el hecho que origina la permuta, consideramos que dicho ordenamiento legal limita la posibilidad y capacidad de dar apoyo al equipamiento en otras zonas del municipio en función de prioridades sociales y que además puede darse el caso de ocasionar un sobreequipamiento de algunas unidades territoriales del municipio si previamente ya se contaba con reserva territorial municipal, aún cuando en otros sectores o colonias se vivan necesidades apremiantes que sean imposibles de resolver con estos recursos por el carácter restrictivo de su aplicación.

Para tratar de resolver todo lo anterior, esta iniciativa propone reformar la redacción del segundo párrafo del artículo 250 de la referida Ley de Desarrollo Urbano reconociendo la facultad constitucional del cabildo municipal de decidir sobre el destino de sus ingresos y así poder optar entre autorizar la entrega de los recursos originados por la permuta de las áreas de cesión para destinos a su Consejo de Colaboración Municipal o integrar dichos fondos directamente a su Hacienda Municipal para aplicarlos en ambos casos en la adquisición de predios o equipamiento urbano preferentemente en la misma zona, pero abriendo la posibilidad de su aplicación en otras colonias, barrios o zonas del municipio que a criterio del Consejo de Colaboración o del Cabildo en su caso, sena prioritariamente necesarias.

Volviendo al aspecto fiscal del asunto, la otra parte de la iniciativa propone una reforma a la Ley de Hacienda Municipal para que si algún cabildo decide recuperar dichos recursos e ingresarlos directamente a su tesorería, pueda legalmente hacerlo, pues hay que recordar que todo ingreso de la Hacienda Municipal debe estar establecido y tipificado claramente por la Ley de Hacienda Municipal la cual en su artículo I, clasifica los ingresos municipales en: impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones.

Entonces, es necesario que este nuevo ingreso quede debidamente puntualizado en la referida ley para asegurar la certidumbre jurídico-contable a los propios ayuntamientos. Por lo tanto, basándonos en la naturaleza y origen de los recursos por permuta de áreas de cesión para destinos, tomando en cuenta que se trata de una aportación económica que hace un particular en sustitución de una donación obligatoria de un predio, que sería para aplicar preferentemente para el desarrollo de áreas de uso común, proponemos quede ésta catalogada como "Aprovechamiento" por lo que se incluirá un numeral más en el artículo 193 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado, que se

refiere a la descripción de los ingresos catalogados en esta clasificación para que así los ayuntamientos puedan disponer de ellos en los términos que la presente reforma propone.”⁴¹

Según la misma exposición de motivos la propuesta de reformas del artículo tiene como materia primordial “clarificar y hacer más transparente la aplicación de los recursos que resulten de las permutas de las áreas de cesión para destinos”, y razona que sólo se aplicará la disposición con relación a la posibilidad de entregar los recursos económicos provenientes del pago de las áreas de cesión para destinos al Municipio de Guadalajara, Jalisco, en atención a ser en esas fecha el único que contaba con Decreto Ley de creación, el cual en su artículo 1 prescribe “El Consejo de Colaboración Municipal es un organismo de representación y coordinación de la iniciativa privada para colaborar con las autoridades de Guadalajara, en lo relativo a obras y servicios municipales, por cooperación de la misma ciudad.”⁴²

Se consideró además como no necesaria una reforma a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, valorando que en los términos de dicho ordenamiento, como los ingresos que percibe el Municipio sólo pueden clasificarse como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones, según su artículo primero, necesariamente debía estar ya englobado en alguno de ellos, siendo según las Comisiones un aprovechamiento.

Aprovechamientos son, según el artículo 7 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciban los municipios, no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones. Esta concepción habría de cambiar muy pronto, para considerarse como un ingreso fiscal, más no parte de la hacienda, ya que según esta ley, en su artículo 9, todo ingreso que perciba el Municipio deberá integrarse al acervo común de la Hacienda Municipal y sólo se destinarán a objetivos determinados las contribuciones especiales o la recaudación especial por cooperación, pues si bien dichos ingresos se generaban por “rendimientos” de bienes inmuebles no entregados al

⁴¹ Iniciativa de Ley para reformar el artículo 250, en su segundo párrafo de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, así como el artículo 193 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y exposición de motivos de las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Hacienda y Presupuestos del Congreso, que dio lugar al Decreto, 18,183 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, de octubre de 1999. pp. 1-5.

⁴² Precisamente al estar integrado con representación ciudadana, de organismos civiles, con el propósito de auxiliar a la administración pública, no tiene carácter de autoridad.

Municipio en propiedad, sino pagados en efectivo con el equivalente también de su equipamiento, más parecidos al concepto de “productos”, utilizándose en este caso de manera residual la clasificación de aprovechamientos (para todos los demás no clasificables como otro concepto fiscal), la disposición de esos fondos no era libre por parte del Ayuntamiento en su Presupuesto de Egresos, como si lo es para el caso de los ingresos derivados de cualquiera de ellos, sino condicionada desde el origen a ciertos fines.

Nuevamente, mediante la aprobación del Decreto 18,452, se reformó el contenido de los artículos 250 y 251 de la Ley citada, entre otros artículos más, en los siguientes términos:

“Artículo 250. En los casos previstos en el artículo anterior si se establece que las áreas de cesión para destinos no representan una mejora efectiva a los fines públicos, ya sea por su extensión limitada, en consideración de los destinos y servicios ya disponibles, se podrá substituir la entrega de determinadas áreas de cesión para destinos, en forma total o parcial, por el pago del valor comercial que correspondería al terreno ya urbanizado, mediante avalúo realizado por perito profesional registrado conforme las disposiciones estatales en materia de valuación.

Las percepciones derivadas del pago en substitución de estas áreas de cesión para destinos, se enterarán a la Dependencia Encargada de la Hacienda Municipal para su registro, control y aplicación como ingresos a cuentas en administración, conforme las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del presente ordenamiento, para incrementar y mejorar los espacios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbanos.”

“Artículo 251. Tratándose de superficies mayores a diez mil metros cuadrados, el Ayuntamiento podrá aceptar la permuta de las áreas de cesión para destinos, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

I. Las áreas de cesión para destinos podrán permutarse, con la finalidad de promover una mejor distribución de los espacios de uso común, del equipamiento urbano y los servicios públicos en el centro de población:

a) En forma parcial o total en las acciones urbanísticas no habitacionales; y
b) En la proporción que se determine en el plan parcial o en el proyecto definitivo de urbanización, conforme a los criterios técnicos de gradualidad para las acciones urbanísticas habitacionales de densidades media, baja y mínima, conforme a las normas que se indican en el artículo 132 de esta Ley;

II. No deberán permutarse y por tanto, las áreas de cesión para destinos y su equipamiento, se deberán determinar y aportar en los mismos predios a urbanizar, en las zonas habitacionales de alta densidad;

III. El urbanizador podrá solicitar al Ayuntamiento acepte la permuta parcial o total de estas áreas y el equipamiento correspondiente;

IV. Los predios y el equipamiento que se ofrezcan en permuta, deberán localizarse en el mismo centro de población y preferentemente, en el área de estudio o unidad territorial que en su caso, establezca el Plan Parcial de Urbanización;

V. El Ayuntamiento podrá aceptar en permuta de áreas de cesión para destinos, predios que se determinen destinar para obras de infraestructura básica y equipamiento urbano, cuando la causa

de aportarlas se genere por acciones, causas y objetivos distintos a los elementos del proyecto del urbanizador;

VI. Así mismo (sic), el Ayuntamiento podrá aceptar en permuta de áreas de cesión para destinos, predios en propiedad de los particulares comprendidos en áreas destinadas a la conservación ecológica;

VII. Deberá garantizarse una equivalencia razonable de entre los bienes permutados, donde se considere la superficie y calidad de los predios, así como el costo de las obras de urbanización y del equipamiento;

VIII. El Plan Parcial de Urbanización donde se proponga la permuta deberá motivar su aceptación, acreditando la conveniencia o el mayor interés público y beneficio social que justifique reubicar o agrupar estos destinos y su equipamiento, en beneficio de la población;

IX. En los casos donde no es obligatorio emitir un plan parcial como condición para autorizar las obras de urbanización, previstos en el artículo 99 de esta Ley, se aceptará mediante acuerdo del Ayuntamiento;

X. Para concluir la permuta el urbanizador deberá aportar los predios y el equipamiento propuestos y el Ayuntamiento aceptar su recepción;

XI. El urbanizador podrá continuar el proceso de autorización, ejecución y recepción de obras de su proyecto, si garantiza concluir la permuta, mediante una fianza expedida por una compañía autorizada, por el monto que se proponga y acepte como equivalente;

XII. Los urbanizadores podrán concluir la permuta mediante convenio con el Ayuntamiento, a efecto de que éste lo sustituya en la localización, adquisición, urbanización y equipamiento de los predios, mediante la aportación de la cantidad en numerario que se proponga y acepte como equivalente, en la forma, términos y con las garantías que se establezcan en el mismo; y

XIII. La Dependencia Encargada de la Hacienda Municipal recibirá las aportaciones en numerario a que se refiere la fracción anterior, para su registro, control y aplicación como ingresos a cuentas en administración, conforme las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del presente ordenamiento.”⁴³

Esta reforma se llevó a cabo con la iniciativa presentada por el Diputado Gildardo Gómez Verónica, y otra de los Diputados integrantes de la Comisión Especial de carácter temporal de estudios legislativos relativos a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal, aprobadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión el día 17 de junio de 1999, y avaladas por la Cámara de Senadores el 25 de junio del mismo año, creada dicha Comisión por disposición del artículo segundo transitorio del Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que ajustaran las legislaturas estatales los ordenamientos vigentes a dichas reformas,⁴⁴ recogiendo para el caso de la adecuación de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, diversas observaciones de legisladores como del C.

⁴³ Decreto, 18,452 del H. Congreso del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el 9 de septiembre de 2000, Sección IV.

⁴⁴ “TRANSITORIOS. Artículo Segundo.- Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001. En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.” Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de 1999.

Diputado Heriberto Santana Rubio, con relación a las disposiciones donde se regula la integración y funcionamiento de la Procuraduría de Desarrollo Urbano; del Diputado Ángel Franco Camberos; así como de diversas entidades como son el Secretariado Técnico del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano; de la Secretaría de Desarrollo Urbano y los Municipios de Guadalajara, Tlaquepaque, Chapala, Puerto Vallarta y Zapopan.

Respecto al tema que nos ocupa, el Municipio de Tlaquepaque propuso que se precisaran los supuestos a fin de aceptar por parte del Ayuntamiento la permuta de áreas de cesión para destinos, garantizando la adquisición de predios, su urbanización y su equipamiento. Esta propuesta la hizo suya la Comisión Especial transitoria, justificando la redacción propuesta a fin de proporcionar a los Gobiernos Municipales un instrumento más efectivo que les permita promover el desarrollo del equipamiento urbano, estableciendo los supuestos cuando el urbanizador tiene derecho a proponer y el Ayuntamiento está en condiciones legales de aceptar la permuta de las áreas de cesión para destinos.

Dicha propuesta buscaba evitar la saturación de áreas en las zonas con mejor desarrollo en los centros de población, con una grave deficiencia en las colonias y barrios populares. Al precisarse los supuestos, condiciones y procedimientos para realizar la permuta de áreas de cesión, se reiteró la confianza en que los Gobiernos Municipales tienen el conocimiento de las necesidades de infraestructura y equipamiento, a fin de mejorar el nivel de vida de la población.⁴⁵

Las reformas y adiciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, derivadas de los Decretos 17,128, 18,183 y 18,452 también fueron aprobadas sin discusión, por unanimidad de los diputados presentes en las respectivas sesiones, según consta en los diarios de debates del Congreso del Estado de Jalisco.

⁴⁵ Iniciativas de Ley para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y exposiciones de motivos del Diputado Gildardo Gómez Verónica y de la Comisión Especial de carácter temporal de estudios legislativos relativos a las reformas del artículo 115 constitucional, que dieron lugar al Decreto, 18,452 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 16 de junio y 26 de julio de 2000, respectivamente. pp. 1 y 2 y 1,7 y 8, respectivamente.

3. LEY DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO

Por otro lado, también la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en la parte conducente al patrimonio municipal, establece unas disposiciones mínimas sobre la naturaleza de las cuentas de administración, su propósito, la autoridad competente para disponer su administración y las limitantes en su manejo:

“Artículo 82. El patrimonio municipal se integra por:
I a la III ...; y
IV. Las cuentas en administración, con las limitaciones establecidas en la ley.”

“Artículo 83. Las cuentas a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se integran por los recursos y bienes que aporten el Estado, los Municipios o los particulares para fines específicos que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general.

Los bienes y recursos aportados para fines específicos y sus accesorios, no pueden aplicarse para cubrir erogaciones distintas a los que señalan los convenios de donación y no son embargables. Los Ayuntamientos no pueden bajo ninguna circunstancia, gravarlos, ni afectarlos en garantía.

El ejercicio de las cuentas en administración debe ser autorizado por el Ayuntamiento y las mismas no forman parte de la Hacienda Municipal, pero sí se integran en la cuenta pública para efectos de su revisión y fiscalización.”

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco se aprobó mediante el Decreto 18,503, de fecha 23 de agosto de 2000, abrogando a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.⁴⁶

En la exposición de motivos del Decreto 18,503, la Comisión Especial de Estudios Legislativos relativos a las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal señaló con relación a las cuentas en administración:

“... III. Que entre las propuestas presentadas por el Diputado Gildardo Gómez Verónica, destacan las siguientes: ... 13.- El capítulo II de este mismo título (Título Quinto, De la Hacienda y del Patrimonio Municipal) regula el patrimonio municipal, siendo novedad fundamental en este tema, las cuentas en administración las cuales consisten en bienes y recursos aportados por el Estado, los

⁴⁶ Decreto 18,503 del H. Congreso del Estado de Jalisco, aprobado el 23 de agosto de 2000, publicado el 5 de octubre de 2000, en la Sección III del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, y que entró en vigencia el 22 de mayo de 2001.

Municipios o los particulares para fines específicos que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general. Las cuentas en administración se rigen por sus respectivos convenios de donación; no forman parte de la Hacienda Municipal, pero si se integran a la cuenta pública para efectos de su revisión y fiscalización.

...⁴⁷

Desde la creación de esta Ley, la figura jurídica de las cuentas de administración estaba prevista en los artículos citados; a la fecha solamente se ha adicionado la redacción actual de la fracción IV del artículo 82, para aclarar su contenido en la parte final, con la siguiente adición resultado del Decreto 18,990 (marcada en negritas):⁴⁸

“Artículo 82. El patrimonio municipal se integra por:
I a la III ... ; y
IV. Las cuentas en administración, **con las limitaciones establecidas en la ley.**”

La iniciativa para adicionar dicha fracción IV fue formulada por el Diputado Miguel Ángel Monraz Ibarra, a fin de no dejar duda que las cuentas en administración, “si bien forman parte del patrimonio municipal, reciben un tratamiento especial, y por tanto, constituyen un régimen particular dentro del patrimonio municipal, como se desprende del artículo 83 de la misma Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, así como de la Ley de Hacienda Municipal”.⁴⁹

Respecto a dicha iniciativa las Comisiones de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y de Desarrollo Urbano, rindieron su dictamen aprobatorio el 26 de marzo de 2001, justificándolo en el tema de las cuentas en administración en el sentido de que la redacción propuesta evita que se le dé a la ley una interpretación errónea.

La reforma a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, generada por el Decreto 18,990 también fue aprobada sin discusión, por unanimidad de los

⁴⁷ Iniciativa de Ley del Gobierno y de la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y exposición de la motivos de la Comisión Especial de Estudios Legislativos relativos a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio lugar al Decreto 18,503 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 23 de agosto de 2000. pp. 1, 4.

⁴⁸ Decreto 18,990 del H. Congreso del Estado de Jalisco, aprobado el 3 de abril de 2001 y publicado el 21 de abril de 2001, en la Sección III del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”.

⁴⁹ Iniciativa de reforma a los artículos 23, 75 y 82 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, formulada por el Diputado Miguel Ángel Monraz Ibarra, de fecha 20 de marzo de 2001. Exposición de motivos, pp. 2-3.

diputados presentes en la sesión, según consta en los diarios de debates del Congreso del Estado de Jalisco.

CAPÍTULO IV. DIVERSOS ORIGENES LEGALES DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN

Como se ha señalado en los capítulos precedentes, las cuentas en administración se establecieron en primer término en la legislación estatal en materia hacendaria, para utilizarse en segundo término en la legislación en materia urbana, y definirse por último su naturaleza en la norma básica estatal que regula a las entidades municipales, unificando la última ley las características comunes entre ellas y abriendo un espectro de posibilidades y usos de dichas cuentas, mucho más amplio que el que existía solamente con la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco en sus versiones originales y en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

Entonces, hay pues dos orígenes principales de la creación de las cuentas en administración, y tenemos que en cada uno de ellos, se presentan similitudes en el destino de los recursos concentrados en dichas cuentas, así como las posibilidades de uso de los mismos, pero los actos jurídicos de las que provienen las diferencian sustancialmente.

Primero se señalan a continuación las características o propiedades de las cuentas en administración, tal como las define la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

- 1. Su naturaleza jurídica establecida en la ley es constituir parte del patrimonio municipal.**
- 2. Pueden comprender bienes o recursos (financieros o económicos).**
- 3. Su creación por regla general, resulta de una disposición de voluntad de una entidad pública o privada que entrega bienes o recursos poniéndolos a disposición de la autoridad municipal por medio de una donación, señalando la ley que debe de formalizarse en convenio (o contrato).**

4. **Su objetivo es destinarse a fines específicos, determinados por la entidad pública o privada que los entrega en propiedad a la autoridad municipal, que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general.**
5. **No pueden destinarse, ni sus frutos o accesorios, a otro fin del que se previó originalmente en su creación.**
6. **No son embargables por terceros, cuando se realicen embargos al patrimonio municipal y las entidades municipales que las administren no pueden gravarlas, ni afectarlas en garantía.**

En cada una de estas características o propiedades, puede ser desarrollado su concepto en los siguientes términos, atendiendo a los antecedentes de cada iniciativa de Ley y el Decreto definitivo donde se fueron regulando las cuentas en administración, considerando las redacciones de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, que la precedieron, con un enfoque integral:

1. Su naturaleza jurídica establecida en la ley es constituir parte del patrimonio municipal. Si bien en los otros ordenamientos se señala que comprenden las aportaciones y donaciones que reciban los municipios, así como los pagos de inmuebles que debían entregarse en propiedad a las autoridades locales por urbanizaciones nuevas, y su equipamiento para que dichos inmuebles sean funcionales aportando un servicio público a la comunidad, en ambos casos, se refiere más propiamente a recursos financieros, al numerario; sin embargo la novedad que introdujo la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, que abrogó a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, fue señalar que también se pueden aportar bienes (en sentido genérico, es decir, muebles, inmuebles, derechos e inversiones), para fines específicos, y por ello las clasifica como parte del patrimonio municipal.

Nos encontramos con un concepto híbrido, que rompe la clasificación tradicional la cual señala que dentro del patrimonio no se comprenden recursos económicos, lo cual tampoco es parte del planteamiento del Dr. Quintana Roldán, cuando opina que dentro del patrimonio se comprende

la hacienda municipal, sino que en este caso, se comprendería dentro del patrimonio, de manera separada de la hacienda municipal, un apartado especial, con bienes y recursos monetarios, independiente del resto de los bienes y de los créditos a favor del Municipio, legados y herencias.⁵⁰

Esta naturaleza *sui generis*, implica que debe de darse cuenta del estado de las cuentas en administración al Congreso del Estado de Jalisco, para su revisión y fiscalización por parte de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, lo que cotidianamente sucede (cada mes, cada semestre y cada año), respecto al ejercicio del gasto y el comportamiento de los ingresos. También resulta razonable comunicar a esta instancia estatal la cantidad de recursos concentrados, pero la novedad es reportar en la cuenta pública una relación de bienes, en tanto existan donaciones de bienes hechas a los municipios por las entidades públicas federales, estatales o por entes privados.

Por supuesto que existe la obligación de los Municipios de realizar su inventario, con la clasificación y destino de los bienes de propiedad municipal, así como de actualizarlo en todo momento; comunicándolo al Congreso del Estado para su conocimiento, según los artículos 37 fracción V y 92 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco. Los movimientos de altas y bajas también deben de comunicarse al Congreso, existiendo sin embargo una discrepancia entre la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y entre la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, ya que la primera señala en su artículo 182 el término para comunicarlo de “a más tardar el día cinco del mes siguiente del que se haya efectuado el movimiento”, existiendo para ello la excepción de los bienes cuyo valor no exceda de dos salarios mínimos, y la segunda, que es más reciente, y podría considerarse que es la aplicable para los inmuebles, pues sobre los muebles no exige la comunicación al Congreso, además de que se entiende que esta última norma deroga a la primeramente citada, con una derogación tácita, ya que la norma posterior deroga a la anterior, además de que es la norma especial de la materia municipal (en este caso del patrimonio municipal). Esta última señala que “dentro de los treinta días posteriores a la adquisición o transmisión de dominio de cualquier inmueble, el Ayuntamiento debe comunicarlo al Congreso del

⁵⁰ Láminas esquemáticas sobre la hacienda y el patrimonio municipal, p. 135.

Estado y remitir copia certificada del dictamen, así como del acta de sesión del Ayuntamiento en la que se aprobó la adquisición”, simplemente que la relación inventariada del patrimonio municipal nunca antes había formado parte de una obligación vinculada con la cuenta pública, pues no era un concepto de revisión hacendaria, sino el cumplimiento de una obligación patrimonial. En conclusión, hay la obligación de reportar en la cuenta pública los recursos económicos del Presupuesto de Egresos invertidos en la adquisición de bienes y los generados para el Presupuesto de Ingresos por su enajenación, además de lo cual, actualmente deben de relacionarse por parte de los municipios, los recursos y bienes disponibles que reciban de aportaciones para fines específicos, que formen parte de las cuentas en administración.

2. Pueden comprender bienes o recursos (financieros o económicos). Ya en el punto precedente se explicó como en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco se ampliaron las posibilidades del uso de las cuentas en administración, al permitir que en ellas se concentren no sólo recursos, sino también bienes; esto es, las entidades públicas federales, estatales y los organismos públicos, como los particulares pueden entregar a los municipios bienes inmuebles o muebles, que faciliten su labor de derecho público, limitando su uso a ciertos objetos que los aportadores definen de común acuerdo con la autoridad municipal que los utilizará, ampliando sustancialmente el espectro de colaboración en beneficio del interés general, ya que la asignación de recursos financieros por parte del gobierno municipal para la atención de los servicios y funciones públicas está limitada entre otros aspectos, por las posibilidades presupuestales, que para las entidades públicas, al estar regulada con un marco legal más o menos rígido, requiere de un proceso jurídico-administrativo con ciertas formalidades, a veces es lento y sujeto también a decisiones políticas, en la intervención de los Congresos, ya sea el federal o el local o el propio Ayuntamiento; por su parte, la aportación privada también está restringida a la capacidad económica de los particulares y a su confianza en que dicha aportación sea destinada correctamente en ejercicio de la función pública, buscando contar con mecanismos que garanticen el uso correcto y esperado de los recursos.

En cambio, al permitirse que se destinen bienes en aportación a los municipios, unos y otros (entes públicos y privados), normalmente en ejercicio de su actividad diaria cuentan con recursos patrimoniales propios, y sin necesidad de distraer recursos financieros previamente asignados a otro propósito, por el interés compartido y coincidente en algunos casos de ellos con la autoridad municipal y con el interés general, pueden de manera más expedita privarse de algunos de esos bienes, aportándolos a la administración pública municipal, para que cumpla de mejor manera con sus responsabilidades y satisfaga las necesidades colectivas, además de que para el caso de las personas privadas aportantes también genere bienes y satisfactores de los que puede disfrutar, y para el caso de las entidades públicas federales y estatales, puedan apreciar como condiciones de desarrollo urbano, económico, social o cultural, entre otros, y que incida en detonar el crecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, con relación a las atribuciones y obligaciones que corresponde atender a la entidad pública federal o estatal aportante.

3. Su creación por regla general, resulta de una disposición de voluntad de una entidad pública o privada que entrega bienes o recursos poniéndolos a disposición de la autoridad municipal por medio de una aportación o donación, señalando la ley que debe de formalizarse esta transmisión en convenio (o contrato). Salvo el caso de las cuentas en administración que deben de crearse derivadas del pago en efectivo parte o la totalidad de las áreas de cesión para destinos, se generan por la voluntad de una entidad pública o una persona de derecho privado que voluntariamente propone la aportación (de bienes o recursos financieros) a un Municipio, debiendo éste último de aceptarlos, si se parte en términos legales que los adquiere por donación como dice la ley. Se requiere la voluntad del donatario para aceptar la donación, figura contractual del derecho privado, siendo esta manifestación de su parte de alguna manera esencial, pues implica el despliegue de la actividad de la administración pública aplicada para recibir los fondos o bienes, concentrarlos y controlarlos contablemente, además de administrarlos y ejercerlos en cumplimiento del fin que motivó su entrega. En la excepción de la legislación urbana, la entrega de los recursos no se genera por un acto gracioso, espontáneo y libre, sino del cumplimiento de una obligación en materia de desarrollo urbano, entregando en vez de inmuebles equipados, su pago equivalente y teniendo el Municipio una facultad discrecional limitada de aplicarlos en provecho

del interés público, consistiendo los límites que regulan su aplicación en los posibles destinos: incrementar y mejorar los espacios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbanos.

La Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco de hecho establece en su artículo 83 párrafo segundo que “los bienes y recursos aportados para fines específicos y sus accesorios, no pueden aplicarse para cubrir erogaciones distintas a los que señalan los convenios de donación”, fijando pues que no basta el acto de aportación, la manifestación de voluntad de quien desea entregar al municipio bienes o recursos, sino el acuerdo formal de voluntades, la aceptación de quien está destinado a recibirlos, ya que de esa recepción deriva no sólo un incremento patrimonial, sino la obligación de aplicarlos en los fines que determine el aportante o donante, siempre que formen parte de sus funciones de derecho público.

Para la validez de un convenio o contrato, según el artículo 1264 del Código Civil del Estado de Jalisco, se requiere el consentimiento de las partes y un objeto. Los convenios o contratos son acuerdos de voluntades por los que se crean, transfieren, modifican o extinguen derechos u obligaciones entre las partes y para este caso concreto, las entidades públicas o privadas ofrecen hacer una aportación o donación a la administración pública municipal, a manera de oferta, siguiéndose las reglas para ello establecidas en el Código Civil para el consentimiento, las cuales son básicamente:

“Artículo 1271.- El consentimiento existe cuando las partes convienen en un mismo objeto y unas mismas condiciones; y además en la conducta de ellas existe un principio de ejecución del negocio, así como en los casos a que se refieren los artículos del 1272 al 1274 del 1330 al 1337 al recibir la aceptación el proponente, cumplirse la condición o desempeñarse el servicio requerido.”

“Artículo 1272.- Toda persona que propone a otra la celebración de un contrato, fijándole un plazo para aceptar, queda ligada por su oferta hasta la expiración del plazo.”

“Artículo 1273.- Si la oferta se hace a una persona presente, sin fijación de plazo para aceptarla, el autor de la oferta queda desligado si la aceptación no se hace inmediatamente. La misma regla se aplicará a la oferta hecha por cualquier medio de telecomunicación simultánea. “

“Artículo 1274.- Cuando la oferta se proponga a persona que no esté presente, será el mismo proponente quien fijará el término que esté ligado a la misma, así como los medios admitidos para confirmar la aceptación.”

“Artículo 1275.- Cuando la oferta se haga sin fijación de plazo a una persona no presente, el autor de la oferta quedará ligado durante tres días, además del tiempo necesario para la ida y vuelta regular del correo público o del que se juzgue bastante, no habiendo correo público según las distancias y la facilidad o la dificultad de las comunicaciones.”

“Artículo 1276.- La oferta se considerará como no hecha si la retira su autor y el destinatario recibe la retractación antes que la oferta. La misma regla se aplica al caso en que se retire la aceptación.”

“Artículo 1277.- Si al tiempo de la aceptación hubiere fallecido el proponente, sin que el aceptante fuere sabedor de su muerte, quedarán los herederos de aquél obligados a sostener el contrato.”

“Artículo 1278.- El proponente quedará libre de su oferta cuando la respuesta que reciba no sea una aceptación lisa y llana, sino que importe modificación de la primera. En este caso, la respuesta se considerará como nueva proposición que se regirá por lo dispuesto en los artículos anteriores.”

La circunstancia especial es que la oferta se dirige al Municipio, para que el Órgano de Gobierno sea quien en su caso la acepte, constituido en Pleno, como Ayuntamiento, no en la persona del Presidente Municipal u otro servidor público, ya que éstos carecen de competencia para autorizar la creación de cuentas en administración; de cualquier forma, de ordinario la propuesta para crear las cuentas en administración proviene de una intención más o menos estable y permanente de la persona de derecho público o privado, que permite en los tiempos procesales de la administración municipal, que se acepte o rechace su propuesta antes de una retractación o retiro de la misma.

En el Código Civil del Estado de Jalisco la donación se regula en los artículos del 1914 al 1965, y consiste en un contrato o negocio jurídico por el “cual una persona llamada donante transfiere gratuitamente, una parte o la totalidad de sus bienes presentes a otra persona llamada donatario”; la donación es perfecta desde que el donatario la acepta y hace saber la aceptación al donante, puede hacerse una donación verbalmente (para el caso de bienes muebles con valor menor a cien días de salario mínimo general) o por escrito, y si se trata de bienes inmuebles debe de constar en escritura pública, la cual se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad de la localidad, para surtir efectos ante terceros y para su publicidad.

Para el pago o aportación en numerario debe señalarse que las monedas o billetes en sí, son bienes muebles, un objeto fungible, un cuerpo capaz de ser trasladado de un lugar a otro por efecto

de una fuerza exterior, sin que se altere su substancia y forma; pero su valor no es intrínseco por lo general, salvo las monedas acuñadas con metales valiosos, por lo que su apreciación deriva de ser medio de pago. Así, la entrega de dinero en aportación o donación puede deducirse que en términos civiles se formaliza en acuerdo escrito o verbal (cuando su monto es menor a cien días de salario mínimo).

Además de dicha mención, en la exposición de motivos de la Ley citada y en la de la última reforma hecha al artículo 8 bis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, se consigna también la mención de que es menester un convenio o contrato que determine y garantice la utilización de los recursos (y bienes), en los fines que motivaron su aportación. No hay que perder de vista que la primer reforma en ley que se dio en esta materia, en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, antes de crear la figura de las cuentas en administración, tenía por objeto señalar que existían otros ingresos municipales con características especiales, originados de las aportaciones federales para fines específicos, que por primera ocasión aparecieron en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 1998 y por supuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, de carácter federal, provenientes del Ramo 33, propiamente siendo el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Esta reforma se hizo ya en el ejercicio fiscal cuando la federación había dispuesto la creación y entrega de dichos fondos a los municipios, hasta finales del mes de agosto.

Si en principio se normó una situación ya propiamente de hecho -la recepción por parte de las entidades públicas municipales de aportaciones federales-, casi dos años después, los legisladores consideraron necesario anticipar que probablemente no sólo el Gobierno Federal, sino el Estatal, los organismos públicos -debe de precisarse que son los descentralizados o autónomos, pues los demás no cuentan con facultades para disposición financiera y patrimonial por sí-, y los particulares, pudieran en el futuro hacer aportaciones o donaciones a la comuna, o aún el mismo municipio destinar parte de sus bienes o de sus recursos a fines específicos, no aplicando en éste último caso la aportación o donación, pues no puede celebrarse el contrato consigo mismo.

Sobre ello hay que decir que las aportaciones federales fueron pues los primeros ingresos de que se dotaron a los municipios, y que hoy son considerados como parte de las cuentas en administración; sin embargo, para su recepción por parte de los municipios, nunca se han suscrito convenios o contratos de donación. Basta hacer constar documentalmente la recepción de las aportaciones federales que se realizan mediante transferencias bancarias (SPEUAS) directamente del Estado a los municipios, en virtud de la coordinación fiscal, en donde los municipios por ser parte de la entidad federativa de que se trate, mientras ésta haya suscrito con la Federación el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos, para la cual no consulta ni pide la aquiescencia de los municipios, el Estado y éstos quedarán sujetos a ella, obteniendo fondos de participaciones federales y aportaciones federales para fines específicos. La recepción de recursos se documenta pues con los documentos que acreditan las transferencias bancarias y las firmas *a posteriori* de los recibos por parte de los encargados de la hacienda municipal (tesoreros), ante la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco, para formalizar la obligación del municipio receptor que sólo los destinará en función de las finalidades y conforme a las reglas de aplicación, comprobación y rendición de cuentas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y normas que de ella derivan; podemos decir que en sentido estricto, para la entrega de recursos federales no hace falta la celebración de un convenio o contrato, cómo seguramente sucederá también en el futuro, de haberlas, en el caso de aportaciones estatales para fines específicos, ya que basta con normarlas con un ordenamiento específico, y no por convenio, lo cual se explica para ambos casos, por operar el principio de legalidad entre entidades públicas, sobre el de la autonomía contractual de las partes, para no establecer pactos individuales y únicos con cada municipio, sino acuerdos bajo reglas homologadas, uniformes y estables sobre la recepción, administración, ejercicio y comprobación de los recursos o bienes aportados.

Ya decíamos que tampoco el Municipio cuando eventualmente destine algunos de sus bienes o recursos a fines específicos, bajo el esquema de cuentas en administración, requiere de celebrar contrato o convenio (consigo mismo), por ser jurídicamente improcedente, pero si deben de

establecer en documentos públicos las disposiciones que hagan constar dicha decisión, para hacerla cumplir plenamente.

Las aportaciones pecuniarias de los particulares a la administración pública municipal, de manera liberal, para apoyar la satisfacción del interés general o comunitario, fijando los fines en los cuales se aplicarán los recursos, si pueden hacerse constar en contratos o convenios, además de referirse en un recibo oficial en forma valorada de ingresos su propósito o fin, siendo también posible que se documenten sólo por este medio aportaciones pecuniarias ya que “cuando la ley exija determinada forma de un contrato, mientras que éste no revista la misma forma, no será válido, salvo disposición en contrario; *pero si la voluntad de las partes para celebrarlo consta de una manera fehaciente, y alguna de ellas lo hubiere cumplido de modo voluntario aunque sea parcialmente con la aceptación de la otra, cualesquiera puede exigir que se dé al contrato la forma legal.*”⁵¹ También hay que decir para el caso de pagos derivados del cumplimiento de obligaciones de derecho urbano, que en todos los casos de recepción de pagos de áreas de áreas de cesión para destinos nunca se celebra un convenio o contrato. En estos casos el recibo oficial del pago consigna el concepto de pago en sustitución de las áreas de cesión para destinos, el cual va acompañado de una orden de pago preparada por la Dirección de Obras Públicas, o dependencia similar con el auxilio de la Tesorería Municipal, cuantificando el costo del valor del metro cuadrado en la zona en que se genera la obligación (en el desarrollo o urbanización), multiplicado por la superficie que le correspondía entregar al urbanizador, más el valor del metro cuadrado del equipamiento, por el número de metros que debía de equipar, y como su total, la sumatoria de estos dos conceptos.

Los casos en que será importante la celebración de un convenio o contrato, son cuando los aportantes destinan un bien inmueble a la entidad municipal, ya que la formalidad exigida por la ley para que opere ante terceros la transmisión del dominio es en escritura pública, al igual que debe de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad cualquier derecho real establecido a favor del municipio o cuando la forma escrita resulta útil para consignar con claridad las obligaciones de las

⁵¹ Código Civil del Estado de Jalisco, artículo 1307.

partes. Estos convenios o contratos deben de señalar con claridad que se pide se concentren en cuentas en administración los bienes o recursos aportados o donados, enunciando los fines que motivaron su entrega al municipio y solicitando que únicamente a ellos se destinen. Cuando sea la entidad municipal quien aporta los bienes o recursos, el documento formal requerido para hacer cumplir y respetar la disposición es el Acuerdo del Ayuntamiento, el cual que también debe de contener la autorización para la apertura de la cuenta en administración y su propósito o finalidad.

4. Su objetivo es destinarse a fines específicos, determinados por la entidad pública o privada que los entrega en propiedad a la autoridad municipal, que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general. Cómo la entrega de recursos o bienes al municipio y su ejecución en los términos citados requiere la aceptación, con plena conciencia de que con ellos se asume un compromiso, una obligación que debe de ser cumplida, y que la ley interpreta como un acuerdo de voluntades formal (convenio o contrato), es importante señalar que no puede asumirse por el municipio la responsabilidad de satisfacer un interés privado, individual o de grupo; ello implicaría la distracción de recursos, al menos humanos, de la función pública, de manera ilegal y hasta ilícita. Así, sólo puede pedirse del municipio que los fines que determinen las entidades públicas o privadas sean de efectos difusivos, generales, de beneficio de la colectividad, vocación que justifica la existencia concreta de la autoridad y de su principio de orden. Por otra parte, los términos de interés general y de desarrollo de actividades productivas no son perfectamente unívocos en sus alcances, aunque bien puede afirmarse para el primero que se refiere a aquel que hace confluir las aspiraciones, expectativas o deseos de la comunidad, de la *polis o civitas* en sentido gubernamental; las actividades productivas tampoco son un elenco limitado de acciones *numerus clausus*, ya que con el tiempo el hombre puede encontrar con la evolución de la ciencia y de la técnica diversas formas de progreso, pero podemos entenderlas como aquellas por las que el ser humano y la comunidad generan riqueza, desarrollo y crecimiento de las condiciones de vida con calidad.

El asunto está en pensar que puede haber cierta discrecionalidad en el entendimiento de los alcances del término de interés general o desarrollo de actividades productivas, para lo cual en

menester evitar las confusiones, siempre basándose en el principio rector del derecho administrativo, el de legalidad: la autoridad municipal sólo puede hacer aquello que concretamente le permite y le faculta la ley -las leyes de aplicación municipal-, pues aunque una entidad pública o privada aportante pretendiera que el municipio desarrollara con los recursos o bienes acciones relacionadas con fines específicos que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general, mientras sean de competencia exclusiva de la Federación, de la Entidad Federativa o de otros Poderes, el municipio estaría impedido para hacerlo, salvo que fuera delegable la función y formalmente se delegara, e incluso podría justificadamente negarse a recibir los recursos y bienes por ese sólo hecho, para evitar la nulidad del acto administrativo y la usurpación de funciones, o reconvenir al aportante o donante para que fije otro destino, dentro del ámbito de la competencia municipal.

5. No pueden destinarse, ni sus frutos o accesorios, a otro fin del que se previó originalmente en su creación. El respeto irrestricto a los fines para los cuales se destinan los bienes y recursos es parte de la utilidad o ventaja de esta nueva institución legal. Respecto a los bienes en general, siendo bienes del dominio público, el Municipio antes de enajenarlos debe desincorporarlos del servicio público, mediante Acuerdo del Ayuntamiento tomado por mayoría calificada de dos terceras partes de sus integrantes, y acordar también -aún simultáneamente a la desincorporación- enajenarlos cumpliendo los requisitos que marca el artículo 88 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, que a saber son: a) justificar que la enajenación responde a la ejecución de un programa cuyo objetivo sea la satisfacción de un servicio público, pago de deuda o cualquier otro fin que busque el interés general; b) en el caso de venta, realizar un avalúo por perito autorizado, para determinar el precio mínimo de venta; y c) que la enajenación se haga en subasta pública al mejor postor, salvo que por las circunstancias que rodeen al acto, el Ayuntamiento decida por mayoría calificada cualquier otro procedimiento de enajenación. Respecto de los bienes del dominio privado, basta el Acuerdo del Ayuntamiento que disponga su baja de inventario para enajenarlos y se requiere la misma mayoría calificada para enajenarlos si se trata de inmuebles.

En ambos casos se debe dar cuenta al Congreso del Estado de las operaciones que disminuyan el patrimonio. Se advierte pues de lo anterior, que la administración de los bienes patrimoniales tiene cierta flexibilidad, ya que mediante ciertos procesos el municipio puede deshacerse de ellos mediante diversas figuras jurídicas, aunque siempre cubriendo ciertos requisitos que satisfagan sobre todo el interés público; asimismo, con los recursos financieros que se integran en el Presupuesto de Ingresos vigente de cada ejercicio fiscal y su contrapartida en el gasto en el Presupuesto de Egresos, además de la aprobación previa anual del Pleno del Ayuntamiento, en todo momento pueden ambos modificarse mediante el correspondiente Acuerdo del Ayuntamiento, ya sea cuando se acusen notorias deficiencias entre partidas, así como excesos de recursos asignados a otras, mediante el redireccionamiento o transferencia entre partidas, o cuando existan recursos adicionales obtenidos, así como menores ingresos a los esperados en el ejercicio de presupuestación. Lo anterior no puede hacerse con los recursos o bienes que se aporten en las cuentas en administración, así como con los rendimientos o frutos que produzcan; esta es su nota distintiva, con todas las implicaciones legales y prácticas del respeto irrestricto de su fin u objeto.

6. No son embargables por terceros, cuando se realicen embargos al patrimonio municipal y las entidades municipales que las administren no pueden gravarlas, ni afectarlas en garantía.

Al no poder ser susceptibles de cambio de destino y obligar a la administración municipal a ejercer los bienes y recursos que las componen en fines clara y expresamente definidos previamente, no están sujetos a la posibilidad de ser parte de una garantía o aseguramiento para deducir de ellas un pago derivado de un acto contractual o por mandato o resolución judicial derivada del incumplimiento de obligaciones.

Adicionalmente a los seis puntos previos, y como consecuencia de sus características, podríamos inferir que debe de haber tantas cuentas como objetivos o finalidades se deban cumplir, o se deben controlar contablemente concentradas en una sola cuenta con subcuentas, para no mezclar recursos financieros de unas en otras, así como para hacer respetar el destino que los aportantes pretenden se realice con los bienes o recursos que entregan a la administración.

Las particularidades de las cuentas en administración establecidas en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, son las siguientes:

- 1. Aunque se refieren a recursos en general, que pueden provenir de aportaciones y donaciones, la norma hace referencia a ingresos (económicos), que se fiscalizan en las cuentas públicas, es decir, no comprende bienes.**
- 2. Las aportaciones públicas nacen de instrumentos legales del derecho administrativo a diferencia de las privadas que se generan de contratos civiles acotados por el régimen de derecho público.**

1. Aunque se refieren a recursos en general, que pueden provenir de aportaciones y donaciones, la norma hace referencia a ingresos (económicos), que se fiscalizan en las cuentas públicas, es decir, no comprende bienes. En este ordenamiento, en el artículo 8 bis, se hace alusión a otro tipo de ingresos diversos de las contribuciones, sin prever la posibilidad de que se aporten bienes muebles o inmuebles para fines específicos a los municipios, esto seguramente no sólo por la naturaleza de la ley de que se trata, sino porque la situación de facto que motivó al legislador a integrar a este ordenamiento el artículo citado fue la entrega de la Federación a los municipios de cantidades en numerario para fortalecer ciertas áreas concretas, de manera focalizada, bajo el compromiso de utilizar los recursos económicos sólo con ese propósito y con estrictos controles administrativos y de rendición de cuentas.

2. Las aportaciones públicas nacen de instrumentos legales del derecho administrativo a diferencia de las privadas que se generan de contratos civiles acotados por el régimen de derecho público. La posible asignación de recursos de la Federación y de los Estados u organismos públicos a los municipios se hace siguiendo los cauces ordinarios del control y ejercicio financiero de las entidades públicas, es decir, a través de los Presupuestos de Egresos que deben de tener en primer término la partida concreta para las aportaciones, con su clasificador por objeto del gasto (es decir, además de la denominación, los conceptos en los que se puede aplicar), además de la previsión presupuestal suficiente o techo financiero. Por el mismo principio de legalidad aplicado a

la administración pública, para el caso federal, existe una ley, la Ley de Coordinación Fiscal, que regula cómo distribuir las aportaciones federales, su destino, procesos de control y de supervisión. Tanto respecto de las aportaciones federales, estatales y de organismos públicos la Ley de Hacienda hace referencia a que también se rigen por sus respectivos convenios, aunque debe dejarse claro de que éstos en realidad no se celebran entre los Municipios y la Federación, sino entre la Federación y las Entidades Federativas, sin intervención de las comunas, además de que mientras están suscritos y no se dan por terminados, siguen vigentes, sin ser necesario estarse renovando, por lo que se tratan de instrumentos de derecho público que definen y rigen anualmente la distribución de las aportaciones, no de instrumentos redactados en consenso de las partes, sino más bien convenios de adhesión, con disposiciones ajustadas a la Ley de Coordinación Fiscal. Con relación a las aportaciones de particulares la Ley de Hacienda no dice que deban constar en convenio o contrato, pero supone que consta la voluntad del particular respecto al destino esperado con su aportación, además de que ante la administración pública los procesos y peticiones se instrumentan de manera escrita. Las aportaciones privadas se canalizan al Municipio a través de contratos o convenios del orden civil, sujetos a condicionantes establecidas en disposiciones legales administrativas de orden público, que limitan sus posible objeto.

De cualquier forma los recursos de aportaciones federales para fines específicos, concretamente del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se rigen por la normatividad de la Ley de Coordinación Fiscal, por la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, el Convenio de coordinación y colaboración formalizado entre la Auditoría Superior de la Federación y la Auditoría Superior del Estado, los Manuales de Fiscalización de las ASOFIS, A.C., y el Manual de Operación de los Fondos de Aportaciones de Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco.

Por su parte las distinciones que encontramos en las cuentas en administración reguladas en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, son:

1. **Se generan solamente en los casos en que existe una acción urbanística, en la que la entrega de las áreas de cesión para destinos se realiza en numerario, con el equivalente del valor comercial de la superficie equipada que se debía entregar en propiedad a la entidad pública municipal.**
2. **Su destino, aunque genérico, se define por la ley, no por la voluntad del urbanizador que entera recursos municipales a las dependencias encargadas de la hacienda municipal, o de la autoridad municipal que lo recibe.**

1. Se generan solamente en los casos en que existe una acción urbanística, en la que la entrega de las áreas de cesión para destinos se realiza en numerario, con el equivalente del valor comercial de la superficie equipada que se debía entregar en propiedad a la entidad pública municipal. No se generan cuentas en administración por voluntad de la autoridad o de los urbanizadores en el caso de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, sino que en tanto proceda el pago en dinero de las áreas de cesión para destinos y su equipamiento en los casos que la Ley citada y el Reglamento Estatal de Zonificación prevén (no tratándose de desarrollos habitaciones de densidades alta y media), necesariamente el instrumento de captación de estos recursos y de su control y ejercicio será una cuenta de este tipo. Se trata además de la entrega en numerario del equivalente a una obligación derivada de las normas urbanísticas, no de un acto libre y voluntario de disposición de bienes o dinero.

2. Su destino, aunque genérico, se define por la ley, no por la voluntad del urbanizador que entera recursos municipales a las dependencias encargadas de la hacienda municipal, o de la autoridad municipal que lo recibe. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco dispone taxativamente los usos de los recursos económicos que se concentren en las cuentas en administración que se originan por el cumplimiento sustituto de la entrega de las áreas de cesión para destinos, no pudiendo incidir en él el urbanizador que hace el pago en efectiva, sino cuando

entrega un bien inmueble de valor equivalente en otro sitio, en cuyo caso no se apertura una cuenta en administración; ni tampoco la autoridad puede darle a dichos recursos económicos otro fin fuera de los límites fijados de antemano por la Ley para aplicarlos en incrementar y mejorar los espacios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbanos.

CAPÍTULO V. VENTAJAS DEL USO DE CUENTAS DE ADMINISTRACIÓN

Cuando se originó la norma que establecía la posibilidad del uso de las cuentas en administración se pretendía establecer un marco jurídico apropiado para la recepción y ejercicio de recursos públicos federales con destino específico, previendo el legislador con posterioridad la hipótesis de la aportación de recursos estatales o privados, o aún el destino de recursos municipales para ciertos fines, cuyo propósito es garantizar su aplicación en un fin claramente explicitado de antemano, ya sea un servicio u obra pública de competencia municipal, sin posibilidad de redireccionar estos recursos.

Ante el principio general del artículo 9 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, por el cual todo ingreso que perciba el Municipio deberá integrarse al acervo común de la hacienda municipal, en el caso del Estado de Jalisco, existen dos excepciones con las cuales de manera voluntaria o de manera necesaria desde el momento mismo en que se reciben recursos económicos y/o bienes para el primer caso, o recursos económicos solamente, para el segundo caso, su destino, sin intervención para ello de la autoridad municipal, salvo el caso de que esta sea la entidad aportante de recursos propios previamente ya disponibles como ingresos por cualquiera de los conceptos fiscales señalados en la Ley.

Cuando el Presidente Municipal, con el apoyo de la dependencia encargada de la hacienda municipal prepara el proyecto de Presupuesto de Ingresos y de Egresos para el ejercicio fiscal siguiente, presentándolo al Ayuntamiento dentro de los primeros quince días del mes de noviembre de cada año, basándose en el proyecto de Ley de Ingresos que el mismo Ayuntamiento hizo llegara a la legislatura estatal antes del 31 de agosto de cada año, se someten a consideración del Gobierno Municipal el instrumento rector de las estimaciones de recursos disponibles y el de su destino; dichos Presupuestos se desglosan por partidas y aunque se sigue para su posterior modificación un procedimiento formal ante el Ayuntamiento, con la Primera Lectura, análisis, discusión, propuesta de modificación o de aprobación en las Comisiones Colegiadas y Permanentes del Ayuntamiento a

reciben como un instrumento distributivo del ingreso, de gasto social para las clases más necesitadas.

1. Las cuentas en administración concentran recursos cuyo destino está plenamente identificado desde su creación y sólo en él pueden aplicarse sus recursos y bienes. No existe lugar a interpretar o pretender cambiar el destino de los fondos y bienes que haya en una cuenta en administración; solamente puede ejecutarse literalmente la voluntad de las entidades públicas o personas que promovieron su creación, aportando recursos o bienes de manera liberal, mientras se ajusten a las finalidades de interés general, o en los rubros que la ley estricta y limitadamente prevé para el caso de las cuentas en administración necesarias (derivadas de la legislación urbana). En estos casos la facultad de la autoridad para ejercer los recursos de las cuentas citadas se asemeja a la facultad reglada, en sentido diametralmente opuesto a la facultad discrecional.

2. Su definición legal, su control contable preciso, la rendición de cuentas a la legislatura estatal y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos garantizan el cumplimiento de su objeto, dando certeza a la ejecución del destino previsto. Como no hay lugar a la que la autoridad municipal determine el destino de los recursos de las cuentas en administración -salvo el caso en que ella dispone su creación aportando los bienes y fondos que se integrarán a ellas-, siendo tan claras las restricciones para la utilización de éstos, la autoridad además de estar obligada a respetar dichas normas por el principio de legalidad, debe de rendir continuamente (cada mes, cada semestre y cada año), informes al Congreso del Estado de Jalisco y a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, como órgano técnico fiscalizador y auxiliar de la legislatura, tanto de su estado (monto), como de su comportamiento (en cuanto a los rendimientos que generan e incrementos en estas aportaciones), y de su utilización (para comprobar que su destino real se ajusta al establecido en su creación. Incluso para el caso de las aportaciones federales, existe un procedimiento explícito, normalizado para su ejercicio, comprobación y rendición de cuentas no solo de manera cuantitativa, sino cualitativa. Cualquier desviación de su utilización por parte de los servidores públicos responsables de su custodia, control y aplicación da lugar a configurar un tipo penal concreto, el de peculado, tipificado en el Código Penal del Estado

de Jalisco, en su artículo 148, que establece “comete el delito de peculado todo servidor público que, para usos propios o ajenos, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquiera otra cosa perteneciente al Estado o municipio, organismo descentralizado o a un particular si, por razón de su cargo, los hubiese recibido en administración, en depósito o por otra causa”⁵², además de las responsabilidades del orden administrativo y civil que correspondan por el ejercicio indebido de la función pública y el daño y perjuicio ocasionado.

3. Creadas ya por ministerio de ley o por voluntad de entidades públicas o privadas, están fuera de un manejo del orden político. En tanto las entidades que definen su destino son por regla general externas del propio Municipio (Gobierno Federal, eventualmente el Estatal y los particulares), o por la propia ley, para el caso de las derivadas de la legislación urbana, las cuentas en administración se sustraen al ambiente político específico del Municipio, a sus vaivenes, así como a la toma de decisiones presupuestales que está ligada con la política hacendaria fruto del acuerdo político o decisión mayoritaria de un Ayuntamiento.

4. Permiten a las entidades privadas o públicas la realización de obras o de servicios y funciones públicas municipales que requieren la aplicación de recursos en un periodo prolongado de tiempo, incluso mayor del de cada gestión municipal. En el caso concreto de Jalisco la legislación hacendaria no cuenta con las herramientas para preparar los presupuestos multianuales o los presupuestos participativos, por los cuales por el primer caso, se prevén disposiciones que facilitan el ejercicio de recursos por períodos prolongados de tiempo, que pueden cumplirse en los tres años de gestión del gobierno y la administración pública municipal en turno, o que pueden incluso trascenderlo, por tratarse de obras que requieren un gran monto de recursos que de aplicarse en su totalidad en un solo año agotarían las posibilidades presupuestales municipales, y en el caso del segundo esquema de definición presupuestal, que dan una preeminencia a la intervención social o comunitaria organizada, para fijar las prioridades del gasto y dirigirlo a las áreas que se consideran socialmente más sensibles (de manera limitada ocurre esto en parte del presupuesto integrado al rubro de obra pública social que se asigna para su ejercicio respetando la

⁵² Aprobación: 2 de agosto de 1982, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2 de septiembre de 1982; vigencia: 2 de noviembre de 1982. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 4 de septiembre de 2006.

decisión de los órganos sociales de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN's)). Por ello, una herramienta altamente efectiva para financiar obras, adquisiciones de bienes o contratación de servicios con un costo elevado, o que requieren ministraciones de recursos continuas, por períodos prologados es a través de las cuentas en administración ya que en cuanto sigan concentrando recursos o bienes para el cumplimiento de su finalidad, seguirán vigentes y operando, sin importar que las administraciones públicas se sucedan unas a otras con el paso del tiempo, sin tener que cerrar el ejercicio dejando existencias que la siguiente administración puede aplicar en otro concepto del gasto, por decisión del Ayuntamiento, como si sucede con el Presupuesto de Egresos, que aunque una administración saliente deja definido en su último año de ejercicio a la administración entrante, ésta lo puede cambiar de inmediato desde el primer día en que toma funciones, variándolo conforme lo determine el nuevo Ayuntamiento.

5. Pueden servir de soporte institucional a un programa específico. Cuando un programa de la administración pública municipal tenga el carácter de permanente por su naturaleza, y haya demostrado ser exitoso, pero requiera de financiamiento para funcionar, a pesar de que la administración entrante por cualquier razón de orden administrativo o político no pretenda continuarlo o no tenga fondos para hacerlo, la que lo inició puede dejarlo con suficiencia presupuestal para perpetuarlo, al conformar una cuenta en administración y dotarla de los recursos necesarios para ejecutarlo. Así, mientras exista la posibilidad económica de operarlo, la autoridad municipal deberá de continuarlo en cumplimiento del objeto de las aportaciones de la cuenta en administración, siendo éste un programa que busque el desarrollo de actividades productivas o redunde en beneficio del interés general seguirá en marcha; incluso, otras entidades públicas de diverso nivel de gobierno o los mismos particulares podrán seguir aportando recursos para sostenerlo e institucionalizarlo.

6. En el caso del destino de las aportaciones federales para fines específicos, ayudan de manera significativa al desarrollo de las comunidades de los Municipios que las reciben como un instrumento distributivo del ingreso, de gasto social para las clases más necesitadas. El

libre manejo de la hacienda municipal hace posible al menos hipotéticamente que los Ayuntamientos no decidan necesariamente dirigir el gasto a través del Presupuesto de Egresos en los aspectos más necesarios del servicio y la función pública, al mediar criterios del orden político sobre los sociales, o matizar aquellos a estos; por ello, los recursos que actualmente llegan a los municipios del país derivados de la coordinación fiscal de la Entidad Federativa, en los dos fondos existentes, son de gran provecho para las comunidades y para la propia vida institucional municipal, al sólo poder invertirse en gasto social prioritario, ya que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, se aplica solamente pueden utilizar para obras de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras (deuda) y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.

CAPÍTULO VI. LAGUNAS EN LA REGULACIÓN DE LAS CUENTAS DE ADMINISTRACIÓN Y DESVENTAJAS DE SU REGULACIÓN ACTUAL

El hecho de que en tres leyes diversas se regulen las cuentas en administración (Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco), emitidas en distintos momentos y respondiendo cada una de las reformas o ley nueva -para el caso de la última citada-, a diversas motivaciones que no siempre las hacen coincidir. Estas contradicciones implican que se pueda confundir la administración pública en la manera en la que puede hacer uso de las cuentas en administración incurriendo en errores o que inhiba su aplicación por falta de información para utilizarlas.

En otros casos, la aplicación práctica de las cuentas en administración lleva a los servidores públicos a dudar sobre los términos específicos en que la ley permite hacer uso de este instrumento, esto bajo la perspectiva de que el principio de legalidad le obliga a la autoridad a solamente hacer aquello que expresamente la ley le permite.

En ambos casos, es precisamente la experiencia de utilizar una figura jurídica en la vida cotidiana la que permite detectar sus lagunas o inconsistencias, para retroalimentar el proceso legislativo y perfeccionar el diseño de la norma, con la finalidad de que cumpla plenamente con su finalidad. En este capítulo analizaremos entonces las disposiciones de las tres leyes que regulan a las cuentas en administración, para detectar los puntos de encuentro en contrario de estas normas, así como las dudas que surgen cuando se quiere hacer uso de ellas y las disposiciones legales son omisas a cualquier consideración sobre algunos aspectos.

1. Contradicciones de las leyes que regulan las cuentas en administración:

1.1 La definición del tipo de valores que pueden concentrar. En la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco se señala que las cuentas en administración

se integran por recursos y bienes (infiriendo de ello que se trata de recursos económicos y bienes tanto muebles como inmuebles); en cambio en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, se señala que además de los ingresos de la hacienda municipal los Municipios pueden contar con otro tipo de percepciones, que pueden ser aportaciones y donaciones (infiriendo con ello la coincidencia entre esta norma y la previamente citada, si entendemos que los conceptos de aportación y donación comprenden tanto la aportación o donación económica o de bienes), pero en cambio, como las cuentas en administración derivadas de la legislación urbana sólo concentran el pago del valor comercial de las áreas de cesión para destinos y su equipamiento, sólo pueden recibirse en este caso recursos económicos y no bienes. De ello deriva que si dos ordenamientos (el que rige especialmente la vida municipal y la hacienda pública municipal), permiten con un espíritu amplio de colaboración de las entidades públicas federales y estatales o de los particulares con la administración pública municipal, facilitarle recursos económicos y bienes, para el cumplimiento de sus fines, aún cuando el primero de ellos al definir las cuentas en administración consigna que se pueden concentrar en ellas bienes, en el caso de las derivadas de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco no es posible, porque no se prevé la posibilidad en ningún supuesto del pago de las áreas de cesión para destinos y su equipamiento en especie, con una dación en pago de bienes muebles, pues la entrega de otro inmueble en lugar del que se debería de donar en el área de aplicación de la urbanización, es una sustitución o permuta, no dando lugar a crear una cuenta en administración. Hay pues realmente dos tipos de cuentas en administración, unas que sólo pueden concentrar recursos económicos y otras que pueden concentrar tanto recursos económicos como bienes.

1.2. El tipo de acto que las genera. También desde el punto de vista de su acto creador existen diferencias entre las cuentas en administración, en algunos casos son creadas por un acto libre y voluntario de los aportantes de bienes o recursos que fijan además su destino u objeto (cuentas en administración según la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco), pero en otros casos para su creación no interviene la voluntad de la parte que aporta los recursos económicos que ella se integran, sino una disposición obligatoria de la ley (Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco), y quien

entrega los recursos para concentrarlos en ella (el urbanizador), no puede de modo alguno incidir en el destino de los fondos que de manera genérica determina su destino la propia norma, para que los aplique concretamente el Municipio por resolución o Acuerdo del Ayuntamiento, dentro de los parámetros ya definidos previamente en el dispositivo legal.

1.3 No siempre existen convenios de donación o aportación para crearlas. En el caso de las que derivan del cumplimiento de la legislación urbana, no hay un acuerdo de voluntades, ni se requiere para establecerlas, ya que derivan del mandato de ley. En el caso de aportaciones federales para fines específicos se suscriben acuerdos administrativos, contratos o convenios, semejantes a los convenios de adhesión, dejando fuera la posibilidad de discutir el contenido y alcances de las cláusulas, que pretenden normalizar y ajustar al régimen de derecho público existente el manejo de los recursos ofrecidos, en cuanto a requisitos de elegibilidad, evaluación y rentabilidad de proyectos a efectuar y rendición de cuentas; esquema que de existir, seguramente aplicará a las aportaciones estatales para fines específicos. De hecho, no se suscriben nunca convenios o contratos entre la Federación y los municipios destinatarios de sus recursos, ya que basta que la Federación haya suscrito con una Entidad Federativa el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos, para que se entreguen recursos a los gobiernos municipales, a través del Estado, sin consultarlos, sin pedirles analizar o suscribir convenio alguno, más que documentando la recepción de los recursos económicos.

Para evitar la doble (o triple) tributación en México, ante la concurrencia fiscal, es decir que diversos órdenes de gobierno establezcan contribuciones por la misma actividad, se generaron las Convenciones Nacionales Fiscales. En la Primera Convención Nacional Fiscal del año de 1925 se acordó recomendar un reparto provisional de facultades entre el Gobierno federal y el de las entidades federativas, o bien que un sólo nivel de gobierno administrara los impuestos y distribuyera entre todos los productos obtenidos; en la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1932 se acordó que en los casos en que haya necesidad de que dos entidades impositivas obtengan ingresos de una misma fuente, se encomendara la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconociéndose a las otras una participación

conveniente en el rendimiento y estableciendo una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación; y por último, en la Tercera Convención Nacional fiscal del año de 1947 se acordó recomendar la implementación de un sólo gravamen a la industria y al comercio, y otorgar participaciones a los niveles de gobierno involucrados. De esta Tercera Convención Nacional Fiscal surgió todo un marco legal impositivo en torno al cual hoy gira nuestro sistema tributario y de distribución de contribuciones vigente.⁵³

En el sistema tributario mexicano existen dos actores: la Federación y las Entidades Federativas; asimismo, hay tres intérpretes de las normas jurídicas tributarias: la Federación, el Estado y los Municipios. Dentro del ejercicio de las potestades y competencias tributarias hay facultades que son propias o exclusivas de los poderes federales; una distribución de competencias tributarias que permite que tanto las entidades federativas como la federación concurren en una o varias materias federativas con respecto a determinadas materias tributarias.

Los Municipios tienen autonomía para manejar su hacienda, pero no potestad tributaria,⁵⁴ ya que es el Congreso del Estado, la legislatura local la aprueba sus Leyes de Ingreso anuales, con plena facultad para modificar la propuesta que le elevan a su consideración los Ayuntamientos.

Los dos actores del sistema tributario se han coordinado para satisfacer sus necesidades financieras, respetando la soberanía que tiene cada uno y ejerce según la Constitución Federal y las constituciones locales; asimismo, cada intérprete encuadra esas fuentes de ingresos en su propio marco legal para poder actuar o ejercerlas dentro de su competencia, dividida en el espacio o territorio que tiene cada uno.⁵⁵

⁵³ GUERRERO SÁNCHEZ, Clementina. *Ejercicio de Potestades Tributarias por entes distintos de los Congresos Locales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000, 1ª ed; pp. 74-76.

⁵⁴ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Humberto y Santana Loza, Salvador. *Limitaciones a las Potestades y Competencias Tributarias Municipales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000, 1ª ed; p. 114.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 87-88.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está soportado por convenios entre los Estados miembros de la Federación y la propia Federación, y en los acuerdos a los que han llegado, que se concretizan en la Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Convenio de Colaboración Administrativa y la Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cómo se integran los fondos de participaciones cuál es la mecánica de distribución de los fondos, lo relativo a los convenios de coordinación, materia que implica la Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal, y por último, señala cuáles son los Órganos del Sistema y sus facultades y funciones.

El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la piedra angular del sistema de coordinación fiscal ya que por este documento celebran por un lado la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por otro, cada una de las Entidades Federativas, con autorización de sus respectivas legislaturas, un pacto por el cual aceptan coordinarse en materia fiscal, derogando y suspendiendo una serie de gravámenes, implicando un sacrificio fiscal para las entidades federativas y los municipios, a cambio de lo cual recibirán participaciones del IVA y el IEPS. A través de este convenio se abre la posibilidad de que los Estados y los Municipios puedan obtener ingresos adicionales vía colaboración con la Federación, cuando por vía de la delegación ayudan a la operación de recaudación. Por este convenio los tres niveles de gobierno evitan concurrir en una misma materia impositiva o en una misma fuente de ingresos y de esta manera no caer en la inequidad de los gravámenes.

El Convenio de Colaboración Administrativa contiene ciertas características y formas para que las Entidades Federativas realicen funciones en materia de administración tributaria, asimismo establece las reglas del sistema de compensación y las obligaciones, tanto para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de los Estados o los Municipios, para que se hagan cargo del cobro de los ingresos que tiene a su favor la Federación.

La Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos es un acto voluntario de los Estados para coordinarse con la Federación, sin perjuicio para los miembros que no deseen coordinarse, se seguir adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual establece limitaciones para el nivel local, sobre algunos derechos, con el objetivo de percibir más ingresos a través de las participaciones federales, coadyuvando a la desregulación de las actividades económicas, para fomentar o estimular el desarrollo de las mismas. Con la firma de este documento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se comprometió a triplicar el Fondo de Fomento Municipal e incrementar el Fondo General de Participaciones, siendo en este caso el beneficiado sólo aquella Entidad federativa que se coordinara en esta materia. Esta coordinación implica que los Estados y los Municipios no mantengan en vigor los derechos estatales y municipales que se señalan en el artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.⁵⁶

Además, como se ha dicho ya, estas cantidades llegan directamente a las arcas municipales, no mediante entregas derivadas de un convenio concreto y específico, de renovación periódica que suscriba el Municipio con la autoridad federal y/o estatal, sino a través del llamado SPEUA (Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado), que no son otra cosa que un sistema para realizar pagos (propios y de terceros) entre bancos, una suerte de crédito multilateral entre los bancos. El sistema puede transferir capacidad de pago (saldo positivo o crédito disponible) entre las cuentas de un mismo participante, al SIAC (Sistema de Atención a Cuentahabientes de Banco de México) y/o al SIDV (Sistema Interactivo para el Depósito de Valores). Al final del día, el sistema transfiere el saldo de sus cuentas a las cuentas corrientes que mantienen los participantes en el SIAC. El sistema de información del SPEUA tiene una capacidad limitada de proceso y sólo acepta pagos con importe mayor o igual a \$50,000.00 (cincuenta mil pesos 00/100 m.n.).⁵⁷

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 101-109.

⁵⁷ Página de Internet <http://Banxico.org.mx>. Consultada el 25 de agosto de 2006.

Para el caso de aportaciones de particulares, en muchas ocasiones basta el instrumento legal oficial que determine que se trata de una donación (oficio, recibo oficial de la Tesorería) y su objeto o finalidad, y no necesariamente un contrato o convenio con su clausulado.

1.4. Los controles contables de las aportaciones para fines específicos pueden no darse en una cuenta en administración. En la práctica en el Estado de Jalisco, las aportaciones federales para fines específicos que se entregan a los Municipios no se concentran en cuentas en administración, aunque las leyes citadas disponen lo contrario. De ordinario se consignan en el Presupuesto de Ingresos y de Egresos, con controles contables específicos que permiten no confundirlas ni mezclarlas con el resto de los rubros y las partidas, además de poder monitorearse su comportamiento en incrementos de ingreso o en el gasto, en la medida en que se reducen, debido a la aplicación de fondos.

En el Municipio de Zapopan las aportaciones federales para fines específicos se concentran en el Presupuesto de Ingresos con la clave 901, denominada Aportaciones Federales, contablemente con partidas o subcuentas, por tipo de Fondo; y en el Presupuesto de Egresos se identifican con la clave 8000, denominada Fondo de Aportaciones Federales, con partidas o subcuentas en razón de su destino. En ambos casos, se controlan como cuentas de balance, no como cuentas en administración, sin existir por ello observaciones o recomendaciones para dejarlo de hacerlo así, de parte de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco o del H. Congreso del Estado de Jalisco.

2. Lagunas de las leyes que regulan las cuentas en administración:

2.1 Los alcances del término “recursos”. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, recursos significa: medio de cualquier clase que, en caso de necesidad, sirve para conseguir lo que se pretende o Conjunto de elementos disponibles para resolver una necesidad o llevar a cabo una empresa.⁵⁸ Cuando la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco señala que las cuentas en administración se integran con recursos, fuera de la

⁵⁸ Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda Edición. Real Academia de la lengua Española. <http://www.rae.es/>

disposición expresa que admite concentrar en ellos bienes, hemos asumido que por este vocablo genérico nos referimos a una de sus especies, es decir a los recursos económicos, de cantidades en numerario, lo cual se infiere del texto de las normas, pero no consta expresamente y consideramos que es necesario aclararlo, ya que el ejercicio del gobierno y de la administración pública también requiere de otro tipo de recursos como los humanos, los tecnológicos y los administrativos, entre muchos otros, pues los recursos materiales para los efectos de las cuentas en administración ya están enunciados por separado. El no limitar los alcances conceptuales del vocablo puede dar lugar a una interpretación amplia e incorrecta de las posibilidades de las cuentas en administración; por ejemplo, se pueden aportar a las entidades municipales horas hombres, trabajo gratuito, recurso humano, convenir obligaciones de hacer en beneficio de obras o servicios de interés público, lo cual, si bien es cierto puede ser objeto de una colaboración con la autoridad municipal, no podemos creer que haya sido propósito del legislador incluir en las cuentas en administración, pues no pueden ser catalogadas como patrimonio municipal, ni reportarse con la cuenta pública estos conceptos. Esta es una precisión que ha de hacerse a la ley para no dejar sobreentendido su alcance.

2.2 Definir la obligatoriedad de la creación de las cuentas en administración por acto voluntario externo a la autoridad municipal. Ya se ha dicho que tanto en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco como en la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco se contempla la creación de las cuentas en administración por disposición de la voluntad del Gobierno Federal, Estatal o por disposición de los particulares, y que la opinión aquí sostenida es que mientras el fin u objeto de las mismas sea de interés general y busque el desarrollo de actividades productivas, se deben de crear las cuentas solicitadas, siempre que la función de derecho público a realizar sea de competencia municipal, lo que debe de establecerse expresamente, pues no bastan los dos supuestos de procedencia de la finalidad, si la entidad pública municipal dentro del régimen de competencias se encuentra impedida par actuar en un determinado ámbito del derecho público administrativo, para impedir que el acto esté viciado de origen y pueda ser combatida su legalidad para anularlo o se sigan responsabilidades del orden penal, administrativo y hasta civiles para quien lo ejecute fuera de su marco competencial. Señalo que deben de crearse las cuentas en administración y no que pueden crearse, pues siendo una acción del ámbito municipal la

solicitada por las entidades públicas aportantes o por los particulares, no podrá la autoridad municipal negarse o rehusarse a recibir los bienes o recursos y disponer la creación de la cuenta en administración, como resulta claro que de ofrecerse recursos por el Gobierno Federal a un Municipio, como aportaciones federales par fines específicos, si bien la autoridad local de que se trate debe de cubrir determinados requisitos de procedencia ligados a su tramitología, rechazarlos implicaría actuar contra sus propios fines, contra el beneficio de la comunidad, contra su propia naturaleza, concluyendo que su creación es taxativa y no optativa siempre que su finalidad se comprenda en las funciones de derecho público de la autoridad municipal. El único caso de excepción hipotéticamente posible para negarse el Ayuntamiento a recibir bienes y recursos por disposición de voluntad externa, ya sea de entidades públicas o privadas, sería cuando de por sí, carezca de la capacidad técnica, financiera o administrativa para prestar el servicio o función solicitada, habiéndola derivado al Ejecutivo Estatal, caso previsto por la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco en su artículo 98; un rechazo de los bienes o recursos fuera de este caso creo que daría lugar a una responsabilidad administrativa de los servidores públicos que así lo decidieran

2.3 Las cuentas en administración son diversas de una donación o legado sujeta a condición.

Antes de que existiera la figura jurídica de las cuentas en administración el Municipio podía recibir donativos, herencia y legados, como parte de los aprovechamientos como concepto fiscal de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, junto con los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público no clasificables como impuestos, contribuciones especiales, derechos, productos y participaciones, según la definición legal, aunque creo que se trata en este caso de una percepción normada por el derecho privado, civil y por ello, el acto de disposición a favor del Municipio puede ser liso y llano o sujeto a condición, si así lo establece el causante, ya sea una condición suspensiva o resolutoria. La pregunta sería entonces cuál es la diferencia de estos actos con las cuentas en administración y la diferencia básica consiste en que en estas últimas la condición fijada a la autoridad municipal tiene que ver el destino de los fondos o bienes y que además su finalidad es apoyar la gestión o financiación de una actividad de derecho público del

orden municipal. De no cumplir con estas dos condiciones la aportación de bienes y recursos, por acto *inter vivos o mortis causa* será sujeta de las normas sustantivas de derecho privado.

2.4 Los alcances de los términos espacios públicos, infraestructura, equipamiento urbano, desarrollo de actividades productivas y beneficio del interés general. Para contar con nociones sobre estos conceptos es necesario acudir a las definiciones legales que las normas vigentes contienen, mismas que se reproducen a continuación:

En la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, en su artículo 6 de definiciones, fracciones XIII, XVI, XXI, XXVII y XXXIII, se señala que para efectos de ese ordenamiento se entenderá por:

"XIII. Mejoramiento: la acción dirigida a reordenar y renovar las zonas deterioradas o de incipiente desarrollo del territorio estatal o de un centro de población; así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

XVI. Renovación urbana: la transformación o mejoramiento del suelo en áreas de los centros de población, mediante la ejecución de obras materiales para el mejoramiento, saneamiento y reposición de sus elementos de dominio público, como la vialidad, redes de servicio o de la imagen urbana, pudiendo implicar un cambio en las relaciones de propiedad y tenencia del suelo, así como la modificación de usos y destinos de predios o fincas. Estas obras materiales se clasifican en obras de urbanización para la renovación urbana.

XXI. Áreas de cesión para destinos: las que se determinen en los planes parciales de urbanización o en los proyectos definitivos de urbanización, para proveer los fines públicos que requiera la comunidad.

XXVII. Obras de infraestructura básica: las redes generales que permiten suministrar en las distintas unidades territoriales y áreas que integran el centro de población los servicios públicos de vialidad primaria municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje, energéticos y telecomunicaciones.

XXXIII. Equipamiento urbano: los edificios y espacios acondicionados de utilización pública, general o restringida, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social. Considerando su cobertura se clasifica en regional, urbano y barrial o local."

En el Reglamento Estatal de Zonificación, en su artículo 3 fracciones III, XXI, XXVII, XXX y XL, se definen los siguientes conceptos:

"III. Áreas de cesión para destinos: las que se determinen en los planes parciales de urbanización o en los proyectos definitivos de urbanización, para proveer los fines públicos que requiera la comunidad.

XXI. Equipamiento urbano: los edificios y espacios acondicionados de utilización pública, general o restringida, en los que se proporcionan a la población servicios de bienestar social.

Considerando su cobertura se clasifican en vecinal, barrial, distrital y regional (cuando el equipamiento lo administra el sector público este se considera un destino y cuando lo administra el sector privado se considera un uso).⁵⁹

XXVII. Mejoramiento: la acción dirigida a reordenar y renovar las zonas deterioradas o de incipiente desarrollo del territorio estatal o de un centro de población; así como la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

XXX. Obras de infraestructura básica: las redes generales que permiten suministrar en las distintas unidades territoriales y áreas que integran el centro de población los servicios públicos de vialidad primaria municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje, energéticos y telecomunicaciones.

XL. Renovación urbana: la transformación o mejoramiento del suelo en áreas de los centros de población, mediante la ejecución de obras materiales para el mejoramiento, saneamiento y reposición de sus elementos de dominio público, como la vialidad, redes de servicio o de la imagen urbana, pudiendo implicar un cambio en las relaciones de propiedad y tenencia del suelo, así como la modificación de usos y destinos de predios o fincas. Estas obras materiales se clasifican en obras de urbanización para la renovación urbana."

Además, en este mismo Reglamento se definen como tipos básicos de zonas, que indican el aprovechamiento predominante de los usos y destinos a los Espacios Verdes y Abiertos y al Equipamiento, en los artículos 117 y 120, en los siguientes términos:

"Artículo 117. Las zonas de equipamiento urbano son el conjunto de edificios y espacios predominantemente de uso público, en el que (*sic*) se realizan actividades complementarias a la habitación, trabajo y desarrollo humano, o bien, en las que las instituciones del sector público o privado proporcionan en su caso a la población servicios en el rubro de salud, educación, recreación, cultura, administración y seguridad. Por su área de influencia o nivel de servicios se clasifica en:

- I. Equipamiento vecinal: las zonas donde se ubica la concentración de equipamiento escolar básico, para los vecinos de una unidad habitacional, por lo que su accesibilidad será principalmente peatonal, generando los centros vecinales;
- II. Equipamiento barrial: las zonas donde se ubica la concentración de equipamiento de educación, cultura, salud, servicios institucionales y culto para la totalidad del barrio, generando los centros de barrio y corredores barriales;
- III. Equipamiento distrital: estas zonas generalmente se forman (*sic*) núcleos de equipamiento de educación, cultura, salud, servicios institucionales y culto en los que sirven a amplias áreas del centro de población, generando los centros distritales o subcentros urbanos;
- IV. Equipamiento central: las zonas donde se ubica la principal concentración de equipamiento que sirve a la totalidad del centro de población, generando los centros urbanos; y
- V. Equipamiento regional: estas zonas contienen equipamiento que tiene un alcance que rebasa al propio centro de población, por lo que son adecuadas que se ubiquen sobre vialidades del sistema vial primario con fácil accesibilidad hacia las salidas carreteras."

"Artículo 120. Las zonas de espacios verdes, abiertos y recreativos, aún cuando forman parte del rubro de equipamiento se clasifican de manera independiente por la importancia de las mismas para los centros de población, por su área de influencia y actividades se clasifica (*sic*) en vecinales, barriales, distritales, centrales y regionales."

⁵⁹ Usos son según el mismo Reglamento Estatal de Zonificación los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas, áreas y predios de un centro de población; en conjunción con los destinos determinan la utilización del suelo; y destinos son los fines públicos a que

Por otra parte, en la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco en su artículo 84, relativo al patrimonio, clasifica como bienes del dominio público de los Municipios, entre otros, los de uso común y los destinados a un servicio público, estando entre los de uso común los siguientes:

- "1. Los canales, zanjas y acueductos construidos por el Municipio para uso público;
2. Las plazas, calles, avenidas, paseos, parques públicos e instalaciones deportivas que sean propiedad del Municipio; y
3. Las construcciones levantadas en lugares públicos para ornato o comodidad de transeúntes o quienes los visitan, con excepción de los que se encuentren dentro de lugares sujetos a jurisdicción federal o estatal."

En la Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco, no se define el término de actividades productivas, pero se dispone en su artículo 2, que son objeto de dicha Ley entre otros, el establecer las bases generales para:

- I. Fomentar y promover el desarrollo económico y el cooperativismo en la entidad, a fin de impulsar su crecimiento equilibrado sobre bases de desarrollo sustentable;
- II. Generar nuevas fuentes de empleo, consolidar las existentes y promover el autoempleo, el cooperativismo y cualquier otra forma de asociación cuyo objeto sea congruente con los fines de esta Ley;
- III. Promover la mejora regulatoria en el Estado de Jalisco, a través de las dependencias y organismos de las administraciones públicas estatal y municipales, en congruencia con las disposiciones jurídicas aplicables.
- IV. Promover el desarrollo industrial, comercial, turístico, agroindustrial y de servicios;
- V. Atraer inversiones al Estado;
- VI. Impulsar la capacitación, investigación científica y desarrollo tecnológico, conforme a lo establecido en la Ley de Fomento a la Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco y demás ordenamientos aplicables;
- VII. Promover el aprovechamiento de los recursos y ventajas económicas de la entidad;
- VIII. Estimular el desarrollo económico y de asociación en las actividades consideradas prioritarias de acuerdo con los instrumentos derivados de los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática;
- IX. Incrementar el bienestar y la calidad de vida de los jaliscienses, propiciando su arraigo en la entidad;
- X. Apoyar a los sectores productivos para alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad;
- XI. Impulsar el desarrollo de ciudades medias y pequeñas de la entidad, con base en la prioridad diferencial que se les otorgue de acuerdo a la necesidad o marginalidad en el desarrollo, a fin de promover su consolidación para atraer inversiones;
- XII. Impulsar la activación de las zonas económicamente deprimidas de Jalisco, integrándolas en programas de desarrollo regional, basados preferentemente en la organización de cooperativas;

- XIII. Fijar lineamientos y criterios para promover la seguridad jurídica de los inversionistas de la entidad, y establecer atribuciones y obligaciones específicas a las dependencias gubernamentales;
- XIV. Establecer las políticas de fomento y desarrollo industrial del Consejo Estatal de Promoción Económica, de conformidad con los planes federales, estatales, regionales y municipales de desarrollo, así como a los ordenamientos jurídicos en materia económica y los acuerdos internacionales signados por el Ejecutivo Federal;
- XV. Promover el desarrollo sustentable;
- XVI. Promover y consolidar la infraestructura comercial, industrial y de servicios existentes en el Estado;
- XVII. Impulsar la operación de una bolsa de trabajo que proporcione información confiable y actualizada sobre recursos humanos disponibles en el Estado, y publicarla por los medios idóneos, de acuerdo con las posibilidades de las entidades responsables;
- XVIII. Fomentar esquemas de asesoría, integración y asociación que fortalezcan la productividad y la posición competitiva de la micro, pequeña y mediana empresa;
- XIX. Promover la participación de los sectores privado y social para el fomento de la inversión en el Estado, detectando y aprovechando oportunidades de desarrollo productivo;
- XX. Integrar un banco de datos que permita contar con información suficiente y oportuna como apoyo para las labores de planeación y promoción económica del Estado de Jalisco;
- XXI. Impulsar la formación de organismos financieros que puedan emitir bonos estatales u otros instrumentos encaminados a la obtención de recursos para promover el desarrollo económico de la Entidad, que estarán al alcance de los sectores agrícola, industrial, comercial, turístico y de servicios;
- XXII. Promover sistemas de apoyo financiero acordes a las necesidades y condiciones de la micro, pequeña y mediana empresa, y gestionar ante las instituciones financieras el reconocimiento, como garantías, de sus contratos de maquila, subcontratación y compraventa de bienes a futuro;
- XXIII. Promover el comercio exterior de Jalisco; y
- XXIV. Promover la integración regional de las actividades productivas del Estado, en particular de la micro, pequeña y mediana empresa, e impulsar el fortalecimiento de cadenas productivas mediante el desarrollo de proveedores locales.⁶⁰

Con relación al concepto de interés general, ya se contextualiza una opinión personal sobre su significado como aquel que hace confluir las aspiraciones, expectativas o deseos de la comunidad.

A partir de estas definiciones y conceptos, si bien es cierto que podemos afirmar que en ocasiones limitar demasiado la responsabilidad de la actividad pública puede dificultar la atención de las necesidades de la comunidad y por ello existen además del régimen de las facultades normadas el de las facultades discrecionales, su uso exige una prudencia y moderación en el actuar, orientando siempre el acto administrativo con su finalidad, con el orden público y el interés general. Por ello, el hecho de contar con recursos económicos que sólo pueden ser invertidos en incrementar y mejorar los espacios públicos y su equipamiento, esta utilización de fondos debe de eficientarse al

⁶⁰ Aprobación: 9 de enero de 2001, publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 17 de febrero de 2001, Sección VI; vigencia: 18 de febrero de 2001. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco: 12 de enero de 2005.

cesión para destinos en los casos previstos por la ley, conviene tenerlas abiertas aún cuando no hayan concentrado por primera ocasión recursos, o cuando habiéndolos tenido, se hayan ejercido en su totalidad, pudiendo reportarse en ceros al Congreso del Estado de Jalisco y a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, mientras subsista esta situación.

2.6 Evitar que de manera ordinaria se eluda el principio general de concentración de los ingresos en la hacienda municipal, para permitir flexibilidad al manejo hacendario a través del Presupuesto de Egresos anual. Las leyes vigentes que aplican a las cuentas en administración creadas por voluntad de las entidades públicas no limitan el número de cuentas en administración que se pueden crear, ni el monto de recursos públicos que pueden destinarse a ellas. En principio esta circunstancia es benéfica para la actividad pública municipal, en cuanto, sean de recursos externos. Pero cuando las cuentas se crean por la administración municipal y sólo concentran recursos de la hacienda municipal, limitan el ejercicio presupuestal flexible y libre, pues las cantidades así integradas a las cuentas en administración, ya no podrán ser ejercidas para otro propósito o fin, se encontrarán fuera del Presupuesto de Egresos, sin importar que de forma imprevista surja la necesidad de contra con más fondos para un programa emergente u otro que acuse deficiencias notorias en la partida del gasto correspondiente, no pudiendo el Ayuntamiento revocar su propio acto, en cuanto es un acto administrativo que concede o confiere derechos a los particulares, aún de manera indeterminada si es de efectos generales, no procediendo el juicio de lesividad, ya que el fin de la cuenta en administración era de inicio plenamente compatible con los fines públicos de la autoridad. Además, cuando surge la propuesta de que los ingresos fiscales que genera la operación sustantiva por la prestación de un servicio público de una dependencia (bajo la forma de derechos), se destinen en una cuenta en administración a cubrir los gastos de esa sola dependencia, y así en cada una de las áreas y direcciones, se vulnera el principio general de concentración de los ingresos hacendarios municipales en el acervo común de la hacienda pública, para que disponga de ellos como egresos el Ayuntamiento según una política concreta de gasto público en función de las prioridades que cada gobierno municipal establezca, además de dejar sin recursos a las dependencias de servicios internos a la administración cuya función no genera fondos económicos. Por ello, la generación de cuentas en administración por la propia entidad municipal

debe de ser excepcional o limitada, y no la regla general o el destino de la mayoría de los recursos de la hacienda pública municipal.

CAPÍTULO VII. ALGUNOS CASOS CONCRETOS DEL USO DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO

A continuación se expondrán casos concretos en los que se puede evidenciar el uso de las cuentas en administración en la actividad ordinaria del Gobierno Municipal y de la Administración Pública Municipal, para resolver las necesidades de la población y atender las responsabilidades que como autoridad le corresponden en la dotación de los servicios públicos, en todos los casos tratándose de experiencias en el Municipio de Zapopan, Jalisco.

1. APLICACIÓN DE RECURSOS DE LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN:

De manera frecuente el Municipio de Zapopan recibe la propuesta de los urbanizadores de desarrollos habitacionales destinados a satisfacer la demanda de vivienda de personas con nivel socioeconómico medio alto o alto, de pagar en numerario el equivalente de las áreas de cesión para destinos y de su equipamiento, obligaciones impuestas por la legislación urbana; esto, para garantizar a los adquirentes de lotes o casas que las áreas verdes serán de su absoluta propiedad, con privacía y equipamientos exclusivos de gran nivel, como pueden ser campos de golf, albercas, casa club y espacios deportivos, entre otros. De entregarse en propiedad estas superficies al Municipio dentro del desarrollo habitacional, éstas áreas estarían clasificadas como bienes del dominio público del uso común, con la posibilidad de acceso a toda persona para disfrutar de ellas, sin restricción, además de que se podría disponer de las mismas para albergar equipamientos de acceso general como lo son escuelas de cualquier nivel educativo, unidades deportivas, módulos de policía, mercados, entre otros servicios.

Lo mismo sucede con los desarrollos industriales y comerciales en los que los desarrolladores ante la dificultad de encontrar disponibles inmuebles con el uso del suelo apto para el destino requerido solicitan que respecto la totalidad de su predio se autorice la urbanización y edificación que pretenden. Tanto en este caso, como en el anterior, considerando la autoridad que

podrá con los recursos dotar de inmuebles a las comunidades más necesitadas de ellos, equipar los existentes que se encuentran faltos de servicios o realizar infraestructura a las zonas más deprimidas, no siendo útiles para la comunidad en general o necesarias las áreas verdes en el área de aplicación de los desarrollos habitacionales de densidad baja y mínima, o en los desarrollos comerciales o industriales, con el llamado dictamen de gradualidad que así lo acredita, gestiona ante un perito valuator independiente la realización de un avalúo comercial que refleje el valor del inmueble que correspondería otorgar en el sitio al urbanizador, considerando el precio de la zona, como si el predio estuviera urbanizado, multiplicándolo por la superficie que debía entregarse y sumando el valor del equipamiento conforme la superficie que se debía equipar, según el tipo de desarrollo que se trate (habitacional, industrial y comercial), siguiendo las reglas predeterminadas para ello por el Reglamento Estatal de Zonificación y el valor del equipamiento o construcción, según lo determine el área de construcción de la Dirección de Obras Públicas, con los costos unitarios que tiene validados para la contratación de la obra pública, o los que le proporcione el mismo perito valuator del terreno, que conozca también de valuación de construcciones. El valor total de estos conceptos es la cantidad que en efectivo debe de cubrir el urbanizador a la Tesorería Municipal, debiendo ésta concentrarlos en una cuenta en administración, por mandato de ley.

Además, en el Municipio de Zapopan cada que se enajenan mediante compraventa predios o fracciones de éstos, desincorporadas del dominio públicos de los Municipios, cumpliendo con las condicionantes que la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco dispone, se han concentrado en la misma cuenta en administración que al mes de julio de 2006 tiene \$39'166,951.27 (treinta y nueve millones, ciento sesenta y seis mil novecientos cincuenta y un pesos 27/100 m.n.), libres y disponibles; a la fecha algunos de los ejemplos en los que se refleja el uso para el provecho público de los recursos de las cuentas en administración son los siguientes:

1.1. ADQUISICIÓN DE INMUEBLES:

Adquisición de inmuebles de propiedad privada mediante para la atención de los servicios y funciones públicas. Mediante diversos Acuerdos del Ayuntamiento el Gobierno Municipal de Zapopan dispuso la adquisición de predios de propiedad privada, en aquellos casos en que el inventario de inmuebles de propiedad municipal señalaba que no se disponía de inmuebles para atender diversas necesidades de la población, haciendo uso de la cuenta en administración en la que se concentran los recursos económicos derivados del pago en numerario de las áreas de cesión para destinos y su equipamiento, así como los generados por operaciones de venta de la totalidad o pequeñas fracciones de predios de propiedad municipal no útiles para el servicio público. Algunas de estas adquisiciones se consignan a continuación:

- **Inmueble para albergar un jardín de niños en la Colonia Benito Juárez.**⁶¹

Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 7 de agosto de 2003 se dispuso adquirir un predio de propiedad privada, ubicado en la Colonia Benito Juárez, para a ser destinado a la construcción de un jardín de niños, en la fecha de esta misma Sesión, se propone el Acuerdo para su adquisición y entrega en comodato al Gobierno del Estado de Jalisco, por conducto de la Secretaría de Educación Jalisco, pagando su precio de los fondos disponibles de la cuenta de áreas de cesión para destinos. El predio se ubica entre las calles Filomeno Rosas y Rafael Robles Gálvez, en la Colonia Benito Juárez, tiene con una superficie de 1,418.865 m²; el precio de venta considerando el valor por metro cuadrado, adquiriéndolo *ad mensuram*, fue de \$922,829.80 (novecientos veintidós mil, ochocientos veintinueve pesos 80/100 m.n.).

- **Inmueble denominado la Azucena, para reserva territorial de vivienda social.**⁶²

Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 7 de agosto de 2003 se aprobó la adquisición de un inmueble como reserva territorial, con el fin de destinarlo a acciones urbanísticas de suelo social, para responder a la necesidad de abatir los asentamientos irregulares, ofreciendo vivienda a precios accesibles. Este predio es un predio rústico y cuenta con una superficie de 34.05 has. (treinta y

⁶¹ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 7 de agosto de 2003.

cuatro punto cero cinco hectáreas o 340,591.33 m² trescientos cuarenta mil, quinientos noventa y uno punto treinta y tres metros cuadrados), según escrituras y se delimita con coordenadas UTM en el Plan Parcial de Urbanización “La Azucena”, aprobado por el Ayuntamiento en la Sesión Ordinaria de fecha 13 de agosto de 1998 y publicado el 7 de noviembre de 1998, en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”. Este terreno fue valuado por el Ing. Gabriel Gallo Álvarez, perito valuador, especialista en inmuebles, con registro en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores RD-2035, con estimación de valor de no. M-30682 y fecha 16 de junio de 2003, con un valor físico por hectárea de \$762,843.99 (setecientos sesenta y dos mil, ochocientos cuarenta y tres pesos 99/100 m.n.), es decir, con un valor de \$25'280,665.00 (veinticinco millones, doscientos ochenta mil, seiscientos sesenta y cinco pesos 00/100 m.n.), para las 34.05 has. (treinta y cuatro punto cero cinco hectáreas), resultando un valor de \$76.28 (setenta y seis pesos 28/100 m.n.), por metro cuadrado, valor al que se adquirió el predio, según superficie real, es decir ad mensuram, con el área que arrojó el levantamiento topográfico que el Municipio hizo del inmueble. Está disponible actualmente para su utilización conforme al fin proyectado al comprarse.

- **Compraventa de dos fracciones de un predio de propiedad privada afectadas por la obra vial del nodo vial de Avenida Patria y Avenida Acueducto.**⁶³ El Municipio de Zapopan con el propósito de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y de los habitantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara, promovió la realización de diversas obras de infraestructura, como el nodo vial de Avenida Patria y Acueducto; de esta manera con la emisión de los bonos bursátiles autorizada en la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de fecha 25 de abril de 2002, financió la realización de esta y otras obras, y al resolverse su trazo definitivo resultó que un vecino de la calle Acueducto sería afectado en sus propiedades, pues el carril de vuelta a la derecha que va de Av. Patria hacia Acueducto requería ser habilitado en parte de su predio. La Dirección General de Obras Públicas manifestó que los lotes 1 y 2 de la manzana 12, ambos de propiedad del Sr. Ignacio Aguilar Girbau, fueron recibidos por este Municipio de Zapopan a través de la recepción de las obras de urbanización llevadas a cabo el día 30 de julio de 1982, con el documento 731/82, sección de fraccionamientos, emitido por el entonces Director de Obras Públicas y Servicios Municipales;

⁶³ *Idem.*

asimismo, el Plano Definitivo de la Urbanización se aprobó con fecha diciembre 15 de 1982, quedando de esta forma cubiertas todas las obligaciones urbanísticas que en su momento le fueron exigibles conforme a la normatividad vigente en ese tiempo. Por ello, al estar los predios se totalmente regularizados e incorporados (urbanizados) ante el Municipio de Zapopan, no es posible realizar las obras sobre la propiedad privada del Sr. Aguilar Girbau, sin cubrirle el precio de su predio en la superficie afectada, si bien el propietario de buena voluntad aceptó que continúen los trabajos, con el compromiso institucional de solucionar a la brevedad esa situación, realizando el justo pago que le corresponde al dueño, obteniendo en compra-venta las áreas afectadas, para no poner en riesgo la culminación del nodo vial. Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 31 de julio de 2003, se autorizó la compra de dos fracciones de predios de propiedad privada de 17.725 m² (diecisiete punto setecientos veinticinco metros cuadrados), y 116.662 m² (ciento dieciséis punto seiscientos sesenta y dos metros cuadrados), localizadas a 20.00 m. (veinte metros) del cruce de Avenida Acueducto y Avenida Patria, necesarias para el trazo definitivo del nodo vial que el Municipio realizó en dicha zona. Ambos predios eran de propiedad del Sr. Ignacio Aguilar Girbau, y se encontraban totalmente regularizados e incorporados (urbanizados) ante el Municipio. El precio de adquisición fue de \$8,000.00 (ocho mil pesos 00/100 m.n.), por metro cuadrado, por lo que el total a pagar por ambas superficies ascendió a la cantidad de \$1'075,096.00 (un millón setenta y cinco mil, noventa y seis pesos 00/100 m.n.), que se pagaron de los recursos disponibles de la cuenta en administración de áreas de cesión para destinos.

- **Inmueble adquirido para parque público y espacio recreativo en la Colonia El Briseño.**⁶⁴ Mediante Acuerdos del Ayuntamiento de fecha 16 de diciembre de 2003 y 10 de diciembre de 2004 se autorizó la adquisición mediante la figura jurídica de la compra-venta de un predio de propiedad privada, ubicado en la calle Tlalpan, entre Privada Tláloc y Santa Ana, en la Colonia El Briseño, de aproximadamente 6,327.37 m² (seis mil trescientos veintisiete punto treinta y siete metros cuadrados), a un precio de valor de \$5'695,000.00 (cinco millones seiscientos noventa y cinco mil pesos 00/100). El destino del predio adquirido es de parque público y

⁶³ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 31 de julio de 2003.

⁶⁴ Libros de Actas de la Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 16 de diciembre de 2003 y 10 de diciembre de 2004.

recreativo en beneficio de la comunidad, como bien del dominio público, ya que se carecen de espacios verdes y abiertos en esta Colonia, teniendo el inmueble árboles frutales y de ornato, tales como cítricos, manzanos, duraznos, perales, nueces de macadamia, corcho, eucaliptos, ginkgo biloba, alcanfor, y otras variedades más, que en conjunto influyen de manera determinante en la oxigenación de la zona.

- **Inmueble adquirido para espacios deportivos, áreas verdes y recreativas en Lomas de Tabachines, Segunda Sección.**⁶⁵ Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 11 de marzo de 2005 se autorizó la adquisición mediante la figura jurídica de la compraventa de dos fracciones de un predio de propiedad privada, contiguos y que forman un solo paño, libres de todo gravamen y en el estado actual (con su bardeo y construcciones), ubicados en la calle Lázaro Cárdenas y Pipila, en la Colonia Lomas de Tabachines, Segunda Sección. De ambos espacios resulta una superficie según escrituras de 804 m² (ochocientos cuatro metros cuadrados), que se compraron en \$650,000.00 (seiscientos cincuenta mil pesos 00/100 m.n.). El destino del predio será albergar espacios verdes y deportivos, en beneficio de la comunidad y una vez adquirido será declarado bien del dominio público.

- **Consolidación de la posesión de inmuebles de origen ejidal, destinados a diversos servicios públicos.** Mediante Acuerdos del Ayuntamiento de fechas octubre 27 de 2005 y febrero 22 de 2006, se autorizó una aportación municipal por la cantidad de \$6'000,000.00 (seis millones de pesos 00/100 m.n.), en una sola exhibición, correspondiendo a cada uno de los 15 quince integrantes del ejido Los Guayabos, la cantidad de \$400,000.00 (cuatrocientos ml pesos 00/100 m.n.), de la cuenta de administración de áreas de cesión para destinos, más la entrega de 10,720.4045 m² (diez mil setecientos veinte punto cuatro mil cuarenta y cinco metros cuadrados), para urbanizados y subdivididos en 49 cuarenta y nueve lotes, para que los distribuyan los propios ejidatarios entre ellos, a cambio de formalizar el Ejido de Los Guayabos un convenio conciliatorio con el Municipio de Zapopan, Jalisco, por desistirse de la acción de restitución de la posesión intentada en el expediente 235/2003, radicado con la Magistrada del Tribunal Unitario Agrario del

⁶⁵ Libros de Actas de la Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 27 de octubre de 2005 y 22 de febrero de 2006.

Distrito XV, donde las partes procesales son las siguientes: parte actora, el Comisariado Ejidal del Núcleo Agrario Los Guayabos; parte demandada el Municipio de Zapopan, Jalisco, esto, respecto de una superficie de 10-64-40.588 Hectáreas (106,440.588 m²), sobre la cual el Municipio de Zapopan, ejerce actos de posesión, emplazando en esta área diversos servicios públicos, como son mercado municipal, vivero, la Unidad Deportiva de Tabachines y oficinas de la Dirección de Aseo Público, consolidando o adquiriendo así la comuna la titularidad de esta superficie, dándose por terminadas las controversias planteadas ante el Tribunal Unitario del Distrito Quince bajo los números de expediente 235/15/2003 y 47/15/2004, en los cuales se reclaman al Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, diversas fracciones que se encuentran en terrenos de asentamiento humano del Ejido de los Guayabos. Los predios consolidados en propiedad del Municipio de Zapopan cumplen con las características para proveer diversos servicios públicos a favor de la comunidad.

1.2. OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO:

1.2.1 Inversión de recursos en obras de infraestructura urbana de beneficio para el Municipio de Zapopan. También recursos derivados de la cuenta en administración derivada del pago de obligaciones establecidas en las leyes de desarrollo urbano, así como de la enajenación onerosa del patrimonio municipal se han aplicado para este fin, entre estos casos se pueden señalar los siguientes:

- **Adecuación de la Celda Dos del Relleno Sanitario Metropolitano de Picachos.**⁶⁶

Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 7 de agosto de 2003 se determinó con relación a la inversión necesaria en la infraestructura para la construcción de la segunda celda del espacio de confinamiento de residuos sólidos metropolitano denominado “Picachos” (que se encuentra en Zapopan, Jalisco, y es operado por ese Municipio), aplicar los fondos necesarios para tal fin de la cuenta de áreas de cesión para destinos, estimados en aproximadamente \$7'000,000.00 (siete millones de pesos 00/100 m.n.).

⁶⁶ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 7 de agosto de 2003.

- **Urbanización de la Prolongación de la Avenida Otero, en su tramo Oriente desde Avenida Las Torres o Prolongación Tepeyac.**⁶⁷ Mediante Acuerdos de fechas 24 de junio de 2005 y 31 de enero de 2006, se autorizó abrir una cuenta en administración para financiar la urbanización de la Prolongación de la Avenida Mariano Otero, a partir de su cruce con Avenida las Torres o Prolongación Tepeyac, hasta el kilómetro 5.5 siendo una obra de interés público se autoriza realizarla mediante el siguiente esquema:

Que los pagos que el Municipio de Zapopan, Jalisco, percibe por concepto de licencias de urbanización de los desarrollos contiguos a la citada vialidad ingresen a la hacienda municipal, como lo prescribe de manera genérica el artículo 9 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, una vez registrados como ingresos por derechos, el Ayuntamiento disponga su destino en los egresos, destinándolos a una cuenta en administración especial, para la urbanización de la Avenida Mariano Otero, dando certeza para que se destine sólo a este fin, la que recibirá fondos hasta el día 31 de diciembre de 2006, provenientes de esos desarrollos, para dar tiempo a que se ejecute el proceso administrativo de contratación, adjudicación, ejecución y entrega-recepción de la obra de urbanización, ya que el año de 2006 es el último de la gestión del presente gobierno y administración pública municipal. Si a la fecha del 30 de noviembre de 2005 no se concentraran fondos suficientes para realizar la obra o parte de ella, se dispondrá su cancelación para ser distribuidos los fondos en las cuentas de egresos que determine el Ayuntamiento, así como si sobrarian recursos o no se aplicaran.

La Avenida Mariano Otero se encuentra establecida en el Plan de Ordenamiento de la Zona Conurbada de Guadalajara, así como en los Planes de Desarrollo Urbano del Municipio de Zapopan, Jalisco.

Es uno de los ejes articuladores de la Zona Metropolitana de Guadalajara, que permitirá comunicar e manera eficiente la zona urbana que atiende en este tramo, con el resto del área

⁶⁷ Libros de Actas de las Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 24 de junio de 2005 y 31 de enero de 2006.

urbana de la ciudad; una vez urbanizada atenderá la demanda de una población aproximada de 110,000 habitantes en el largo plazo.

Además, permitirá que el fraccionamiento Bugambilias tenga otra vía de comunicación hacia el centro de la ciudad, ayudando con ello a disminuir el flujo vehicular en la carretera a Morelia; se mejorará la imagen urbana de esta zona de la ciudad; se evitará que sea invadido el derecho de vía de esta arteria y que en el futuro resulte más caro realizar la construcción de la misma; y será un vial captador del flujo que generará la Avenida Guadalupe.

La obra de urbanización de la Avenida Mariano Otero, a partir de su cruce con Avenida las Torres o Prolongación Tepeyac, hasta el kilómetro 5.5, está programada para construir cuatro carriles centrales, costada en su primer etapa en \$56'834,701.54 (cincuenta y seis millones ochocientos treinta y cuatro mil setecientos un pesos 54/100 m.n.), para los cuatro carriles en concreto hidráulico; y la segunda etapa de \$63'512,790.60 (sesenta y tres millones quinientos doce mil setecientos noventa pesos 60/100 m.n.), para los carriles laterales, incluyendo los servicios de drenaje, agua potable, drenaje pluvial, alumbrado y pavimento de concreto asfáltico.

Los recursos recabados en esta cuenta de administración en el año 2005, ascendieron a un total de \$2'116,356.53 (dos millones ciento dieciséis mil trescientos cincuenta y seis pesos 53/100 m.n.), recursos aportados por las licencias de urbanización de los desarrollos El Coati, Los Leones, El Lince y Villas Otero, de los cuales se han asignado al proyecto ejecutivo de la prolongación Av. Mariano Otero, con número 561/P-AD-C12-05, por la cantidad de \$658,287.14 (seiscientos cincuenta y ocho mil doscientos ochenta y siete pesos 14/100 m.n.) como anticipo de obra y aún de estos fondos y otros adicionales concentrados al mes de julio de 2006 se puede asignar obra por \$1'951,784.75 (un millón novecientos cincuenta y un mil, setecientos ochenta y cuatro pesos 75/100 m.n.). Quedan pendientes por ingresar recursos a la cuenta señalada por parte de los desarrollos denominados El Cortezal, Los Flamings, Bodegas Sabritas, y Estación de Servicios Mariano Otero, que suman una cantidad de \$4'928,222.33 (cuatro millones novecientos veintiocho mil doscientos veintidós pesos 33/100 m.n.).

• **Instalación de una planta de tratamiento de aguas residuales en la Venta del Astillero.**⁶⁸ Mediante Acuerdos de fechas 8 de diciembre de 2005 y junio 16 de 2006 se autorizó la celebración de dos convenios con la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS), con el objeto de conjuntar acciones y recursos para el mejoramiento de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento, tratamiento, disposición y reuso de las aguas residuales, en beneficio de la población Municipio de Zapopan, Jalisco, a fin de conjuntar acciones y recursos para la realización de la obra pública consistente en diseño, construcción, arranque, puesta en marcha y estabilización de la planta de tratamiento de aguas residuales en el poblado de la Venta del Astillero, participando en el financiamiento de su costo el Gobierno Federal, Estatal y el Municipal, éste último aportando recursos disponibles de las cuentas en administración derivada de la legislación urbana y de la enajenación de inmuebles de propiedad municipal, en los siguientes términos:

Recursos Federales	42.00%	\$6'320,659.43
Recursos Estatales	38.00%	\$5'718',691.86
Recursos Municipales	20.00%	\$3'009,837.82
Total	100.00%	\$15'049,189.13

Así, ante la carencia de recursos públicos municipales para realizar esta aportación, la existencia de fondos en la cuenta de administración permitió solventar el compromiso del Municipio de Zapopan, por lo cual la planta de tratamiento está en este momento construyéndose, con la finalidad de sanear las aguas negras generadas en el municipio de Zapopan, para cumplir con la obligación de su tratamiento y permitir su reuso, evitando desperdiciar para ciertos fines como el riego agrícola y de áreas verdes el agua potable.

• **Nodos viales de Anillo Periférico y Camino a San Isidro - Las Cañadas y Camino a San Isidro - Avenida Río Blanco.**⁶⁹ Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 12 de mayo de 2006, se autorizó la apertura de una cuenta en administración para la construcción y/o urbanización de los nodos viales derivados de los Planes Parciales de Desarrollo Urbano

⁶⁸ Libros de Actas de las Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 8 de diciembre de 2005 y 16 de junio de 2006.

⁶⁹ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 12 de mayo de 2006.

correspondientes a los Distritos Urbanos ZPN-2 “Arroyo Hondo” y ZPN-3 “Los Robles”, siendo los de Anillo Periférico-Camino a Las Cañadas (San Isidro) y Camino a Las Cañadas-Avenida Río Blanco (San Isidro), de conformidad con el siguiente esquema:

Los pagos que el Municipio de Zapopan, Jalisco percibe por concepto de licencias de urbanización, licencias de edificación, prórrogas y régimen de condominio de los desarrollos contiguos a los nodos viales Anillo Periférico - Camino a Las Cañadas y Camino a Las Cañadas - Avenida Río Blanco, que ingresen a la hacienda municipal, como lo prescribe de manera genérica el artículo 9 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco; una vez registrados como ingresos por derechos, el Ayuntamiento dispone su destino en los egresos, destinándolos a una cuenta en administración especial, para la construcción y/o urbanización de los nodos citados, dando certeza para que se destinen los recursos sólo a este fin, es decir, etiquetando su destino.

Esta propuesta surgió con el fin de resolver la problemática generada por el alto índice de tránsito vehicular de la zona y concluir con el trazo de derecho de vía del Anillo Periférico - Camino a Las Cañadas y Camino a las Cañadas - Avenida Río Blanco y como resultado de un análisis de la estructura vial de la zona, que justifica la realización de la construcción de los nodos viales mencionados, teniendo como fin que dichas obras ayuden al desalojo del tránsito vehicular hacia puntos estratégicos, desahogando con esto, el conflicto vial que se presenta a las horas pico en los cruces anteriormente mencionados.

El trazo geométrico del nodo vial de Anillo Periférico - Camino a Las Cañadas, consta de soluciones a nivel para la integración de la Avenida Camino a Las Cañadas hacia la Avenida Pino Suárez y Anillo Periférico, elevando únicamente los carriles centrales del Anillo Periférico mediante un puente cuya longitud será de 550.00 m. (quinientos cincuenta metros) aproximadamente; referente al nodo vial de la Avenida Camino a Las Cañadas y Avenida Río Blanco, dicha solución se da a través de un paso a desnivel deprimiendo un carril lateral con vuelta izquierda, con una longitud de 255.00 m. (doscientos cincuenta y cinco metros) aproximadamente.

Esta cuenta de administración recibirá fondos por los conceptos ya señalados, hasta que se reúna la cantidad necesaria para ejecutarlos, pudiendo recibir asimismo aportaciones de los urbanizadores, hechas de manera voluntaria y sin que deriven de cumplimiento de obligaciones, sino de la donación pura y simple para los fines antes citados, y del propio Gobierno del Estado de Jalisco, en caso de resolver aportar recursos para ella, comprendiendo el plazo del proceso administrativo de contratación, adjudicación, ejecución y entrega - recepción de la obra de urbanización.

1.2.2 Equipamiento de predios de propiedad municipal. En algunos inmuebles de propiedad municipal se ha dispuesto de recursos propios o aportados por la ciudadanía para equiparlos en beneficio de la comunidad:

- **Plaza de la Colonia Indígena de San Juan de Ocotán.**⁷⁰ Con fecha del 10 de mayo de 2001, se presentó al Ayuntamiento de Zapopan la solicitud de los vecinos de la Colonia Indígena de San Juan de Ocotán, en la que piden se realice la adquisición de un predio rústico aledaño a la escuela primaria, para la construcción de una Plaza Pública, áreas verdes y equipamiento. Mediante Acuerdo del Ayuntamiento de fecha 24 de mayo de 2001 el Ayuntamiento resolvió la adquisición mediante la figura jurídica de compraventa de dos predios, que forman un solo paño, ubicados al sur del poblado de San Juan de Ocotán del Municipio de Zapopan, cuya superficie total es de 5,666.00 m² (cinco mil seiscientos sesenta y seis metros cuadrados), considerando el valor por metro cuadrado según el avalúo de \$600.00 (seiscientos pesos 00/100 m.n.), con un precio total de \$3'399,600.00 (tres millones trescientos noventa y nueve mil seiscientos pesos 00/100 m.n.). El primer predio con una extensión superficial de 3,166.00 m² (tres mil ciento sesenta y seis metros cuadrados) y el segundo de una superficie de 2,500.00 m² (dos mil quinientos metros cuadrados). Esta compra se financió con recursos de la partida del Presupuesto de Egresos del año 2001 número 6008 denominada Adquisición de "Bienes Inmuebles", disponiéndose además abrir una cuenta en administración para el manejo de los recursos que aportaran voluntariamente los vecinos de la Colonia Indígena de San Juan de Ocotán, los cuales se destinarán al equipamiento de los predios,

⁷⁰ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 24 de mayo de 2001.

para acondicionar en ellos una plaza pública, áreas verdes, otros equipamientos, y en su caso, la ampliación del centro escolar existente (primaria) a un lado de estos.

• **Centro Multidisciplinario del Organismo Público Descentralizado Sistema Municipal Desarrollo Integral de la Familia del Municipio de Zapopan (DIF Zapopan).**⁷¹ El Municipio de Zapopan cuenta además de las dependencias de la administración centralizada con organismos paramunicipales, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a quienes se ha derivado la atención de diversas materias municipales, para su especialización. Entre ellos se encuentra el DIF Zapopan, quien ejecuta las políticas y programas en materia de asistencia social en la circunscripción territorial, y a quien se han entregado para el cumplimiento de sus fines algunos bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal, entre los que está el inmueble donde se encuentra su sede, en Av. Juan Gil Preciado, a una cuadra del Anillo Periférico Norte, en la que planeó en el año de 2003 construir un Centro Multidisciplinario, por la necesidad de contar con un espacio para canalizar a las personas que requieren de un albergue, ya que por diferentes causas no pueden ser admitidos en albergues de la Zona Metropolitana de Guadalajara; por la necesidad de contar con espacios para realizar actividades físicas, deportivas y culturales, para los adolescentes y jóvenes que acuden a los programas especiales del DIF; de las personas de la tercera edad que asisten al centro de atención a la tercera edad; y de la necesidad de contar con una unidad básica de rehabilitación, para rehabilitar a las personas discapacitadas que asisten al programa de atención a discapacitados. Al avanzar en un 45% de las obras de edificación y equipamiento y quedarse sin recursos el Organismo solicitó al Municipio de Zapopan un subsidio adicional a los recursos que cada año se le entregan para la atención de sus programas, resolviendo el Ayuntamiento en su Sesión Ordinaria de fecha agosto 20 de 2003 autorizar la aplicación de recursos disponibles de la cuenta en administración que concentra el pago de áreas de cesión para destinos, para financiar el proyecto del Centro Multidisciplinario, con la Unidad Básica de Rehabilitación, el Albergue Temporal y el Área Deportiva, los que han contribuido a aportar a la comunidad zapopana y del Estado de Jalisco, opciones reales de desarrollo humano integral y a insertar al mercado laboral a las personas con alguna discapacidad. Como los recursos de las áreas de cesión para destinos

⁷¹ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 20 de agosto de 2003.

pueden emplearse para mejorar los espacios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbanos, se destinaron de esta cuenta \$13'500,000.00 (trece millones quinientos mil pesos 00/100 m.n.), al DIF Municipal. Estos recursos no se reflejaron como un incremento del subsidio del DIF Municipal en la cuenta del Presupuesto de Egresos del año 2003, de número 4010 denominada "Subsidio al DIF", pues formaban parte de cuentas en administración que el Municipio puede ejercer, en este caso, a través de un organismo paramunicipal, documentándose la entrega de dicha cantidad al Organismo, para efecto de su fiscalización y comprobándose su correcto uso, primero por la Contraloría Municipal (por ser recursos administrados por el Municipio), y luego por parte del H. Congreso del Estado de Jalisco, así como el compromiso de que sólo podían ser destinados a la construcción y el equipamiento del Centro Multidisciplinario, y a ningún otro fin. El Centro Multidisciplinario se encuentra terminado y funcionando de manera permanente y adecuada.

2. OTROS CASOS EN QUE SE HAN CREADO CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN:

El Ayuntamiento del Municipio de Zapopan, Jalisco, ha dispuesto la creación de algunas cuentas en administración, a solicitud de los titulares de dependencias de la administración pública, para proyectos concretos, entre los que se encuentran los siguientes:

2.1 Efecto multiplicador de las aportaciones federales para fines específicos en obra pública.⁷²

Mediante Acuerdo de fecha 26 de noviembre de 2004 se autorizó a la Tesorería Municipal, para realizar la apertura de cuentas de administración, una por cada colonia donde se realicen obras, para el manejo de las aportaciones que perciba el Municipio de particulares beneficiados con obras resultantes de los Acuerdos emanados de la Comisión Permanente y de los Subcomités de Sectoriales, Territoriales y Especiales, del Comité del Planeación para el Desarrollo Municipal de Zapopan, Jalisco (COPLADEMUN), en lo que se refiere a la distribución de los recursos federales y municipales en la ejecución de obras en cada una de las colonias, para multiplicar el alcance de los recursos federales de aportaciones para fines específicos con apoyos económicos de la iniciativa privada, del gobierno y de los propios beneficiados de las obras y avanzar más rápido en el

⁷² Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 26 de noviembre de 2004.

desarrollo de las colonias e incentivar una nueva cultura de corresponsabilidad social, en el financiamiento de las obras. Así, se invita a los vecinos beneficiados con obras emanadas de recursos del COPLADEMUN, para que participen voluntariamente a través de la aportación de hasta el 30% (treinta por ciento) de la cantidad invertida en cada obra que se lleve a cabo con el presupuesto disponible en cada ejercicio fiscal. Para el manejo de las cuentas se aprobaron los siguientes lineamientos:

a) Participarán particulares beneficiados con obras promovidas a través del COPLADEMUN, aportando hasta un 30% (treinta por ciento) de la inversión realizada, dividida a su vez por el número de beneficiados;

b) Las obras que entran a este concepto son las que a continuación se mencionan:

Construcción de redes de agua;

Construcción de redes de drenaje;

Construcción de redes de Electrificación;

Construcción de Alumbrados Públicos; y

Construcción de empedrados normales y ahogados en cemento, las pavimentaciones con asfalto ó hidráulicas.

c) El COPLADEMUN identificará solo obras que cuenten con la validación técnica y social necesaria y que por su magnitud, no puedan ser realizadas con recursos públicos al 100% (cien por ciento).

d) Se deberá conocer el costo de cada obra, el número e identificación de ciudadanos beneficiados, la cantidad a aportar por cada uno de ellos, pudiendo llegar hasta el 30% (treinta por ciento) del total de la inversión del año de que se trate.

El Municipio por su parte, financiará en la primera ocasión el 100% (cien por ciento) del monto autorizado para la etapa correspondiente que se haya planeado por la Dirección General de Obras Públicas. La cantidad resultante de la aportación del 30% (treinta por ciento), deberá ser la cantidad que aparecerá en las cuentas de administración como un ahorro de los particulares beneficiados de la obra, para que en un futuro se ejecuten nuevas obras en la misma colonia, sin que

puedan destinarse a otro fin o a otra Colonia, lo que queda garantizado con la apertura de la cuenta de administración individualizada, además de transparentar e institucionalizar el manejo de la cuenta en la que se concentrarán las aportaciones de los vecinos, sin que tenga que abrir una cuenta bancaria un Comité de Obra de los vecinos.

El mecanismo para calcular la aportación económica por los beneficiados de obra será el siguiente, para una obra de:

Construcción de redes de agua:

Primero. Se deberá calcular el costo total de la obra, y de ahí se calculará también el 30% (treinta por ciento) del costo de la obra, que será la cantidad que los beneficiarios tendrán que aportar a la cuenta de administración, previa autorización del Comité de Asignación de Obra;

Segundo. Se deberá obtener el número total de casas habitación y/o terrenos a beneficiar por la obra a realizar;

Tercero. Se deberá dividir la resultante del primer punto entre la resultante del segundo punto para obtener el costo a pagar por cada beneficiario. La cifra resultante será la cantidad a pagar por la persona beneficiada.

Construcción de redes de drenaje:

Primero. Se deberá calcular el costo total de la obra, y de ahí se calculará también el 30% (treinta por ciento) del costo de la obra, que será la cantidad que los beneficiarios tendrán que aportar a la cuenta de administración, previa autorización del Comité de Asignación de Obra;

Segundo. Se deberá obtener el número total de casas habitación y/o terrenos a beneficiar por la obra a realizar;

Tercero. Se deberá dividir la resultante del primer punto entre la resultante del segundo punto para obtener el costo a pagar por cada beneficiario. La cifra resultante será la cantidad a pagar por la persona beneficiada.

Construcción de redes de electrificación:

Primero. Se deberá calcular el costo total de la obra, y de ahí se calculará también el 30% (treinta por ciento) del costo de la obra, que será la cantidad que los beneficiarios tendrán que aportar a la cuenta de administración, previa autorización del Comité de Asignación de Obra;

Segundo. Se deberá obtener la medición en metros lineales por cada terreno que se encuentre en la zona beneficiada, sumando el total de los predios a beneficiar;

Tercero. Se deberá dividir la resultante del primer punto entre la resultante del segundo punto, y nuevamente dividir entre dos, ya que los beneficiarios por estas obras viven y pagarán por ambos lados de las aceras.

Cuarto. La cifra resultante del punto tercero será multiplicada por el número de metros lineales que cada beneficiario tenga de frente, y que darán la cantidad a pagar por la persona beneficiada.

Construcción de empedrados normales y ahogados en cemento, pavimentaciones con concreto asfáltico o hidráulico:

Primero. Se deberá calcular el costo total de la obra, y de ahí se calculará también el 30% (treinta por ciento) del costo de la obra, que será la cantidad que los beneficiarios tendrán que aportar a la cuenta de administración, previa autorización del Comité de Asignación de Obra;

Segundo. Se deberá obtener la medición en metros cuadrados de la obra a realizar;

Tercero. Se deberá dividir la resultante del primer punto entre la resultante del segundo punto, para calcular el costo por metro cuadrado a pagar por los beneficiarios;

Cuarto. Se calculará la parte de beneficio en metros cuadrados que corresponde a cada casa habitación y/o terreno, para multiplicarla por el costo por metro cuadrado de la obra.

La Dirección de COPLADEMUN, por su parte, identificará a los beneficiarios de la comunidad por la obra a realizar, así como el presupuesto aprobado y definirá mediante el esquema definido anteriormente, según se trate, las aportaciones individualizadas de cada uno de los vecinos beneficiados y le dará cuenta a la Tesorería Municipal y a las Direcciones de Ingresos, de

Contabilidad y de Presupuesto y Egresos, para que se abran las cuentas de administración individualizadas, se reciban y registren los ingresos de acuerdo a los listados de beneficiarios, y en su momento se ejerzan en beneficio de la Colonia en que se generaron, en otra obra.

La obra podrá iniciar en el momento en que el Comité de Asignación de Obra, autorice la ejecución de la misma.

La Tesorería Municipal, una vez que se autorice por el Pleno del Ayuntamiento, abrirá las cuentas de administración para la recaudación del 30% (treinta por ciento) de las aportaciones de los beneficiados por obras a realizar, con una cuenta por cada Colonia que participe en este esquema. La Tesorería Municipal, contará con el padrón de ciudadanos beneficiados, elaborado por la Dirección del COPLADEMUN, mismo que podrá ser auditado por la Contraloría Municipal.

La Tesorería Municipal, realizará los convenios necesarios correspondientes con los beneficiados, para dar oportunidad a la cobranza a plazos de acuerdo a las siguientes propuestas, escogiendo cada beneficiario entre esas opciones la que más le convenga:

- a) Se podrá pagar el total de la cantidad que le corresponda a cada beneficiario en una exhibición;
- b) Se podrá pagar en tres mensualidades iguales la cantidad que le corresponda a cada beneficiario; y/o
- c) Se podrá pagar en seis quincenas iguales la cantidad que le corresponda a cada beneficiario.

Para la identificación de los beneficiados, la Dirección del COPLADEMUN, deberá de dar de alta en el sistema "ADMIN", el listado de contribuyentes así como la cantidad que se habrá de cobrar por cada uno.

El comité de obra deberá recabar por escrito la aceptación de los vecinos beneficiados para realizar el cobro correspondiente. El Tesorero del Comité de obra y los integrantes del propio comité, deberán recabar copia de los recibos de los ciudadanos que han realizado sus pagos para llevar un control de apoyo, el cual harán llegar a la Dirección del COPLADEMUN; el Comité de Obra se responsabilizará de fomentar el pago de los vecinos beneficiados.

La Tesorería Municipal, una vez iniciado el periodo de cobranza podrá a solicitud de la Dirección de COPLADEMUN, apoyar a través de recordatorios de pago a los vecinos morosos. El finiquito de la participación comunitaria en cada obra, se hará con los controles de pagos de los beneficiarios, presentados ante la Tesorería Municipal. Debido a las fechas y a la conclusión del ejercicio fiscal, la recaudación hecha en las cuentas de administración será cuantificada y notificada a cada colonia al final de cada año.

Para utilizar la cantidad recabada por las aportaciones de los beneficiarios, que se encuentren concentradas en una cuenta de administración, se deberán obtener las siguientes aprobaciones:

- a) Aprobación del Presidente del Comité de Obra;
- b) Aprobación del Coordinador del Consejo de COPLADEMUN;
- c) Aprobación del Secretario del Consejo de Colonia del COPLADEMUN, en caso de ausencia del anterior;
- d) Visto Bueno del Director del COPLADEMUN; y
- e) Visto Bueno del Contralor Municipal.

Una vez recabadas todas las firmas anteriores, la Dirección General de Desarrollo Social y Humano, podrá firmar el cheque correspondiente, para la utilización de la cantidad recabada por la colonia. La cuenta deberá estar a nombre de cada Colonia. Por su parte, la Dirección del COPLADEMUN, deberá de dar a conocer a los ciudadanos de cada colonia beneficiada, el monto que se tiene recaudado y la forma de utilizarlo.

Las cantidades recabadas serán utilizadas para el financiamiento de obra pública que se realice en cada colonia y que sea previamente jerarquizada en el esquema de COPLADEMUN.

Todos los pasos a seguir podrán ser auditados por la Contraloría Municipal, quien estará atenta para evitar que existan errores de omisión, de imprudencia o mala fe. En sus actuaciones podrá invitar, si lo juzga pertinente a los Contralores Sociales de cada Zona, así como a los vocales de control y vigilancia de cada obra.

La cuenta en administración de las obras de COPLADEMUN concentra al mes de julio de 2006 \$217,441.73 (doscientos diecisiete mil, cuatrocientos cuarenta y un pesos 73/100 m.n.)

2.2 Actividades que buscan el desarrollo de actividades productivas o redundan en beneficio del interés general. Entre ellas, se han presentado los siguientes casos:

- **Iluminación de la Basílica de Zapopan y el templo de San Pedro Apóstol.**⁷³ La promoción del turismo y el cuidado de la imagen urbana son medios a través de los cuales los Municipios encuentran ventajas competitivas que los posicionan como lugares susceptibles de captar derrama económica, así que entre otros proyectos el Municipio de Zapopan, al igual que otros centros de las ciudades más importantes del país promovió la iluminación de sus hitos arquitectónicos e históricos, con apoyo de recursos estatales y privados, además de los propios, determinando la creación de una cuenta en administración en los siguientes términos:

En Sesión Ordinaria de fecha 13 de julio de 2006, se autorizó la apertura de una cuenta en administración para que ingresen a ella los donativos aportados por los particulares que deseen apoyar el proyecto de las obras de iluminación de la Basílica de Nuestra Señora de Zapopan y la Parroquia de San Pedro Apóstol. Los particulares donadores podrán solicitar un recibo deducible de impuestos a la Tesorería Municipal, por tratarse de una donación para apoyar un proyecto institucional del Municipio de Zapopan, Jalisco. Esta cuenta de

⁷³ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 13 de julio de 2006.

administración recibirá fondos por el concepto ya señalado, hasta que se reúna la cantidad necesaria para ejecutarlo, junto con los recursos que directamente ejercerán para ello el Fideicomiso de Turismo de la Zona Metropolitana de Guadalajara y el Municipio de Zapopan, Jalisco, a través del Centro de Promoción Económica y Turismo. El proyecto de iluminación para la Basílica de Zapopan, asciende aproximadamente a \$5'000,000.00 (cinco millones de pesos 00/100 m.n.), de los cuales \$2'000,000.00 (dos millones de pesos 00/100 m.n.) serán aportados por el Municipio de Zapopan, Jalisco; \$1'600,000.00 (un millón seiscientos mil pesos 00/100 m.n.), aportados por el fideicomiso de turismo denominado del 2% de la Zona Metropolitana y sumando la cantidad de \$3'600,000.00 (tres millones de pesos 00/100 m.n.), y el resto por los particulares de \$1'400,000.00 (un millón cuatrocientos pesos 00/100 m.n.), cantidad aproximada, puesto que si llegarán a existir remanentes o fondos adicionales al total del costo de las obras de la Basílica de Zapopan, se aplicarán al proyecto de iluminación de la Parroquia de San Pedro Apóstol, ubicada en el Centro Histórico de Zapopan, Jalisco.

- **Promoción de la regularización de asentamientos irregulares en predios de propiedad privada.**⁷⁴ A través de los Decretos 16,664, 19,580 y 20,920 del H. Congreso del Estado de Jalisco, los Municipios del Estado pueden tramitar y llevar a cabo la regularización de fraccionamientos o asentamientos irregulares en predios urbanos y suburbanos de propiedad privada, convertidos en acciones urbanísticas por objetivo social en los centros de población existentes, por medio de una Comisión Municipal de Regularización. Los asentamientos a regularizar a través de su representación vecinal o de su promotor asumen el compromiso de cubrir el pago por el concepto de trámite de regularización, respecto a los documentos técnicos y legales en el que se incluye la elaboración del proyecto definitivo de urbanización, que son originalmente financiados por el municipio que tramita la regularización, y para el caso de Zapopan, este concepto forma parte del destino de la contratación de una línea de crédito para financiar diversos proyectos de beneficio social. Se gestionó por la Dirección General de Obras Públicas la apertura de una cuenta en administración en la que se depositen los pagos correspondientes al concepto de trámite de regularización respecto a los documentos técnicos y

⁷⁴ Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 30 de agosto de 2005.

legales señalados en el Decreto 16,664 y sus reformas en los Decretos 19,580 y 20,920 del Congreso del Estado de Jalisco, para lograr un efecto multiplicador y continuado con las acciones de regularización, a partir de la recuperación revolvente de los pagos hechos por los asentamientos ya regularizados. Este Acuerdo se aprobó en Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de fecha 30 de agosto de 2005, comenzando con concentrar los fondos cubiertos por la regularización de los asentamientos denominados Roberto Orozco, Fundo legal La Venta del Astillero, Nuevo México Sur Fracción A, Fresno I y II, Nuevo México Sur, Los Fortines, Rinconada San Antonio y Tuzanía Ejidal, con el pago de las áreas de donación municipal no entregadas, en numerario a valor catastral y del trámite de regularización, respecto de los documentos técnicos y legales, incluyendo los proyectos definitivos de urbanización. A la fecha el total de las cantidades concentradas en esta cuenta en administración, con subcuentas por asentamiento, que permite promover nuevas regularizaciones, asciende a la cantidad de \$465,307.96 (cuatrocientos sesenta y cinco mil, trescientos siete pesos 96/100 m.n.). Los fondos que provengan del pago de áreas de cesión para destinos, sólo se podrán emplear para adquirir predios, equipar los existentes o para obras de infraestructura; el resto de los recursos que se concentran en esta cuenta serán destinados a la contratación de servicios profesionales externos que permitan cumplir con el programa de regularización de la tierra, e inducir la participación solidaria de los propietarios y colonos de los fraccionamientos irregulares, en otros asentamientos irregulares en predios de propiedad privada.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Municipio ha sido la única institución colonial que ha sobrevivido, aún con sus múltiples adaptaciones al paso de los siglos. En ese sentido, no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen los poderes que forman el Gobierno de la República, ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas, en cuanto a su arraigo y cercanía con la sociedad, con la comunidad organizada más pequeña; sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de su historia,⁷⁵ por ello está llamado a ser agente renovador, de cambio y de desarrollo dado su contacto directo con la vida cotidiana de los ciudadanos y su capacidad rectora y orientadora de la vida privada a través del mínimo exigible para la convivencia armónica en sociedad.

Los años ochenta significaron un período de reacomodos en la acción de lo público en todo el mundo. Las modificaciones teóricas en la conceptualización del gobierno y sus políticas, replantearon las fronteras y la esencia misma de las acciones públicas. En las diversas ciencias y/o teorías de alcance intermedio, que conforman el campo interdisciplinario del análisis gubernamental, se establecieron profundas disertaciones en torno a los nuevos requerimientos y requisitos del Nuevo Estado. Las posturas fueron diversas, pero en la práctica paulatinamente prevalecieron las ideas del repliegue, retiro y racionalización del campo de lo público y el resurgimiento de los agentes privados y sociales en la determinación de los cursos de la acción y puesta en marcha de las políticas.⁷⁶ Desde esta perspectiva, las figuras innovadoras, como las cuentas en administración, permiten una interacción entre las necesidades de las comunidades y las posibilidades de los gobiernos, flexibilizan la acción de la autoridad o acotan el ámbito de la decisión discrecional.

La inercia en la acción del gobierno es retroceso, las exigencia de las condiciones económicas, políticas y sociales actuales obligan a repensar el papel del Municipio y el modo de

⁷⁵ MERINO HUERTA, Mauricio. *Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano. El Colegio de México*, México, 1998, 1ª ed; p. 245.

ejercer la autoridad, el que requiere necesariamente transformaciones para mejorar el uso de recursos públicos cubriendo de ese modo expectativas de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la atención de las funciones públicas, mejorando integralmente de la gestión municipal, lo que se traducen en una mejor relación con la comunidad y en legitimación de la autoridad.

El espacio municipal debe ser la base del desarrollo nacional, empezando por lo local, donde la prestación de los servicios públicos y sus resultados, son en términos de calificación de la autoridad, la cara aparente del gobierno y el elemento para el juicio inicial de la operación administrativa. Esta exigencia de buen gobierno en la prestación permanente, eficiente, de calidad y de los servicios obliga a mejorar el rendimiento tributario, el uso de los recursos públicos, a buscar fuentes alternas de ingresos, a realizar obras de infraestructura y lograr beneficios directos dirigidos a la comunidad, que sienta propios y pueda disfrutar a corto plazo.

La realidad de la sociedad mexicana, vista con segmentos poblacionales con graves carencias obliga a disminuir por la vía del gasto público y el desarrollo humano y económico que genera la inversión privada, a que se busque abatir la brecha de ingresos, a eliminar la pobreza extrema y elevar los estándares de vida. En este punto, la tarea es grande y entre otras acciones, el presupuesto gubernamental debe de ser un mecanismo de distribución de los ingresos, de las oportunidades de superación y crecimiento.

El conocimiento es un instrumento que presenta nuevas posibilidades, potencia la acción y perfecciona la práctica, lo que espero pueda apoyar este estudio en el ejercicio y comprensión de la acción pública que se puede desplegar con la utilización adecuada de las cuentas en administración; por ello, con este estudio se ha arribado a las siguientes conclusiones:

SEGUNDA. Es necesario en primer término que los servidores públicos, tanto de elección popular, como los designados por el Presidente Municipal que se desarrollan en las dependencias involucradas con la recepción, administración y ejercicio de recursos públicos, con la definición,

⁷⁶ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los Municipios en México. Los retos ante el futuro*, Centro de Investigación y Docencia

contratación y ejecución de la obra pública y con la vinculación con los grupos sociales actuantes en la circunscripción territorial, conozcan la redacción y alcances de las normas que regulan a las cuentas en administración. La primer aportación deseada con este trabajo es que los Municipios del Estado de Jalisco puedan encontrar un documento claro, sencillo y completo para conocer qué son las cuentas en administración, cómo se originan, para qué fines se pueden utilizar, cuáles son sus restricciones y cómo pueden ser usadas en provecho de la comunidad a partir de los ejemplos que se reseñan.

TERCERA. Las cuentas de administración son una herramienta más a disposición de las autoridades locales para multiplicar la acción de gobierno, para utilizar en beneficio público los fondos que les hacen llegar las entidades federales, y para promover y provocar que las entidades federativas y los particulares con posibilidades de impulsar proyectos productivos y de beneficio general, los lleven a cabo, mediante esquemas mixtos de inversión, a efecto de que no sean gravosos ni imposibles de financiar.

CUARTA. Como el caso de todos los ordenamientos jurídicos y la obra del hombre, en general, que es perfectible, a partir del análisis efectuado a estas normas jurídicas se considera necesaria una reforma a estos ordenamientos, y quedan disponibles las consideraciones para adecuar los ordenamientos legales relativos a las cuentas en administración, para que los legisladores, en caso de estimarlo procedente, puedan hacerlas suyos y perfeccionar la ley como medio para generar un marco de acción más adecuado para la autoridad municipal, que ayude con mayor eficacia al cumplimiento de las responsabilidades públicas, para servir mejor a la sociedad, lo que es deber y finalidad del ejercicio del poder público.

PROPUESTA DE REFORMA A LAS LEYES QUE REGULAN LAS CUENTAS DE ADMINISTRACIÓN

Además de presentar de manera desglosada, desde diversas perspectivas la caracterización de las cuentas en administración, desde la visión de las iniciativas propuestas por los legisladores, tal como se concibió su reglamentación en los diversos ordenamientos que se refieren a ellas, con las diferencias y desacuerdos entre estas normas, la explicación de las ventajas y desventajas de usarlas, así como la ejemplificación de los casos en que pueden aplicarse de las autoridades municipales en la vida cotidiana, si bien esto ya sería una aportación importante y suficiente en sí, para el campo de su conocimiento teórico y práctico detallado, en el cual infinidad de entidades municipales no se han atrevido a explorar, en esta tesis, fruto del análisis hecho en la norma vigente, se propone una actualización de las disposiciones normativas que regulan las cuentas en administración para evitar las lagunas, contradicciones e inobservancia práctica de las mismas, a partir de las cuáles se haga más sencilla y fructífera la utilización de éstas por parte de los municipios, en beneficio de las comunidades a las que representan y sirven.

Las propuestas de reforma y adición de la legislación se presentan a continuación, refiriendo la Ley de que se trata, el numeral a modificar, resaltando en negritas y cursivas los cambios propuestos y explicando las razones que las motivan:

1. Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Estado de Jalisco:

“Artículo 83. Las cuentas a que se refiere la fracción IV del artículo anterior se integran por los recursos *económicos, bienes muebles e inmuebles y derechos de contenido patrimonial o apreciables pecuniariamente* que aporten en *propiedad la Federación*, el Estado, los Municipios o los particulares para fines específicos que busquen el desarrollo de actividades productivas o redunden en beneficio del interés general, *dentro del marco legal de atribuciones y competencias municipales; estas cuentas se crean por ministerio de ley en los casos previstos en la legislación urbana y de las normas fiscales derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por voluntad de los aportantes o Acuerdo del Ayuntamiento cuando se trata de aportaciones propias.*

Los *recursos económicos, bienes muebles e inmuebles y derechos de contenido patrimonial o apreciables pecuniariamente* aportados para fines específicos y sus accesorios, no pueden aplicarse para cubrir erogaciones distintas a los que señalan *las disposiciones legales de las que*

derivan o los Acuerdos o convenios que les dan origen y no son embargables. Los Ayuntamientos no pueden bajo ninguna circunstancia, gravarlos, ni afectarlos en garantía.

El ejercicio de las cuentas en administración debe ser autorizado por el Ayuntamiento y las mismas no forman parte de la Hacienda Municipal, pero si se integran en la cuenta pública para efectos de su revisión y fiscalización.”

Con esta reforma será posible aclarar que solamente recursos de carácter económico, bienes o derechos de contenido patrimonial o apreciables en dinero pueden formar parte de las cuentas en administración, dejando de lado la ambigüedad del término “recursos”, que siendo tan amplio, podían ser considerados como materia de aportación por parte de los entes públicos o privados al municipio. Además se clarifican como entidades sujetas de realizar aportaciones a la Federación, que antes estaba comprendida en el vocablo genérico “Estado” y que cuyas aportaciones a través de los Fondos Federales derivados de la Ley de Coordinación Fiscal fueron las que motivaron la creación de las cuentas en administración.

Asimismo, se limita el deseo o disposición de los aportantes de que el Municipio constituya una cuenta en administración solamente a los casos en que la finalidad coincida con las funciones y responsabilidades de la entidad pública municipal, lo que antes sobreentendía la ley, pero considero que debe estar claramente establecido para evitar dudas.

Lo mismo sucede con el reconocimiento de que no todas las cuentas en administración se crean por voluntad de los aportantes, mediante convenio o contrato, sino también por disposición de ley, en el caso del pago de las áreas de cesión para destinos, ni tampoco en todos los casos existen convenios entre el aportante y quien recibe los fondos o bienes, sino que hay instrumentos legales por los que la Federación y los Estados acuerdan los términos en que se harán llegar aportaciones para fines específicos a los municipios, sin su participación, o cuando el mismo Ayuntamiento destina parte de sus bienes o recursos económicos a un fin determinado, mediante una cuenta en administración, creada por Acuerdo del Ayuntamiento y no por convenio.

“Artículo 88. Cuando se trate de actos de transmisión de dominio de los bienes del dominio privado de los municipios, se deben observar los requisitos siguientes:

- I. Se debe justificar que la enajenación responde a la ejecución de un programa cuyo objetivo sea la satisfacción de un servicio público, pago de deuda o cualquier otro fin que busque el interés general;
- II. En el caso de venta, realizar un avalúo por perito autorizado, para determinar el precio mínimo de venta; y
- III. Que la enajenación se haga en subasta pública al mejor postor, salvo que por las circunstancias que rodeen al acto, el Ayuntamiento decida por mayoría calificada cualquier otro procedimiento de enajenación.

Quando la enajenación a título oneroso se justifique para generar la adquisición de un bien inmueble en una zona en que se requiera, vendiendo otro que no sea apto o necesario para el servicio público, los recursos derivados de su venta se concentrarán en una cuenta en administración para garantizar su destino.”

La adición aquí propuesta garantiza que al realizar una venta de un bien inmueble de propiedad municipal, previa su desincorporación aprobada por el Ayuntamiento por mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento, y acreditado el cumplimiento de los requisitos consignados en este artículo, como en los hechos sucede que estas operaciones se realizan cuando los inmuebles están ocupados desde hace varios años, y debe de optarse por su regularización ante los costos monetarios y sociales que implica recuperarlos con acciones litigiosas y demoliciones, siendo que la ocupación irregular deriva también de que no eran aptos para el servicio público por su ubicación, condiciones topográficas, superficie o posibilidades de aprovechamiento, se pueda sustituir la disminución patrimonial con un inmueble que si cubra las necesidades de las comunidades donde los predios destinados a los servicios públicos escasean, ya por la vía de la regularización con venta directa al poseedor que se ejemplificó, o por la de la oferta pública en subasta, esto para cumplir con los preceptos legales que obligan al Municipio a no disminuir su acervo patrimonial y a propiciar la regularización de su ocupación irregular.

Si bien el precio de la venta de un inmueble se cataloga fiscalmente como un producto según la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y en esos términos se debe de presentar en el Presupuesto de Egresos, es preferible que como egreso se incorpore a una cuenta en administración, ya que al llevarlo al Presupuesto de Egresos, puede aparecer en una partida de “Adquisición de Inmuebles”, pero nada garantiza que en una modificación posterior al Presupuesto de Egresos el ayuntamiento libremente cambie su destino transfiriendo los fondos de esta partida a otra, lo que no puede suceder en la cuenta en administración.

2. Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco:

“Artículo 8 bis.- Además de los ingresos que forman parte de la Hacienda Municipal, los municipios percibirán:

- I. Las aportaciones y donaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos suscritos *entre la Federación y las Entidades Federativas*;
- II. Las aportaciones estatales y de organismos públicos para fines específicos que establezcan sus respectivos presupuestos de egresos y los convenios respectivos *que celebren con los Municipios*; y
- III. Las aportaciones y donaciones que perciba el municipio de particulares destinados para fines específicos, *así como las derivadas de los pagos de las áreas de cesión para destinos, en los términos y condiciones previstos en la legislación urbana.*

Las aportaciones para fines específicos y sus accesorios no podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que señalan sus objetivos y no serán embargables, ni los ayuntamientos podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos o afectarlos en garantía.

Los recursos que se perciban por estos conceptos no forman parte de la hacienda municipal y podrán asignarse en cuentas en administración *o en partidas del Presupuesto de Ingresos y de Egresos con un control especial*, las cuales podrán ser fiscalizadas en las cuentas públicas correspondientes.”

Con esta redacción se prevé explícitamente que las aportaciones federales para fines específicos derivan de acuerdos entre la Federación y los Estados, no con los Municipios, quienes sólo son destinatarios de los recursos distribuidos en los fondos respectivos, aclarando la disposición conforme la práctica cotidiana; asimismo, se reconoce la posibilidad de futuras transferencias de recursos económicos de los Estados a los municipios por la misma vía; y se catalogan en este artículo los ingresos adicionales que recibe el Municipio por el pago en sustitución de las áreas de cesión para destinos.

Por último, se reconoce el hecho de que es facultativo de la autoridad municipal en los casos previstos en este artículo crear o no las cuentas en administración; lo que no es facultativo es tener controles claros y específicos para conocer los montos de los fondos percibidos por las aportaciones, garantizar su destino y rendir cuentas de su aplicación. Así, puede la autoridad municipal controlar estos recursos económicos en el propio Presupuesto de Ingresos y en el

Egresos, con rubros y partidas específicas, como de hecho actualmente lo hace, sin incurrir en incumplimiento de la ley ni de su propósito o fin.

3. Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco:

“Artículo 250. En los casos previstos en el artículo anterior si se establece que las áreas de cesión para destinos no representan una mejora efectiva a los fines públicos, ya sea por su extensión limitada, en consideración de los destinos y servicios ya disponibles, se podrá substituir la entrega de determinadas áreas de cesión para destinos, en forma total o parcial, por el pago del valor comercial que correspondería al terreno ya urbanizado, mediante avalúo realizado por perito profesional registrado conforme a las disposiciones estatales en materia de valuación.

Las percepciones derivadas del pago en sustitución de estas áreas de cesión para destinos, se enterarán a la Dependencia encargada de la Hacienda Municipal para su registro, control y aplicación como ingresos a cuentas en administración, conforme a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y del presente ordenamiento, para incrementar y mejorar los espacios públicos, la infraestructura *básica* y el equipamiento urbanos, *destinándose preferentemente a las zonas del Municipio con mayores carencias de servicios municipales.*”

Cuando procede recibir el pago de las áreas de cesión para destinos en numerario, se dispone la creación de una cuenta en administración en la que integren dichos recursos económicos que reciben las tesorerías municipales. Si bien ahora la legislación urbana no señala que deben entregarse a los Consejos de Colaboración Municipal, confiando la responsabilidad de su uso al Municipio, a través del Ayuntamiento, tampoco se limita como antes lo hacía la misma ley a que se apliquen en “la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento, en la misma colonia, barrio o zona donde se localice el predio” o en “la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento, en el área de estudio o unidad territorial que establezca el plan parcial correspondiente”, condicionantes que llevaban a guardar fondos muchas veces inmovilizados por ser insuficientes para cubrir las carencias de la misma colonia, barrio, zona, área de estudio o unidad territorial relacionada con el predio urbanizado que motivó el pago de las áreas de donación o de cesión para destinos, mientras en otros lugares existía superávit de recursos económicos, no siendo necesaria su inversión en el sitio.

El hecho de poder utilizarlos libremente por el Ayuntamiento para incrementar y mejorar los espacios públicos, la infraestructura y el equipamiento urbanos, si bien es una facultad discrecional

y amplia de la autoridad municipal, debería de estar acotada a mi juicio con un criterio orientador del gasto, no con una disposición limitante taxativa, que no admita uso de la deliberación; por ello se propone que se destine preferentemente a las zonas más marginadas, aunque pueda decidirse en un sentido diverso, debiendo la autoridad motivar y justificar ampliamente porque en su decisión se aparta del destino preferente, ya que las circunstancias tan variadas que pueden presentarse pueden permitir que ello sea una buena decisión para el interés general, de gran beneficio social.

Por otro lado, invertir en infraestructura los recursos de la cuenta en administración implica una gama enorme de posibilidades de obra pública para estos fondos, por lo que si considero que deben de ser destinados a las obras de infraestructura básicas de las colonias (las redes generales que permiten suministrar en las distintas unidades territoriales y áreas que integran el centro de población los servicios públicos de vialidad primaria municipal, agua potable, alcantarillado, drenaje, energéticos y telecomunicaciones), antes que a la infraestructura regional o metropolitana, que ahora queda comprendida en el vocablo. Esto, como una medida que garantiza su directa aplicación como gasto social dirigido a abatir los rezagos de las comunidades más pobres y carenciadas.

**TABLA CRONOLÓGICA DE LOS DECRETOS DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE JALISCO QUE NORMAN LAS CUENTAS EN
ADMINISTRACIÓN**

Ley	Decreto y fecha de publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"	Materia y contenido con relación a las cuentas en administración
Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco	Decreto 18,349 25 de julio de 2000	Reforma el artículo 8 bis de la Ley; antes estaba prevista la normatividad de aportaciones federales para fines específicos y esta es la primera reforma destinada a establecer la figura de las cuentas en administración en el Estado de Jalisco, previendo aportaciones federales, estatales, municipales, de organismos autónomos y de particulares.
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	Decreto 18,452 9 de septiembre de 2000	Reforma los artículos 250 y 251 de la Ley; ya estando prevista desde antes la posibilidad de pagar en numerario las áreas de cesión para destinos generadas por una acción urbanística, cuando no representara su entrega en el área a desarrollar una mejora efectiva a los fines públicos, recibiendo dichas percepciones el propio Municipio a través de la dependencia encargada de la Hacienda Municipal. Esta reforma considera a las cuentas de administración, para el registro, control y aplicación de estos ingresos, sujetándolas a las disposiciones de la Ley de Hacienda Municipal y señalando su destino.
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco	Decreto 18,503 5 de octubre de 2000	Aprueba la Ley, incluyendo los artículos 82 y 83 sobre las cuentas de administración, es decir como parte del patrimonio municipal, estableciendo sus características.
Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco	Decreto 18,990 21 de abril de 2001	Reforma la fracción IV del artículo 82 de la Ley. Ratifica que las cuentas en administración forman parte del patrimonio municipal, acotándolas a las limitaciones que sobre ellas fija la ley.

**TABLA CRONOLÓGICA DE LOS DECRETOS DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE JALISCO QUE ESTABLECEN LOS ANTECEDENTES DE
LAS CUENTAS EN ADMINISTRACIÓN**

Ley	Decreto y fecha de publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"	Materia y contenido
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	Decreto 15,097 11 de julio de 1993	Aprueba la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. Disponía en su artículo 250 que las percepciones derivadas del pago de las áreas de cesión para destinos (a valor comercial de terreno ya urbanizado), se entregarían por el Gobierno Municipal al Consejo de Colaboración Municipal. Estos recursos se debían aplicar a la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento, en la misma colonia, barrio o zona donde se localice el predio.
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	Decreto 17,128 17 de enero de 1998	Reforma los artículos 249 y 250 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco. En el artículo 250 añadió que el avalúo debía ser realizado por perito profesional reconocido y aceptado por el Ayuntamiento. Además, la entrega de los recursos al Consejo de Colaboración Municipal debía concretarse en un plazo no mayor de sesenta días, contados a partir de la fecha cuando el urbanizador hiciera el pago. Los recursos se aplicarán en la adquisición de predios para equipamiento urbano o su mejoramiento, en el área de estudio o unidad territorial que establezca el plan parcial correspondiente.
Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco	Decreto 17,545 29 de agosto de 1998	Reforma los artículos 19 y 23 fracción I y se adicionan al Libro Segundo, el Título Sexto denominado De las Aportaciones Federales para Fines Específicos, mismo que contiene un Capítulo Único y el artículo 194 bis. Asimismo, se adiciona el artículo 8 bis, y el Ramo XI al numeral 1 del artículo 207. Establece la primer redacción del artículo 8 bis, señalando que además de los ingresos que forman parte de la Hacienda Municipal, los municipios percibirán las aportaciones federales para fines específicos que a través de los diferentes fondos establezcan el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal y los convenios respectivos, las que junto con sus accesorios no podrán aplicarse para cubrir erogaciones con fines distintos a los que señalan sus objetivos, no serán embargables, ni los ayuntamientos podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlos o afectarlos en garantía.

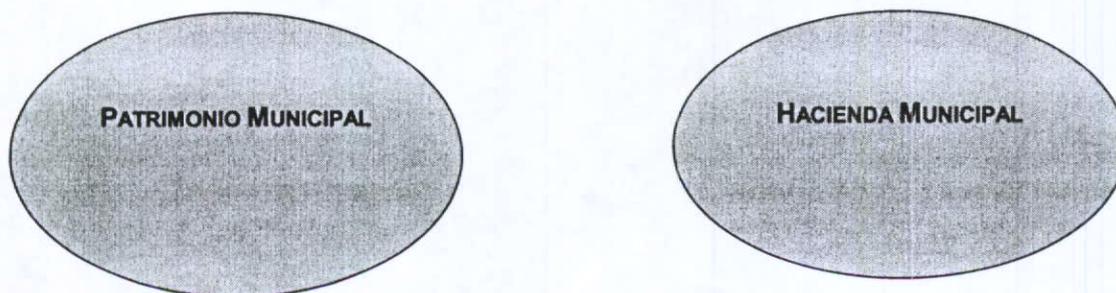
Ley	Decreto y fecha de publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"	Materia y contenido
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco	Decreto 18,183 23 de diciembre de 1999	Reforma el artículo 250, segundo párrafo de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, señalando que las percepciones derivadas de la permuta de las áreas de cesión para destinos, ingresarán directamente a la Hacienda Municipal de cada municipio, ya no entregándose al Consejo de Colaboración Municipal.

LÁMINAS ESQUEMÁTICAS SOBRE LA RELACIÓN ENTRE HACIENDA MUNICIPAL Y PATRIMONIO MUNICIPAL

Concepción del Dr. Carlos Quintana Roldán



Concepción de la ley del Gobierno y la Administración Pública
Municipal del Estado de Jalisco



BIBLOGRAFÍA

FUENTES DOCTRINALES

CAPITANT, Henri. *Introduction a l'étude du Droit Civil. Notions Générales*, A. Pedone Éditeur, Paris, France, 1927.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México, 1993.

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los Municipios en México. Los retos ante el futuro*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1999.

GUERRERO SÁNCHEZ, Clementina. *Ejercicio de Potestades Tributarias por entes distintos de los Congresos Locales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *El Patrimonio. Pecuniario y Moral o Derechos de la Personalidad*. Editorial Cajica, Puebla, México, 1971.

IGLESIAS, Juan. *Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado*. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1982.

Manuales de Administración y Organización Municipal, *1. Hacienda Pública Municipal*. INAP, A.C. y BANOBRAS, S.N.C., México, 1997.

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *La Administración Estatal y Municipal de México*, INAP-CONACYT, México, 1985.

MERINO HUERTA, Mauricio. *Gobierno Local, Poder Nacional. La contienda por la formación del Estado mexicano*, El Colegio de México, México, 1998.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 1991.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, S.A., México 1995.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Humberto y Santana Loza, Salvador. *Limitaciones a las Potestades y Competencias Tributarias Municipales*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 2000.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil. Tomo II Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*. Editorial Porrúa, México, 1992.

SHERMAN QUINTERO, Noemí Marisela. *Administración del Patrimonio Municipal*. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), México, 1985.

FUENTES LEGALES DE INTERNET

Asociación de Bancos de México <http://www.abm.org.mx>

Banco de México <http://www.banxico.org.mx>

Código Civil del Estado de Jalisco.

Código Penal del Estado de Jalisco.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Diccionario de la Lengua Española, Vigésima segunda Edición. Real Academia de la lengua Española.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Ley para el Fomento Económico del Estado de Jalisco.

Reglamento Estatal de Zonificación (del Estado de Jalisco).

FUENTES LEGISLATIVAS, DE PUBLICACIONES OFICIALES Y ACUERDOS DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZAPOPAN, JALISCO

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No.15,097.

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No. 17,128.

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No. 17,545.

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No. 18,183.

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No. 18,349.

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No. 18,452.

Diario de Debates, Sesión del H. Congreso del Estado de Jalisco, Decreto No. 18,990.

Iniciativa de reforma a los artículos 1, 19 y 23 fracción I, y de adición al Libro Segundo con el Título Sexto, denominado “De las Aportaciones Federales del Ramo 33”, que comprende un Capítulo Único y el artículo 194 bis, adicionando además el artículo 8 bis y el Ramo XI al numeral I del artículo 207 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y exposición de motivos formulada por el Diputado Armando Nambo Amezcua, de fecha 4 de junio de 1998, así como la iniciativa presentada en el mismo sentido, haciendo suya la propuesta del Diputado, de la Comisión de Hacienda y Presupuestos, del 18 de agosto de 1998.

Iniciativa de reforma a los artículos 23, 75 y 82 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, formulada por el Diputado Miguel Ángel Monraz Ibarra, de fecha 20 de marzo de 2001, así como la iniciativa presentada en el mismo sentido, haciendo suya la propuesta del Diputado, de las Comisiones de Estudios Legislativos, Puntos Constitucionales y Reglamentos y de Desarrollo Urbano, del 26 de marzo de 2001.

Iniciativa de Ley para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y exposición de motivos de la Comisión de Desarrollo Urbano del Congreso, que dio lugar al Decreto 17,128 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 17 de diciembre de 1997.

Iniciativa de Ley para reformar el artículo 250, en su segundo párrafo de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, así como el artículo 193 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y exposición de motivos de las Comisiones de Desarrollo Urbano y de Hacienda y Presupuestos del Congreso, que dio lugar al Decreto 18,183 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, de octubre de 1999.

Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco, y exposición de motivos de la Comisión Especial de Estudios Legislativos a las reformas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dio lugar al Decreto 18,349 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 16 de junio de 2000.

Iniciativas de Ley para reformar y adicionar diversos artículos de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco y exposiciones de motivos del Diputado Gildardo Gómez Verónica y de la Comisión Especial de carácter temporal de estudios legislativos relativos a las reformas del artículo 115 constitucional, que dieron lugar al Decreto 18,452 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Archivo del Congreso del Estado de Jalisco, del 16 de junio y 26 de julio de 2000, respectivamente.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 24 de mayo de 2001.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 31 de julio de 2003.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 7 de agosto de 2003.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 20 de agosto de 2003.

Libros de Actas de la Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 16 de diciembre de 2003 y 10 de diciembre de 2004.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 26 de noviembre de 2004.

Libros de Actas de las Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 24 de junio de 2005 y 31 de enero de 2006.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 30 de agosto de 2005.

Libros de Actas de la Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 27 de octubre de 2005 y 22 de febrero de 2006.

Libros de Actas de las Sesiones Ordinarias del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fechas 8 de diciembre de 2005 y 16 de junio de 2006.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 12 de mayo de 2006.

Libro de Actas de la Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, de fecha 13 de julio de 2006.

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 11 de julio de 1993. Decreto No. 15,097. Aprueba la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", 17 de enero de 1998, Sección II. Decreto No. 17,128. Reforma los artículos 249 y 250 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 29 de agosto de 1998, Sección IV. Decreto No. 17,545 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Se reforman los artículos 19 y 23 fracción I, y se adicionan al Libro Segundo, el Título Sexto denominado De las Aportaciones Federales para Fines Específicos, mismo que contiene un Capítulo Único y el artículo 194 bis. Asimismo, se adiciona el artículo 8 bis, y el Ramo XI al numeral 1 del artículo 207.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 23 de diciembre de 1999, Sección II. Decreto No. 18,183. Reforma el artículo 250, segundo párrafo de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 25 de julio de 2000, Sección IV. Decreto No. 18,349 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Reforma los artículos 8 bis, 20, 30, 94, 96, 104, 114, 117, 119 y 131 bis de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 9 de septiembre de 2000, Sección IV. Decreto No. 18,452. Reforma los artículos 250 y 251 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 5 de octubre de 2000, Sección III. Decreto No. 18,503 del H. Congreso del Estado de Jalisco. Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, 21 de abril de 2001, Sección III. Decreto No. 18,990.-Se reforma el primer párrafo del artículo 23, el primer párrafo del artículo 75 y la fracción IV del artículo 82 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

