

DERECHO PÚBLICO LOCAL

(Una aproximación al esquema jurídico
del estado de Guerrero)

SUMARIO: *Introducción. I. Normación constitucional. II. Normación administrativa. III. Normación municipal. IV. Normación del trabajo burocrático. V. Normación urbanística.*

INTRODUCCIÓN

Siendo el estudio de la legislación local un campo sumamente descuidado, hemos querido presentar en forma esquemática las normas más significativas de derecho público que rigen al estado de Guerrero, a fin de motivar a los juristas en la exploración de esta importante área del derecho.

El trabajo de índole descriptiva que ahora presentamos, es el inicio de lo que pretendemos se convierta en una investigación comparativa y analítica de la normación pública de las entidades federativas del país, que permita conocer sus experiencias en ese renglón, evitándose de esta manera por ignorancia, la reiteración de errores, o la fatigosa búsqueda de fórmulas establecidas ya en otros estados de la República.

En el ensayo, se contemplan cinco grandes áreas del ámbito público estatal: el derecho constitucional, el administrativo, el municipal, el del trabajo burocrático, y el naciente urbanístico. Su presentación supone únicamente un afán de divulgación apoyando sus conceptos en la doctrina más representativa de la materia, y no una tarea de diagnóstico.

I. NORMACIÓN CONSTITUCIONAL

A) *Garantías individuales*

La Constitución política del estado de Guerrero se concreta a señalar que toda persona goza de los derechos que otorga la Constitución de la Repú-

blica¹ y de los mencionados en ella. Sin embargo, no confiere en ese capítulo expresamente ninguno; además, es de hacer notar que no usa el término "garantías individuales" sino el genérico de derechos constitucionales. Asimismo garantiza a sus habitantes el goce de sus derechos.

B) *Calidades de los pobladores*

Contiene la carta estatal como calidades de pobladores las de habitante, vecino, guerrerense y ciudadano del estado. La primera la tienen quienes radican en su territorio. La segunda quienes tienen un mínimo de seis meses de residencia fija en el territorio con el ánimo de permanecer en él, o bien quienes antes del plazo de seis meses manifiestan ante las autoridades municipales su deseo de adquirir la vecindad. Pierden esta calidad por dejar de residir en el estado durante seis meses, salvo que se deba a una comisión de la federación o del estado, que no tenga el carácter de permanente, o bien a motivos de estudio o de salud. Serán transeúntes quienes no tengan residencia fija en el estado o quienes estén de manera accidental.

Son guerrerenses los nacidos dentro del territorio del estado, los que nazcan fuera de él, de padre o madre guerrerense² y los mexicanos que tengan residencia permanente en el estado por más de cinco años. También

¹ En relación a los derechos que otorga la constitución de la república, señala el doctor Ignacio Burgoa, que la ley suprema del 1917 es el ordenamiento jurídico fundamental en que se recoge preceptivamente la justicia social o bien común, sin que se le pueda adjudicar ningún calificativo exclusivo ni excluyente, pues no es ni individualista o liberal ni estatista o colectivista, sino que expresa una verdadera síntesis armoniosa de los principales imperativos de carácter filosófico, político, social y económico que deben condicionar a todo derecho positivo básico para conseguir la felicidad de un pueblo mediante la protección y desenvolvimiento progresivo de todos y cada uno de sus miembros integrantes, como hombres singularmente considerados y como sujetos pertenecientes a las clases mayoritarias de la población.

Además, afirma, que el concepto de garantía individual se forma mediante la concurrencia de los siguientes elementos: Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernador y el Estado y sus autoridades. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo. Previsión y regulación de la citada relación por la ley fundamental. (*Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1977, pp. 55 y 183.)

² La Constitución del Estado de Guerrero aplica el criterio del *jus sanguinis*, de conformidad con el cual se atribuye al individuo, desde su nacimiento, la nacionalidad de sus padres o sea la nacionalidad derivada del parentesco consanguíneo.

Carlos Arellano García, apunta que son los vínculos de sangre los que imprimen al individuo la calidad de nacional de un Estado. (*Derecho internacional privado*, México, Porrúa, 1974, p. 107.) En este caso el *jus sanguinis* se aplica para determinar la calidad de guerrerense.

se puede otorgar la calidad de guerrerenses a los mexicanos distinguidos o a quienes hubieren prestado servicios extraordinarios al estado.

Son considerados ciudadanos del estado,³ quienes tengan cuando menos 18 años de edad, un modo honesto de vivir y reúnan la calidad de vecinos. Los ciudadanos tienen el derecho de elección y de ser electos en cargos públicos, de asociación política y de preferencia para ser funcionarios públicos. Asimismo tienen obligaciones de índole electoral, de alistarse en la guardia nacional y de cumplir con el orden jurídico federal y local.

La calidad de ciudadano es susceptible de perderse por dejar la ciudadanía mexicana o de suspenderse en el caso de un proceso o de condena que merezca pena corporal, así como por enfermedad mental o por incumplimiento de las obligaciones ciudadanas y por sustraerse a la acción de la justicia.

C) *División de poderes*

La constitución sigue la teoría clásica de la división de poderes.⁴ Establece un ejecutivo, un judicial y un legislativo.

El ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina gobernador; es electo popularmente y en forma directa, dura en su encargo seis años y no puede ser reelecto. Son requisitos para ser gobernador: ser ciudadano guerrerense por nacimiento, hijo de padres mexicanos; estar en pleno goce de sus derechos; tener treinta años cumplidos al día de la elección; no pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto; no ser funcionario de la federación, ni militar en servicio activo; no ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia, secretario general de gobierno, oficial mayor o procurador general de justicia, tres meses antes de la elección o cinco días después de publicada la convocatoria cuando se trate de elecciones extraordinarias.

En las faltas temporales del gobernador, no mayores de treinta días, se

³ Rafael de Pina, manifiesta que la ciudadanía ha sido definida como "la condición jurídica que pueden ostentar las personas físicas y morales y que por ser expresiva del vínculo entre el Estado y sus miembros implica, de una parte, sumisión a la autoridad y a la ley, y, de otra, ejercicio de derechos". (*Derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1972, vol. 1, p. 225.)

⁴ Apunta Jorge Carpizo, que al ser México un Estado federal existen los poderes de la Unión o federales, y los de cada estado en particular, organizados éstos, conforme a la estructura seguida por la federación, es decir, en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Tal es el sentido del artículo 41: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares del Estado, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". (*La Constitución mexicana de 1917*; México, UNAM, 1973, p. 248.)

encarga del despacho el secretario general de gobierno. En ausencia temporal por mayor tiempo el Congreso local nombra un gobernador interino. En caso de falta absoluta, si ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo el Congreso nombra a un interino y convoca a elecciones, si ocurre en los últimos cuatro años designa a un sustituto.

Entre las atribuciones del gobernador destacan: la de iniciar, publicar, promulgar y ejecutar las leyes; la de expedir reglamentos; administrar el patrimonio y dirigir las finanzas públicas del estado; designar a los miembros de la administración pública estatal; solicitar al poder legislativo la suspensión de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros; decretar expropiaciones; nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, a los representantes del gobierno a la Comisión Agraria Mixta, a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; nombrar a los notarios públicos; y en general proveer por todos los medios a la tranquilidad, seguridad y salubridad públicas.

El poder ejecutivo contará con un secretario general de gobierno, un oficial mayor y con directores generales. El secretario general debe reunir los requisitos siguientes: ser ciudadano guerrerense; ser mayor de treinta años; estar en pleno ejercicio de sus derechos; y tener modo honesto de vivir.

Contará también con un ministerio público⁵ a cargo de un procurador general de justicia, un subprocurador y agentes. Le corresponde la persecución de los delitos del orden común y el ejercicio de la acción penal; tiene bajo su mando a la policía judicial, es consejero jurídico del ejecutivo y representante del estado en los juicios en que sea parte. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos; no ser menor de treinta años de edad, ni mayor de sesenta y cinco en la época de su nombramiento, ni tener empleo, cargo o comisión de otro estado de la república o de la federación; tener título de licenciado en derecho y haber ejercido la profesión durante cinco años; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, salvo que se trate de delito patrimonial que lastime seriamente la buena fama en el concepto público.

⁵ Juventino V. Castro, dice que el Ministerio Público es —y debe ser— el más fiel guardián de la ley: órgano desinteresado y desapasionado, que representa los intereses más altos de la sociedad, institución que lo mismo debe velar por la defensa de los débiles o los incapaces y los ausentes, que decidido alzarse —pero sin ira ni espíritu de venganza— pidiendo la justa penalidad de un criminal en defensa de la sociedad. Más meticoloso y empeñado en que brille la inocencia de un acusado que su propio defensor, y más severo en el castigo del culpable que la víctima del delito. En resumen: el más celoso guardián del cumplimiento estricto de las leyes. (*El Ministerio Público en México*, México, Porrúa, 1978, p. 31.)

El ejercicio del *poder judicial* del estado se deposita en un Tribunal Superior de Justicia. Éste se encuentra integrado con magistrados numerarios y supernumerarios durando en su cargo seis años, y funciona en salas o en pleno. Para ser magistrado se exigen los mismos requisitos que para ser procurador.

El Tribunal conoce de los delitos oficiales y comunes de los funcionarios estatales;⁶ de la suspensión en sus cargos de los jueces de primera instancia y menores; de las controversias de competencia entre jueces del Estado; del nombramiento, remoción y traslado de los jueces de primera instancia y menores y del nombramiento y remoción del personal administrativo a su servicio, además de las facultades inscritas en la Ley orgánica del poder judicial.

El sistema de suplencias establece que las faltas temporales de los magistrados numerarios sean cubiertas por los supernumerarios y en su defecto por los jueces de primera instancia de la capital del Estado o de los distritos judiciales correspondientes, por antigüedad.

El *poder legislativo* se ejerce por una cámara de diputados denominada "Congreso del Estado", el cual debe renovarse totalmente cada tres años. Para ser diputado se requiere: ser ciudadano guerrerense en ejercicio de sus derechos; tener vintiún años cumplidos al día de la elección; y ser originario del distrito que lo elija o vecino de él, con residencia no menor de tres años anteriores al día de la elección.⁷

⁶ La Ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos del estado de Guerrero, señala como delito de los altos funcionarios: el ataque a las instituciones democráticas, el ataque a la forma de gobierno republicano federal, el ataque a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de garantías individuales, cualquier infracción a la Constitución y leyes federales o a la Constitución y leyes del Estado, cuando causen perjuicios graves al mismo, a alguno de sus municipios o motiven algún transtorno en el funcionamiento normal de sus instituciones, y las omisiones de carácter grave. Se consideran como faltas oficiales las infracciones no mencionadas. Las sanciones son: destitución del cargo o privación del honor de que se encuentre investido, inhabilitación para obtener determinados empleos, cargos u honores, por un término no menor de cinco años, ni mayor de diez, y la inhabilitación para toda clase de empleos públicos, cargos u honores, en los términos señalados.

⁷ El artículo 50 de la Constitución de la República expresa que: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de los diputados y otra de senadores." Por tanto el Congreso federal se compone de dos cámaras, y el local sólo de una, la de diputados.

Felipe Tena Ramírez menciona esto como una diferencia importante con el sistema norteamericano, donde las Legislaturas de los estados se componen siempre de dos cámaras, la más pequeña llamada Senado y la más numerosa llamada ordinariamente Cámara de Representantes. Agrega, que en México ningún texto lo prohíbe expresamente, pero que cualquier tendencia a entorpecer a les entidades con

No pueden ser electos: los funcionarios federales, los miembros del ejército y la armada nacionales o de las fuerzas públicas del estado, los magistrados del Tribunal Superior de Justicia y los jueces de Primera Instancia, el secretario general de Gobierno, el oficial mayor, el procurador general de justicia y los agentes del Ministerio Público, los directores de las dependencias del Ejecutivo y los presidentes municipales, a menos que se separen definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Habrán en cada año dos periodos de sesiones ordinarias, del primero de marzo al treinta y uno de mayo, y del primero de octubre al treinta y uno de diciembre. El Congreso debe ser informado el primero de abril por el gobernador, del estado de la administración pública, y podrá citar al secretario general, al procurador general de Justicia y a los directores generales de las dependencias del Ejecutivo a que le informen del estado de sus respectivos ramos.

El Congreso local tiene atribuciones para expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación.⁸ Entre ellas destacan: ingresos y egresos, municipio libre, sistema penitenciario, menores infractores, expropiación, organismos descentralizados por servicio, tribunales de lo contencioso administrativo, división territorial, educación, trabajadores al servicio del estado, y arbitrios municipales. Además se erige en colegio electoral con el objeto de calificar las elecciones del gobernador; aprueba los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia; aprueba la suspensión de ayuntamientos; y decide sobre el cambio de residencia de los poderes del estado.

En los periodos de receso del Congreso funciona una diputación permanente integrada por cuatro miembros que son: un presidente, un secretario, un vocal y un suplente.⁹

una cámara más, parecería a todas luces extravagante. (*Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 142.)

⁸ Fernando Flores Gómez y Gustavo Carvajal Moreno, refiriéndose a la distribución de competencias entre la federación y los estados, afirman que el régimen federal ha traído como consecuencia lógica la existencia de dos esferas de poderes públicos dentro del territorio nacional: la de los estados y gobiernos local y la federal. Ambas actuaciones expresamente las fija la Constitución general de la República. Los estados son autónomos, es decir, tienen facultades para dictarse sus propias leyes, aunque éstas no podrán en ningún caso contravenir las disposiciones del pacto federal. Las competencias de funciones entre la federación y los estados están consignadas en los artículos 117, 118 y 124 de la Constitución política de la República. (*Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1976, p. 175.)

⁹ En el orden federal, durante el receso del Congreso se forma una comisión permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince son diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas cámaras la víspera de la clausura de sesiones.

El derecho de iniciar las leyes corresponde al gobernador del Estado y a los diputados del Congreso. Para la discusión y votación de todo proyecto de ley o decreto se necesita la presencia de dos terceras partes; para su aprobación se requiere la mayoría de votos de los diputados presentes habiendo quórum. Una vez aprobado, se remite al gobernador para su promulgación y publicación en el *Periódico Oficial*. En caso de veto del ejecutivo, se devuelve al Congreso y si se confirma por las dos terceras partes, el proyecto volverá al ejecutivo para su promulgación.

D) Régimen financiero

La hacienda pública del estado esta integrada por los bienes del dominio, público¹⁰ y del dominio privado del estado¹¹ y con los ingresos que por cualquier concepto reciba. La hacienda pública es administrada por el Ejecutivo, y ningún funcionario o empleado que tenga que manejar fondos puede tomar posesión de su cargo sin haber caucionado previamente su manejo.

E) Sistema de responsabilidad

Los diputados al Congreso del estado, los magistrados del Tribunal Superior, el secretario general de gobierno, el procurador general de Justicia y el oficial mayor de Gobierno son responsables de los delitos oficiales y comunes así como de las faltas u omisiones que cometan durante el tiempo en que desempeñen sus cargos.¹²

¹⁰ Andrés Serra Rojas, ha manifestado que los elementos que caracterizan a los bienes de dominio público son los siguientes: se trata de bienes que forman parte del patrimonio nacional; su destino y aprovechamiento son de utilidad pública o de interés general; son bienes inalienables e imprescriptibles; el régimen jurídico que los regula es de derecho público: sólo transitoria y excepcionalmente pueden aceptarse las normas de derecho privado como supletorias de aquél. (*Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1968, p. 859.)

¹¹ Los bienes de dominio privado de la federación son aquellos bienes que no están afectados a la realización de un servicio público, obra pública, servicio administrativo o un propósito de interés general. El estado está en posesión de estos bienes por cualquier título traslativo de dominio y debe estimarse que su situación es transitoria, es decir, en caso de no destinarse a un servicio público, debe desprenderse de ellos, porque no es conveniente convertir al Estado en rentista. (Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, *supra*, nota 10, p. 914.) Creemos que esta definición puede ser aplicable al caso de bienes del dominio privado de las entidades federativas.

¹² En el orden federal, el artículo 108 de la Constitución de la República expresa que los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas y omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo puesto. Los gobernadores de los estados y

El procedimiento es, que el Congreso reciba la denuncia y, previo el dictamen de la Comisión Instructora y oyendo al interesado, declare por dos tercios del número total de sus miembros si ha lugar o no a autorizar al Ministerio Público para que ejercite la acción penal ante el Tribunal Superior de Justicia. En caso afirmativo, el indicado quedará por ese sólo hecho, separado del cargo y sujeto a la acción de la justicia. En caso negativo se suspenderá todo procedimiento en contra del interesado en tanto desempeñe el cargo, suspendiéndose igualmente el término de prescripción de la acción penal.

El gobernador durante su cargo sólo podrá ser acusado por delitos comunes graves. La acción penal delitos oficiales solamente podrá ejercerse durante el periodo en el que el funcionario desempeñe su cargo o dentro de los dos años siguientes.

F) *Reforma constitucional*

La constitución sólo puede ser reformada o adicionada por el Congreso del estado mediante los siguientes requisitos: presentar una iniciativa suscrita por diputados o por el gobernador y discutir y aprobar las reformas o adiciones, las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso. El gobernador tiene derecho de veto por una sola ocasión.¹³

II. NORMACIÓN ADMINISTRATIVA

A) *Lineamientos constitucionales*

La constitución del estado establece diversas reglas a las que debe sujetarse la administración pública estatal.¹⁴ Entre ellas destacan la obligación

los diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

¹³ Jorge Carpizo ha señalado respecto a las reformas constitucionales: "hemos dicho que la forma de la decisión fundamental sí puede ser modificada por el poder revisor. Si tal cosa afirmamos es porque nuestro orden jurídico lo permite. Pero aun el cambio de forma, de reglamentación de una decisión fundamental, es de tal suerte importante, que únicamente debería ser modificada por un referéndum efectuado por el pueblo". (*La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1979, p. 281.)

¹⁴ Miguel Acosta Romero define a la administración pública como la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales;

de atenerse a la normación reguladora del procedimiento administrativo¹⁵ y la posibilidad de impugnar sus resoluciones; la facultad del secretario general de Gobierno de resolver conflictos de competencia; la obligación de funcionarios estatales y municipales de prestar la protesta legal;¹⁶ y la obligación de crear un órgano jurisdiccional para resolver los conflictos individuales entre la administración y sus empleados.¹⁷

La base constitucional a partir de la cual se desprende la administración pública estatal, se encuentra en el artículo 74 que a la letra expresa: "Para el despacho de los asuntos del Poder Ejecutivo habrá un Secretario General de Gobierno, un Oficial Mayor y los directores generales que determine la Ley Orgánica del mismo, los que serán nombrados y removidos libremente por el Gobernador del Estado".

Asimismo, se precisa la facultad de refrendo¹⁸ del secretario general de patrimoniales; estructura jurídica; y procedimientos técnicos. Asimismo precisa que la administración pública local estará constituida por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada, o de empresas estatales. (*Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979, pp. 60 y 61.)

¹⁵ Antonio Carrillo Flores señala que las características del procedimiento administrativo que podríamos llamar tradicional, anterior a los esfuerzos contemporáneos de sistematización han sido las siguientes: primera, una mayor rapidez, se supone que los negocios administrativos ligados con los intereses públicos exigen una gran expedición; segunda, una menor formalidad, menores solemnidades que en el procedimiento judicial, ésta es una nota general en todas partes; tercera, un sigilo del procedimiento administrativo, el procedimiento administrativo tradicional ha sido un procedimiento secreto; cuarto, lo que la doctrina llama una falsa adherencia, en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad, fijeza en los órganos encargados de llevarlo a cabo y después, en las legislaciones que siguen el procedimiento oral, una identidad física, inclusive, entre las personas que tramitan el negocio y quienes lo resuelven, en cambio, el procedimiento administrativo se ha caracterizado por su desvinculación, por su desarticulación, muchas agencias intervienen en él, en ocasiones quien decide no ha tenido contacto absolutamente con el asunto; quinto, una falta de determinación en cuanto a las pruebas que pueden aportar tanto los particulares como la administración misma; sexto, una incertidumbre en cuanto a la terminación del procedimiento, y por último, séptimo, falta de una sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas. (*La justicia federal y la administración pública*; México, Porrúa, 1973, p. 94.)

¹⁶ Gabino Fraga menciona que la protesta legal equivale a la promesa solemne de cumplir con la obligación de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, y como se desprende de artículo 21 de la Ley orgánica de 1874, esa promesa sólo produce efectos legales cuando se hace al tomar posesión de un empleo a cargo. (*Derecho administrativo*; México, Porrúa, 1977, p. 139.)

¹⁷ En cumplimiento de ese mandato, la Ley núm. 51 del Estado de Guerrero, denominada "Estatuto de los trabajadores al servicio del estado, de los municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del estado de Guerrero" creó el Tribunal de Arbitraje.

¹⁸ Gabino Fraga menciona que las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemeja a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que

gobierno, toda vez que las leyes, decretos y reglamentos del gobernador del estado deben estar autorizados con su firma, sin cuyo requisito no surtirán efectos legales.

B) *Ley orgánica del poder ejecutivo*

El 12 de abril de 1978 se publicó en el *Periódico Oficial* la ley número 3, "Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Guerrero", que estructuró la administración pública estatal. El ordenamiento, además de lo dispuesto por la Constitución, dio facultades al ejecutivo para otorgar y cancelar concesiones de servicios públicos,¹⁹ establecer la política en materia habitacional, colonias populares y asentamientos humanos, y celebrar convenios con la federación²⁰ para la realización de obras y servicios públicos.

También concedió atribuciones al ejecutivo para crear, suprimir o transformar las dependencias, y para desconcentrar en comisiones y oficinas especializadas sus funciones en forma discrecional.

Los requisitos generales que deben cumplir los titulares de las dependen-

además de constituir una limitación material a la voluntad del presidente es la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar. Por otra parte, aunque con el refrendo el secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirle sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el presidente y el secretario, que es precisamente el caso en que no existe el refrendo. (*Op. cit., supra*, nota 16, p. 181.)

¹⁹ Jorge Olivera Toro dice respecto a la concesión administrativa que es un procedimiento eficaz para entregar a los particulares aquellas actividades o bienes en que predomina el interés público y que el Estado no está en condiciones de desarrollar o explotar, bien por su incapacidad económica o porque así lo estima útil o conveniente. Así, el Estado actúa no en vista del interés del concesionario sino por el interés colectivo. El derecho que otorga una concesión no está establecido en interés del beneficiario, sino por la importancia que para la vida económica del país tiene la explotación de bienes o la prestación de servicios. La intervención del Estado es una garantía de que la explotación o prestación se lleven a cabo en las mejores condiciones de eficacia que requieren los intereses colectivos y constituye una responsabilidad estatal de que la concesión se otorgó adecuadamente. (*Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1976, p. 242.)

²⁰ El artículo 22 de la Ley orgánica de la administración pública federal expresa: "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisficiendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas."

cias son; tener nacionalidad mexicana, estar en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, ser de reconocida probidad y tener los conocimientos técnicos y científicos relativos al ramo de la función que se les confiera.

Establece también la normación legal, la obligación de las dependencias de auxiliarse recíprocamente en el desarrollo de sus funciones.²¹

Respecto a la delegación de facultades expresa que compete originariamente a los titulares, el despacho y resolución de los asuntos, y que excepcionalmente por acuerdo del gobernador podrán delegarlas.²²

C) *Administración centralizada*

Integran la organización centralizada:²³ la Secretaría General de Gobierno, la Oficialía Mayor, la Procuraduría General de Justicia, la Contraloría General, y las direcciones generales (Gobernación; Servicios Administrativos; Asentamientos Humanos, Obras y Servicios Públicos; Desarrollo Económico; Registro Público de la Propiedad, del Comercio y Crédito Agrícola; Educación Pública; Seguridad Pública, Tránsito y Transportes; Registro Civil; Actividades Cívicas, Sociales y Culturales; Trabajo y Previsión Social; Información y Relaciones Públicas).

La Secretaría General de Gobierno es la dependencia que lleva la política interior del estado; tramita ante el Congreso las iniciativas de ley del Ejecutivo; vigila la publicación de las leyes, reglamentos, decretos y demás normas gubernativas que deban regir en el estado; conduce las relaciones del Ejecutivo con la Federación, los estados de la República, los poderes Legislativo y Judicial del estado y las autoridades municipales, y vigila la marcha de la administración pública. Es, en resumen, la segunda autoridad del estado.

El oficial mayor²⁴ tiene a su cargo prestar apoyo a las actividades de la

²¹ En este sentido se pronuncia la Ley orgánica de la administración pública federal al establecer que tanto las dependencias centralizadas como las del sector paraestatal deben proporcionarse apoyo recíproco.

²² En cuanto a la delegación de facultades la Ley orgánica de la administración pública federal ha establecido el principio de que para la mejor organización del trabajo es posible delegar atribuciones salvo el caso de aquellas que por disposición de ley o de reglamento interior, deben ser ejercidas precisamente por los titulares.

²³ La administración centralizada es el conjunto de órganos que forman parte de la administración pública y que están sistematizados por niveles de dependencia a través de la relación jerárquica. Los órganos de la administración centralizada, incluyendo a los órganos desconcentrados, pueden tener el carácter de autoridad o de auxiliares. Tratándose de los primeros, los órganos tienen facultades de decisión y ejecución, esto es, pueden afectar la esfera de derechos y obligaciones de los gobernados. (Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido; *Nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1978, p. 163.)

²⁴ Miguel Acosta Romero menciona que el Oficial Mayor generalmente se encar-

administración pública. Para ello propone la política y programas de administración de los recursos humanos al servicio del poder Ejecutivo; tramita la enajenación de bienes muebles propiedad del estado; participa en la formulación de los presupuestos; y vigila el funcionamiento, conservación y uso adecuado de los bienes propiedad del gobierno, entre otros asuntos.

La Contraloría General tiene entre otras atribuciones: formular el programa de inversiones del gobierno del estado; vigilar la ejecución y liquidación de las obras que realice el gobierno estatal; vigilar que los organismos de la administración pública estatal cumplan con sus obligaciones en materia de administración, custodia y registro de fondos, valores y bienes a su cargo; verifica auditorías y balances; e interviene en la contratación de créditos y financiamientos.

D) *Juntas de Conciliación y Arbitraje y Comisión Agraria Mixta*

Las Juntas de Conciliación y Arbitraje se rigen por lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución de la República y por la Ley federal del trabajo, por lo que el Ejecutivo local únicamente ejerce vigilancia administrativa, y designa a sus presidentes.²⁵

Un caso similar se observa en las Comisiones Agrarias Mixtas contempladas por el artículo 27 constitucional y la Ley federal de reforma agraria, en las que el Ejecutivo local designa al secretario y segundo vocal, y expide su reglamento interno.²⁶

E) *Administración paraestatal*

La Ley orgánica del Ejecutivo apunta que los organismos desconcentrados,²⁷ coordinados y descentralizados del estado,²⁸ así como las empresas de

ga de las gestiones administrativas relativas al personal a los bienes y en ciertos aspectos al presupuesto. (*Op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 112.)

²⁵ El artículo 123 de la Constitución de la República, señala en la fracción XX del apartado A, que las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una junta de conciliación y arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno.

²⁶ El artículo 27 de la Constitución de la República señala que para los efectos de las disposiciones contenidas en ese artículo, y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos.

²⁷ Jorge Olivera Toro, expresa que en la desconcentración el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a órganos que administra más o menos directamente, o sea que corresponden a su propia estructura estatal, que no están alejados del poder central, con el objeto de descongestionar a los órganos centrales para dar solución fluida y mejor a los asuntos administrativos. Esta desconcentración se llama también descentralización burocrática. En ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica distinta de la administración estatal. Más que nada es una téc-

participación estatal,²⁹ están regidas por la normación jurídica que las creó. Asimismo, de acuerdo a la ley, corresponde a la Contraloría General fundamentalmente su control.³⁰

F) *Ministerio Público*

La actividad de este importante órgano del Ejecutivo se encuentra normada por la Ley orgánica del Ministerio Público del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el *Periódico Oficial* de 17 de septiembre de 1975. En ella se reglamentan sus funciones, estructura, atribuciones de sus funcionarios, disposiciones generales, y responsabilidades.

Las atribuciones del Ministerio Público son: perseguir los delitos del orden común, ejercitar la acción penal, exigir el pago de la reparación del daño proveniente de delito, representar al estado en toda controversia que afecte los intereses de la entidad, de la beneficencia pública o hacienda pública, recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados de la entidad al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos, auxiliar al Ministerio Público Federal, del fuero militar y de otras entidades, intervenir en los juicios en que se ventilen intereses que afecten a los ausentes, menores, e incapacitados jurídicamente y promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia.

El Ministerio Público del estado está formado por un procurador general de Justicia, que funge como jefe de la institución y como consejero jurídico del gobierno; dos subprocuradores de Justicia; un jefe del departamento de agentes del Ministerio Público; un director consultivo y de legislación; un director de averiguaciones previas; un director de control de procesos; un director de la policía judicial; un jefe del departamento de

nica de poder, pero es necesario precisar para que no se manosee el concepto. (*Op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 299.)

²⁸ La descentralización administrativa es una forma de organización que adopta mediante una ley (en el sentido material) la administración pública para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio propio y régimen jurídico propio. (Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 187.)

²⁹ Las llamadas empresas de economía mixta son aquellas en las que existe un vínculo de concurrencia en la formación o explotación de una empresa, generalmente sociedad mercantil, entre el Estado, sea la federación, alguna entidad federativa, o los municipios, y los individuos particulares. (Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 210.)

³⁰ Señala Miguel Acosta Romero, que el régimen de control y vigilancia del sector paraestatal en las entidades federativas lo tienen directamente el gobernador y el secretario general de Gobierno, mediante los poderes de decisión, mando y nombramiento, que ejercen respecto a los directores de esos organismos. (*Op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 264.)

servicios periciales; agentes del Ministerio Público; auxiliares del Ministerio Público; policía auxiliar; y demás personal señalado en el presupuesto.

Para ser procurador y subprocurador de Justicia se deben reunir los mismos requisitos que para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia.

Para ser agente del Ministerio Público es menester ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, mayor de edad y de buena conducta, abogado con título legalmente expedido y registrado, no haber sido sentenciado por delitos intencionales, y aprobar concurso. El procurador puede dispensar el requisito del título.

En el caso de la policía judicial es necesario tener estudios mínimos de secundaria o preparación equivalente, y aprobar examen médico y físico.

Se señala que son auxiliares de la policía judicial, las policías preventiva, de tránsito, ganadera y forestal del estado, y urbana, así como las autoridades municipales de mayor jerarquía en cada población.

El procurador puede imponer como correcciones disciplinarias: amonestación, suspensión del empleo hasta por quince días sin goce de sueldo, arresto hasta por quince días en el caso de la policía judicial, y separación definitiva del cargo.

Los funcionarios de la Procuraduría de Justicia del estado son responsables por los delitos oficiales en que incurran durante el ejercicio de sus funciones. Son delitos oficiales: abstenerse de ejercitar la acción penal cuando proceda, injuriar a una persona sin causa justificada, solicitar o recibir ofrecimientos, promesas o cualquier otra dádiva, negarse a tramitar o resolver algún asunto de su competencia, abstenerse de hacer alguna promoción resultando por ello perjudicado el estado, el interés social, o alguna persona, abstenerse de hacer las consignaciones correspondientes, abusar de sus funciones o aprovecharse de éstas para satisfacer un interés propio o de terceros, poner en libertad a un detenido sin motivo legal, favorecer o procurar la impunidad de los hechos delictivos o abstenerse de investigarlos y practicar cateos sin que medie orden de autoridad competente.

Quienes cometen estos delitos son separados inmediatamente de sus cargos y consignados a las autoridades competentes, y se hacen acreedores a pena privativa de la libertad que va de seis meses a siete años.

III. NORMACIÓN MUNICIPAL

A) *Lineamientos constitucionales*

La constitución del estado establece en diversos artículos aspectos norma-

tivos del municipio,³¹ que en algunos casos reiteran lo dispuesto por la Constitución de la República, en otros lo complementan y en algunos más lo regamentan. Así hace referencia a las obligaciones de sus habitantes de contribuir a los gastos del municipio, a las prerrogativas de los ciudadanos guerrerenses para elegir y ser elegidos en los cargos públicos de municipio para asociarse y tratar asuntos políticos y para ser preferidos, en igualdad de condiciones, en todos los empleos, cargos o comisiones otorgados por el gobierno del estado, los ayuntamientos, empresas descentralizadas y de participación estatal.

Apunta las facultades del Congreso para legislar sobre el municipio libre; instituir por medio de leyes, tribunales de materia contenciosa administrativa; para decretar los arbitrios municipales; para resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones de ayuntamientos en caso de duda; para aprobar la suspensión de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros; y para aprobar a propuesta del gobernador en el caso de ausencia definitiva de algún miembro de los ayuntamientos, por causa grave o fuerza mayor.

En cuanto al gobierno de los municipios, menciona que serán la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado,³² que gozan de personalidad jurídica³³ y que tienen capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para prestar servicios públicos.³⁴

Señala que los miembros de los ayuntamientos serán electos popularmente cada tres años y que habrá un presidente municipal, un síndico procurador y un regidor cuando su población no exceda de 15 mil habitantes. Tres regidores cuando no exceda de 60 mil y cinco regidores cuando exceda de ese número.

³¹ Moisés Ochoa Campos, define al municipio como un efecto de la sociabilidad con tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como inmediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos. (*Reforma municipal*, México, Porrúa, 1968, p. 29.)

³² El artículo 115 de la Constitución general expresa, que 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 al municipio libre.

³³ También postula la Constitución de la República en el propio artículo 115, que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

³⁴ Es el artículo 27, fracción VI, de la carta magna el que establece que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Son requisitos para ser presidente municipal, síndico o regidor, ser ciudadano guerrerense en ejercicio de sus derechos, ser originario del municipio o tener por lo menos tres años de residencia anteriores a la fecha de su elección, no haber sido sentenciado ni estar procesado por delito que merezca pena corporal que exceda de un año de prisión, no tener empleo o cargo del estado sesenta días antes de la fecha de su elección y no ser ministro de algún culto religioso.³⁵

Se encuentran impedidos para ser electos como miembros de un ayuntamiento los militares en servicio activo, los individuos de las fuerzas de defensa social y los funcionarios del estado o de la federación, salvo que se separen 90 días antes de la elección. Los ministros de algún culto religioso en ningún caso.³⁶

Respecto a la administración de los ayuntamientos, apunta que administrarán libremente su hacienda³⁷ y que existe responsabilidad solidaria sobre los hechos y actos ilícitos que se cometan en la administración de los fondos municipales.

Las cuentas de los ayuntamientos serán glosadas preventivamente por un

³⁵ Jorge Carpizo, sobre este tema ha establecido que la imposibilidad de acceder a cargos públicos de los ministros de algún culto religioso, se justifica en virtud de que los sacerdotes dependen de un poder extraño al Estado mexicano, obedeciendo a un jefe de Estado extranjero. Baste recordar —dice—, que en 1857, al promulgarse la Constitución, el clero acató el mandato del papa que declaró nula la ley fundamental mexicana. (“Algunos aspectos que la organización del Ejecutivo federal mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 110, mayo-agosto de 1978, p. 375.)

³⁶ Sobre el tema de la separación Estado-Iglesia, Jesús Reyes Heróles ha escrito: La solución mexicana al problema de las relaciones Estado-Iglesia, elaborada en el curso de un largo proceso histórico, con importantes perfiles ideológico-políticos, se basa fundamentalmente en la separación Estado-Iglesia; en la secularización de la sociedad para convertirla en una sociedad libre; en la consignación de la libertad espiritual fundamental del hombre, que es la de conciencia, y en la superación de la antítesis —tan cara a los europeos— de Iglesia propietaria o Iglesia asalariada del Estado. Junto a ello, la solución mexicana afirma la supremacía estatal y establece regulaciones en lo relativo a efectos sociales del culto religioso para impedir —consejo deducido de nuestra experiencia histórica— la acción política del clero. (*La historia y la acción*, México, Ediciones Oasis, 1978, p. 142.)

³⁷ Porfirio Marquet critica la disposición constitucional que establece la facultad de las legislaturas locales de integrar la hacienda municipal. Dice que el municipio libre se instituyó en la Constitución de 1917 en forma imperfecta, puesto que si bien le concedió una cierta autonomía política no precisó la autonomía financiera que resultaba indispensable para la realización auténtica de la primera, y que la ausencia de autonomía financiera ha afectado en la realidad de manera efectiva, no sólo la libertad política, sino aun el normal funcionamiento del municipio mismo, éste sigue siendo la comunidad humana de vida, forma primaria de organización donde la democracia es factible. (*La estructura constitucional del Estado mexicano*, México, UNAM, p. 390.)

regidor y por el tesorero municipal y serán comprobadas por la Contaduría Mayor de Glosa de la Cámara de Diputados.

Están impedidos los ayuntamientos para fijar y cobrar contribuciones que no estén contempladas en la Ley de ingresos municipales o decretadas especialmente por la legislatura del estado, para enajenar bienes inmuebles de su propiedad sin la autorización previa del Congreso del estado, para otorgar concesiones o celebrar contratos con particulares para la prestación de servicios municipales que excedan del límite del periodo para el que fueron electos, sin autorización del Congreso del estado y con conocimiento del gobernador, para celebrar contratos que tengan por objeto la construcción de obras públicas cuyo costo exceda del presupuesto calculado durante el periodo de su gestión, sin autorización del Congreso y con conocimiento del gobernador.

Todos los funcionarios o empleados que tengan que manejar fondos municipales deberán caucionar su manejo y de no hacerlo no podrán tomar posesión de su cargo. También, antes de entrar al desempeño de sus cargos, otorgarán a su superior jerárquico la protesta de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, la del estado, y las leyes que de una y otra emanen. De incumplir esto, sus actos no tendrán validez.

B) *Ley orgánica municipal*

Toca a la Ley orgánica del municipio libre, regular con todo detalle lo relativo a la institución municipal. Entre ello destacan los requisitos de creación y su procedimiento. Es necesario que el núcleo de población cuente con más de 25 mil habitantes, con recursos suficientes para la administración municipal, con locales para oficinas municipales, escuela, mercado, rastro, cárcel y panteón, que tenga en funcionamiento servicios públicos y que cuente con el 50% de habitantes alfabetizados en la presunta cabecera municipal. El procedimiento supone una solicitud al Congreso del estado, para que éste resuelva oyendo la opinión del Ejecutivo y de los ayuntamientos a que pertenezcan los pueblos que pretendan formar el nuevo municipio.

La desaparición de un municipio procede en caso de que no pueda sostenerse económicamente. Para ello el Ejecutivo deberá comunicar al Congreso esto para que pueda decretar su desaparición.

Los ayuntamientos residen en las cabeceras de los municipios, y son cabeceras los pueblos demográfica y económicamente más fuertes.

Para ser presidente municipal, síndico, regidor o comisario, es necesario: saber leer y escribir, ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, ser originario del lugar o tener por lo menos cinco años de residencia an-

teriores a la fecha de la elección, no tener empleo, cargo o comisión del estado o del gobierno federal, sesenta días antes de la fecha de la elección, y no ser ministro de algún culto religioso.

En los casos en que no se hubiese podido verificar la elección de algún ayuntamiento, que hubiere sido declarada nula, no concurrirían los miembros necesarios para la instalación del ayuntamiento o cuando deje de funcionar normalmente, el gobernador del estado nombrará un consejo municipal.³⁸

El síndico procurador está encargado de la defensa de los intereses municipales, y será mandatario general en los negocios o litigios en que el ayuntamiento sea parte.³⁹

Hay regidores de Hacienda, Comercio, Agricultura y Ganadería; de Instrucción Pública, Asistencia y Salubridad; y de Comunicaciones, Obras Públicas y Seguridad. Además el ayuntamiento cuenta con una secretaria y con tesorero.⁴⁰

Los actos administrativos de los funcionarios municipales son recurribles ante el presidente municipal, y los actos administrativos de éste, ante el ayuntamiento.⁴¹

C) *La hacienda municipal*

La hacienda municipal se integra de bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos municipales; de las rentas y productos de bienes municipales; de los impuestos, derechos, productos y apro-

³⁸ En cuanto a los consejos municipales, la Ley orgánica del municipio libre establece en sus artículos 30 y 31 los casos en los que el gobernador del estado procederá a nombrar un consejo municipal, nombramiento que podrá ser provisional o definitivo. Este organismo se integra con todos los elementos de gobierno de los ayuntamientos, como son presidente, síndico procurador y regidores.

³⁹ Agustín Montaña apunta como funciones de los síndicos: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar jurídicamente al ayuntamiento, colaborar con el ministerio público en el levantamiento de las diligencias de la policía judicial, inspeccionar las actividades de la tesorería municipal, vigilar el cumplimiento de las leyes hacendarias y cumplir con las comisiones que se le asignen en materia de hacienda. (*Manual de administración municipal*, México, Trillas, 1978, p. 23.)

⁴⁰ Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de administrar, como cuerpo colegiado, los intereses del municipio. No tienen facultades de gobierno en forma individual, pues ésta queda delegada en el presidente municipal; sin embargo deben cumplir las comisiones que les señale el ayuntamiento. (Montaña, Agustín, *op. cit.*, *supra*, nota 39, p. 21.)

⁴¹ Los recursos administrativos especificados en la legislación municipal son medios legales de los que dispone un particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del acto que implique su modificación, revocación o en su defecto, ratificación.

vechamientos decretados por el Congreso local; de las participaciones en impuestos federales y locales; y con las donaciones y legados que reciba.

El Congreso local publicó en el *Periódico Oficial* el 5 de septiembre de 1951, la Ley de hacienda municipal del estado, en la que estableció que el sistema hacendario de los municipios del estado de Guerrero, así como las leyes, reglamentos y planes de arbitrios para ingresos municipales, quedaban subordinados a esa ley, y que los municipios tendrían derecho a participar en el rendimiento de los impuestos del estado, preferentemente en los impuestos predial, rústico y urbano, tomando en cuenta el auxilio que los ayuntamientos presten para los trabajos de catastro; y sobre los giros mercantiles e industriales, en la proporción que les permita disponer de ingresos suficientes para prestar servicios públicos. La participación en los impuestos predial rústico y urbano será hasta de un cincuenta por ciento, cuando contribuyan con el estado en partes iguales para la formación del catastro.

Cada municipio formulará en el mes de septiembre de cada año los proyectos de su plan de arbitrios y de su presupuesto de egresos y propondrá las cuotas, tarifas y disposiciones reglamentarias correspondientes. Estos proyectos son enviados al Congreso local para su aprobación.

Los municipios no cobrarán prestación tributaria alguna que no esté expresamente autorizada por la Ley de hacienda municipal y por la de ingresos. La Ley de ingresos y el Presupuesto de egresos municipales, regirán durante el año para el que sean expedidos, para este efecto se requiere que sean publicados oportunamente y, a falta de publicación, regirán la Ley de ingresos y el Presupuesto de egresos del año anterior.

Los impuestos municipales gravitan sobre: comercio ambulante, diversiones y espectáculos públicos, rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos, trabajo en horas extraordinarias, trabajo en domingo y días de descanso obligatorio, matanza de ganado y abasto, ganado vacuno, caballo, mular, porcino, asnal, cabrío y ovino; elaboración de mezcales o de otras bebidas alcohólicas, vehículos de propulsión no mecánica, aparatos que produzcan música de manera mecánica y que funcionen por inserción de moneda, aparatos mecánicos para juegos o divertimientos o que marquen el peso y que funcionen por medio de inserción de moneda.

* Se causan derechos municipales por: cooperación para obras públicas, licencias y autorizaciones diversas, mercados, servicio de aguas, alineamiento de predios, panteones, servicio de aseo público, servicios generales en el rastro, certificaciones, legalizaciones, y expedición de copias certificadas; actos del registro civil fuera de las oficinas o en horas extraordinarias, dispensas o habilitaciones de edad, suplencia del consentimiento de padres tutores; corral del consejo, registro comercial o industrial, registro y refren-

do de fierros para ganado, registro de documentos de interés privado y estacionamiento de vehículos en la vía pública.

Son productos:⁴² las percepciones por el arrendamiento, explotación o venta de bienes inmuebles o muebles pertenecientes a los ingresos por el usufructo de los bienes a que tengan derecho los municipios y los que sean percibidos por la ocupación o aprovechamiento de la vía pública o de otros bienes de uso común del municipio.

Dentro de los aprovechamientos⁴³ se comprenden: los rezagos, los recargos, las multas, las participaciones que asignen al municipio las leyes federales y las del estado, el precio de la venta de bienes mostrencos, los legados y donativos y los ingresos análogos a los anteriores.

La Ley de hacienda municipal también contempla ingresos por concepto de contribuciones especiales.⁴⁴ Así determina que los propietarios de predios y sus poseedores a título de dueño están obligados a cooperar para la construcción y reconstrucción de obras públicas de pavimentación, embanquetado, dotación e instalación de agua, construcción y reconstrucción de obras de alumbrado público, El porcentaje de pago lo determinará el Consejo de Colaboración Municipal, así como la forma y plazos en que debe efectuarse.

Contempla también el ordenamiento las infracciones que pueden cometer tanto los deudores,⁴⁵ como aquéllas que recaen sobre los terrenos, y las que corresponden a los funcionarios y empleados municipales. Las infracciones cometidas son sancionadas con multa, sin perjuicio de que si de ellas se desprende algún delito, se consigne al presunto responsable al órgano competente.

En cuanto a la facultad económico-coactiva, reglamenta el procedimiento, haciendo mención especial al emplazamiento, requerimiento de pago, embargos, tercerías, y remates. También contiene el texto legal un capítulo de recursos administrativos.

⁴² De acuerdo a la Ley de hacienda municipal, son productos los ingresos percibidos por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones municipales de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

⁴³ Dice la Ley de hacienda municipal que son aprovechamientos los demás ingresos municipales ordinarios no clasificados como impuestos, derechos o productos.

⁴⁴ Las contribuciones especiales han sido definidas: como aquellas prestaciones que se exigen forzosamente, conforme a la ley, a los particulares que son propietarios de bienes inmuebles ubicados en un área geográfica, en donde se ejecute una obra pública que provoque una alza de valor en esos bienes, o una mejoría específica en los bienes mismos y que se cobra en proporción al costo de la obra, a la cercanía o lejanía del bien y al monto de este último. (Acosta Romero, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 509.)

⁴⁵ La Ley de hacienda municipal define al sujeto o deudor de un crédito fiscal, como la persona física o moral que de acuerdo con las leyes está obligada de manera directa a pagar al municipio una prestación determinada.

IV. NORMACIÓN DEL TRABAJO BUROCRÁTICO

A) *Lineamientos constitucionales*

La fracción XXXVIII del artículo 47 de la constitución del estado, otorga facultades al Congreso para expedir la Ley de los trabajadores al servicio del estado de Guerrero. En virtud de ello, el 21 de abril de 1976 se publicó en el Periódico Oficial el "Estatuto de los trabajadores al servicio del estado, de los municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del estado de Guerrero".

B) *Trabajadores del estado*

Trabajador del estado, es toda persona que presta a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a los municipios del estado de Guerrero, un servicio material, intelectual o de ambos géneros en virtud del nombramiento que le fuere expedido, o por el hecho de figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales. Tienen el mismo carácter los que prestan sus servicios en los organismos públicos, coordinados y descentralizados de carácter estatal.

Divide el ordenamiento a los trabajadores en: de base,⁴⁶ supernumerarios⁴⁷ y de confianza.⁴⁸ De los últimos hace una enumeración amplísima tanto de los que prestan sus servicios a los poderes del estado, como de aquéllos que laboran en la administración paraestatal.

Precisa, además, que los empleados de confianza no quedan comprendi-

⁴⁶ Néstor De Buen Lozano afirma que trabajadores de planta o base, son aquellos que desempeñan una actividad normal de la empresa. Son permanentes si la actividad es continua y de temporada si la actividad se realiza sólo durante determinadas épocas del año. (*Derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1977, p. 129.)

⁴⁷ De acuerdo a una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trabajadores supernumerarios son aquellos que el Estado ocupa además del número regular y permanente de los de planta, para el desempeño de labores extraordinarias de carácter temporal, cuando las circunstancias así lo requieren, y que los gastos que este personal origina se solventan con partidas extraordinarias destinadas al pago de los trabajadores que se encargan de tales labores. (*Jurisprudencia*, apéndice, 1975, 5a. parte, 4a. Sala, tesis 279, p. 262.)

⁴⁸ Aun cuando el Estatuto de trabajadores al servicio del estado de Guerrero, hace una enumeración de los trabajadores de confianza, que amplía al mencionar que tendrán ese carácter todos los que realicen labores análogas, es importante señalar que la Ley federal del trabajo establece en su artículo 90. que: "La categoría de trabajador de confianza depende de la naturaleza de las funciones desempeñadas y no de la designación que se dé al puesto. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia, y fiscalización, cuando tengan carácter general, y las que se relacionan con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento." Es decir que ambas normaciones aplican criterios diferentes.

dos dentro del ordenamiento, siendo únicamente aplicable a los de base y a los supernumerarios.

Todos los trabajadores del estado deberán ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan técnicos nacionales que puedan desarrollar eficientemente la comisión de que se trate. La sustitución la acuerda el empleador oyendo al sindicato a que pertenezca el trabajador.

Se considera trabajo diurno el comprendido entre las seis y las veinte horas, nocturno el comprendido entre las veinte y las seis horas y mixto el que comprenda periodos de las jornadas diurnas y nocturnas, siempre que el nocturno abarque menos de tres horas y media. La duración máxima de la jornada mixta es de siete horas y media.

El trabajo extraordinario⁴⁹ nunca podrá exceder de hora y media diaria ni de cinco días consecutivos. Por cada cinco días de trabajo se disfrutará de dos días de descanso con salario íntegro.

En caso de maternidad, las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha del parto y de dos meses después del mismo. Durante la lactancia tendrá dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos.

Los trabajadores que tengan más de seis meses consecutivos de servicios, disfrutarán de dos periodos anuales de vacaciones, de diez días laborables cada uno. Cuando un trabajador no puede hacer uso de sus vacaciones en los periodos señalados, por necesidades del servicio, disfrutará de ellas durante los diez días siguientes a la fecha en que haya desaparecido la causa que impidió el disfrute de ese descanso. Los trabajadores que laboren en vacaciones tendrán derecho a doble pago de sueldo.

C) *Salario*

El salario⁵⁰ será uniforme para cada una de las categorías de los trabajadores de base fijadas en los respectivos presupuestos de egresos. Los pagos

⁴⁹ Simplemente como dato comparativo, respecto al trabajo extraordinario es interesante mencionar que la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado, preceptúa que "cuando por circunstancias especiales deban aumentarse las horas de jornada máxima, este trabajo será considerado como extraordinario y nunca podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas".

⁵⁰ El Estatuto, dice que salario es la retribución que debe pagarse al trabajador a cambio de los servicios prestados. Es importante señalar que no se establecen los elementos integrantes del mismo, y que la Ley federal del trabajo ha determinado que "el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo", y aunque dicho ordenamiento no es aplicable en este caso, no deja de ser interesante su planteamiento.

se verificarán en el lugar en que los trabajadores presten sus servicios, en moneda de curso legal o en cheques al portador.

Están prohibidos los descuentos o deducciones al salario, salvo: cuando el trabajador contraiga deudas con el Estado por concepto de anticipo de salarios, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas; cuando se trate de cobro de cuotas sindicales ordinarias o de aportación de fondos para cooperativas de cajas de ahorro, constituidas legalmente o por voluntad expresa de los trabajadores y cuando se trate de descuentos ordenados por la autoridad judicial competente. En los dos primeros casos no puede exceder del treinta por ciento.

Las horas de trabajo extraordinario se pagan con un ciento por ciento más del salario asignado para las horas de jornada máxima, salvo cuando se trate de retraso imputable al trabajador.

D) *Obligaciones recíprocas*

Son obligaciones de los poderes del estado, municipio y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del estado con sus trabajadores, preferir en igualdad de condiciones de competencia y antigüedad a los trabajadores sindicalizados, a los que con anterioridad hubieren prestado satisfactoriamente sus servicios y a los que acrediten tener mejores derechos conforme al escalafón; proporcionar a sus trabajadores, dentro de sus posibilidades económicas, servicios médicos y farmacéuticos en forma permanente;⁵¹ cubrir indemnizaciones por separación injustificada, por los accidentes y enfermedades profesionales, proporcionar los útiles, instrumentos y materiales necesarios para ejecutar el trabajo convenido; proporcionar campos deportivos, hacer las deducciones que solicite el sindicato de acuerdo a la ley, determinar las condiciones generales de trabajo oyendo al sindicato y cumplir los laudos del Tribunal de Arbitraje del Estado.

Son obligaciones de los trabajadores; desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados; observar buenas costumbres durante el servicio, cumplir con el Reglamento interior de trabajo,⁵² guardar

⁵¹ Como parte del sistema de seguridad social a que tienen derecho, el propio estatuto establece que: "Los trabajadores al servicio del Estado, Municipios y de los Organismos Públicos Coordinados y Descentralizados del Estado, tendrán derecho a jubilaciones en los términos y condiciones que establezca la Ley de Pensiones y Compensaciones Civiles del Estado."

⁵² El doctor Mario de la Cueva, respecto a los reglamentos interiores de trabajo, ha dicho que pueden compararse con los reglamentos administrativos que expide el Poder Ejecutivo en aplicación del artículo 89, fracción I de la Constitución, pues si es cierto que ninguno de ellos puede imponer nuevos derechos u obligaciones sustantivas, si se crean disposiciones para el mejor cumplimiento de las normas labora-

reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de su trabajo, evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros, asistir puntualmente a sus labores y sustraerse a toda clase de propaganda durante las horas de trabajo.

E) *Suspensión y terminación de la relación de trabajo*

Son causas de suspensión del trabajador:⁵³ la enfermedad contagiosa que significa un peligro para las personas que trabajan con él, la prisión preventiva o el arresto impuesto por autoridad judicial o administrativa, a menos que el Tribunal de Arbitraje resuelva que debe dictarse el cese del empleado, y la motivada por correcciones disciplinarias, misma que no puede exceder de ocho días.

El nombramiento de un trabajador dejará de tener efectos sin responsabilidad para el empleador: por renuncia o abandono del empleo, por conclusión del término o de la obra por el que fue extendido el nombramiento, por muerte del trabajador, por incapacidad física o mental del trabajador y por resolución del Tribunal de Arbitraje.

F) *Organización colectiva*

En el estado de Guerrero sólo es reconocido un sindicato y para ello es necesario que esté integrado por mayoría absoluta. El registro se hace ante el Tribunal de Arbitraje, quien debe comprobar que no existe otra asociación sindical y que cuenta con la mayoría de trabajadores.⁵⁴

El registro del sindicato se cancelará en caso de disolución del mismo o cuando se forme otra agrupación sindical que sea mayoritaria. Asimismo, el sindicato se disolverá por haber transcurrido el término de duración fijado en el acta constitutiva o en los estatutos, por el voto de las dos terceras partes que lo integren o porque deje de ser mayoritario.

Está prohibida la reelección dentro del comité ejecutivo del sindicato; los gastos que origine su funcionamiento serán cubiertos por sus miembros;

les, concretamente, para el desarrollo de los trabajos en la empresa o establecimiento. (*El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, 1979, tomo II, p. 494.)

⁵³ Nestor De Buen Lozano explica que lo característico de la suspensión es que afecta a los derechos y obligaciones fundamentales derivados de la relación de trabajo, pero mantiene viva ésta, trayendo como consecuencia que sigan surtiendo determinadas consecuencias secundarias. Así, el derecho a la antigüedad, en algunos casos. (*Op. cit.*, *supra*, nota 46, p. 69.)

⁵⁴ El Estatuto, menciona que el Sindicato de trabajadores al servicio del estado, municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del estado, es la asociación de trabajadores estatales, municipales y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del estado, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses comunes.

y los conflictos que surjan entre ellos de no ser resueltos por el propio sindicato lo serán por el Tribunal de Arbitraje.

Son obligaciones del sindicato en relación con el Tribunal de Arbitraje: proporcionar los informes que le sean solicitados, comunicarle dentro de los diez días siguientes a cada elección los cambios que ocurrieren en su directiva o en su comité ejecutivo, las altas y bajas de sus miembros y las modificaciones que sufran los estatutos; facilitar su labor en todo lo necesario y patrocinar y representar a sus miembros ante las autoridades y ante el propio Tribunal, cuando así le fuere solicitado.

Tienen prohibido los sindicatos hacer propaganda de carácter religioso, ejercer la función de comerciante, usar de la violencia con los trabajadores libres para obligarlos a que se sindicalicen, fomentar actos delictuosos contra personas o propiedad y formar parte de organizaciones o centrales campesinas u obreras.

Las condiciones generales del trabajo⁵⁵ se fijarán al iniciarse cada período de los funcionarios de los poderes, municipios y organismos públicos coordinados y descentralizados del estado, oyendo al sindicato.

G) Huelgas

Huelga⁵⁶ es la suspensión temporal del trabajo como resultado de una coalición de trabajadores, decretada en la forma y términos que establece el ordenamiento. La huelga de trabajadores al servicio del estado puede ser general o parcial. La general es la que se endereza en contra de todos los funcionarios de los poderes del estado, de los municipios y de los organismos públicos coordinados y descentralizados del estado y sólo puede ser motivada por falta de pago de salarios consecutivos correspondientes a dos meses de trabajo, salvo el caso de fuerza mayor que calificará el Tribunal de Arbitraje; y porque la política general del estado, comprobada con hechos, sea contraria a los derechos fundamentales que la ley concede a los

⁵⁵ Néstor De Buen Lozano, señala que desde el punto de vista de la Teoría General del Derecho del Trabajo, esto es, examinado sólo con rigor técnico, el estudio de las condiciones de trabajo constituye, en realidad, la determinación específica de las obligaciones de las partes en la relación laboral y por lo tanto el estudio del "objeto posible", como elemento esencial de la relación de trabajo. (*Op. cit., supra*, nota 46, p. 129.)

⁵⁶ El doctor Mario de la Cueva, define a la huelga como la suspensión concertada del trabajo, llevada a cabo para imponer y hacer cumplir condiciones de trabajo, que respondan a la idea de la justicia social, como un régimen transitorio, en espera de una transformación de las estructuras políticas, sociales y jurídicas, que pongan la riqueza y la economía al servicio de todos los hombres y de todos los pueblos, para lograr la satisfacción integral de su necesidad. (*Op. cit., supra*, nota 52, p. 588.)

trabajadores del estado, debiendo hacer la comprobación el Tribunal de Arbitraje.

La huelga parcial es la que se decreta contra un funcionario o grupo de funcionarios, por violaciones repetidas al estatuto, por negativas sistemáticas para comparecer ante el Tribunal de Arbitraje y por desobediencia a las resoluciones del mismo.

La huelga debe limitarse al mero acto de suspensión de trabajo. En caso de violencia de los huelguistas contra las propiedades o las personas, además de las responsabilidades civiles y penales en que incurran perderán su calidad de trabajadores.

Para declarar una huelga se requiere de mayoría absoluta dentro de las dependencias afectadas si se trata de una huelga parcial, y de las dos terceras partes de los trabajadores en el caso de que sea general.

La huelga puede ser calificada por el Tribunal de Arbitraje como legal o ilegal. Si es considerada legal procurará el avenimiento de las partes, en caso contrario prevendrá a los trabajadores que en caso de suspender las labores, el acto será considerado como abandono de trabajo.⁵⁷

La huelga puede ser declarada inexistente si la suspensión de labores se lleva a cabo antes de los diez días de emplazamiento, si practicado el recuento resulta que los huelguistas se encuentran en minoría o si no se llenan todos y cada uno de los requisitos. El Tribunal apercibirá a los trabajadores para que reanuden sus labores en un plazo de veinticuatro horas y de no hacerlo quedarán cesados sin responsabilidad para el estado.⁵⁸

De resolverse una huelga como legal el Tribunal de Arbitraje fijará el número de trabajadores que los huelguistas están obligados a mantener en el desempeño de sus labores, a fin de que continúen realizándose aquellos servicios cuya suspensión perjudique la estabilidad de las instituciones o a la conservación de las oficinas o talleres, o signifiquen un peligro para la salud pública.

H) Tribunal de arbitraje

El Tribunal se integra con un representante del gobierno que designará el ejecutivo, un representante del trabajo designado por el sindicato, y un

⁵⁷ Señala el Estatuto que la huelga será declarada ilegal y aun delictuosa cuando la mayoría de los huelguistas ejecuten actos violentos contra las personas o las propiedades o cuando se decrete en los casos del artículo 29 de la Constitución general.

⁵⁸ El mismo doctor Mario de la Cueva, apunta que huelga legalmente existente es la suspensión de labores efectuada por las mayorías obreras, previa observancia de las formalidades legales y para alcanzar las finalidades consignadas por la Constitución a estos movimientos. Huelga legalmente inexistente es la que no satisface las condiciones enumeradas. (*Op. cit., supra*, nota 52, p. 588.)

tercer árbitro que nombrarán entre sí los dos representantes citados. Este último fungirá como presidente.⁵⁹

Para ser miembro del Tribunal de Arbitraje es requiere ser mexicano en pleno goce de sus derechos civiles, ser mayor de veinticinco años, no haber sido condenado por delitos contra la propiedad o sentenciado a sufrir pena mayor de un año de reclusión por cualquier otra clase de delitos. El presidente del Tribunal deberá ser licenciado en derecho y el del sindicato haber servido al estado por un periodo no menor de cinco años.

El Tribunal es competente para resolver en definitiva los conflictos individuales entre el estado o el municipio y sus trabajadores, para conocer y resolver los conflictos colectivos surgidos entre el sindicato y los poderes, municipios y órganos paraestatales: para conocer y resolver los conflictos intergremiales que se susciten entre los miembros del sindicato, para llevar a cabo el registro del sindicato de trabajadores al servicio del estado y su cancelación y para efectuar el registro de las condiciones generales de trabajo.

El procedimiento para resolver todas las controversias que se someten al Tribunal se reduce a la presentación de la demanda, a la respuesta y a una sola audiencia en la que se presentarán las pruebas y alegatos de las partes y se pronunciará resolución, salvo cuando a juicio del propio Tribunal se requiera la práctica de diligencias posteriores en cuyo caso se ordenará que se lleven a cabo y una vez efectuadas se dictará la resolución correspondiente.⁶⁰

I) *Prescripciones*

Las acciones nacidas del estatuto, del nombramiento otorgado a favor de los trabajadores y de los acuerdos que fijen las condiciones generales del trabajo prescriben en un año.

Las acciones para pedir la nulidad de un nombramiento hecho por error y la nulidad de un nombramiento expedido en contra de lo dispuesto en

⁵⁹ Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, en sus *Comentarios a la Legislación federal del trabajo burocrático*, manifiestan que el Tribunal de Arbitraje es "un típico Tribunal social del trabajo, por cuanto que somete al poder administrativo a la jurisdicción y consiguientemente a someterle los conflictos que tenga con sus servidores, cuyas relaciones son de carácter social laboral reguladas por el partido B del artículo 123 Constitucional y por su respectiva Ley Reglamentaria". (México, Porrúa, 1979, p. 60.)

⁶⁰ Respecto al procedimiento es importante mencionar que en las resoluciones definitivas que se tomen el Tribunal deberá estar integrado por dos de sus miembros cuando menos y que tratándose de la práctica de diligencias, acuerdos y resoluciones de mero procedimiento bastará con la presencia del tercer árbitro y el secretario general de acuerdos, entendiéndose que a su resolución se adhieren los representantes ausentes.

el estatuto, contado el término a partir del momento en que el error sea conocido, prescriben en un mes. Lo mismo las acciones de los trabajadores para ocupar el puesto que hubiesen dejado por accidente o enfermedad, contanto el plazo a partir de la fecha en que estén en aptitud de volver al trabajo.

Prescriben en cuatro meses, en caso de despido o suspensión injustificados, las acciones para exigir la reinstalación de su trabajo o la indemnización legal, contados a partir del momento en que sea notificado el trabajador, del despido o suspensión; en caso de supresión de plaza, las acciones para que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o la indemnización legal y las acciones de los funcionarios para suspender a los trabajadores por causas justificadas y para disciplinar las faltas de éstos, contando el plazo desde el momento en que se dé causa para la separación o de que sean conocidas las faltas.

Prescriben en dos años las acciones de los trabajadores para reclamar indemnizaciones por incapacidades provenientes de riesgos profesionales, las de los dependientes económicos de trabajadores muertos, con motivo de un riesgo profesional para reclamar la indemnización correspondiente,⁶¹ y las acciones para ejecutar las resoluciones del Tribunal de Arbitraje.

V. NORMACIÓN URBANÍSTICA

A) *Lineamientos constitucionales*

La Constitución de la República otorga en su artículo 115, fracción IV, facultades a los estados y municipios para expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo veintisiete de la propia carta, en lo que se refiere a centros urbanos.⁶²

⁶¹ En este aspecto los términos de prescripción son similares a los establecidos en la Ley federal de los trabajadores al servicio del Estado.

⁶² El tercer párrafo del artículo 27 constitucional menciona que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia 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.

A nivel local, la Constitución del estado concede al gobernador, atribuciones para propiciar planificadamente y en estrecha colaboración con las autoridades federales, una distribución razonable de la población del estado, procurando en cada caso el desarrollo de las fuentes de riqueza, la desconcentración de la población cautiva hacia centros adecuados en que puedan proporcionarse servicios urbanos, comunicaciones y planeación familiar, sin afectar la libertad individual y la dignidad humana.

B) *Ley de desarrollo urbano*

El 26 de septiembre de 1976 fue publicada en el Periódico Oficial, la Ley de desarrollo urbano del estado de Guerrero, con el objeto de ordenar la planeación, fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población en el estado, así como establecer las normas conforme a las que el gobierno estatal ejerce sus atribuciones para determinar las provisiones, usos, reservas, y destinos de áreas y predios y las demás que le confirió el propio ordenamiento.⁶³

El texto legal declaró de utilidad pública: la formulación y ejecución de planes para el desarrollo urbano del estado, el aprovechamiento de las vías y servicios públicos, la planeación, promoción, ejecución y el mantenimiento de diversas obras y servicios;⁶⁴ la adquisición de superficies de terrenos para obras, el fomento con base en el plan estatal y dentro del marco del plan de desarrollo urbano y el fortalecimiento y la creación de centros de población; así como la preservación y mejoría de inmuebles, medio ambiente, propiedades públicas con elementos naturales susceptibles de explotación, y de los lugares de singular belleza natural, valor histórico o cultural.

Se definen en el cuerpo del ordenamiento los siguientes conceptos: des-

⁶³ La expedición de la Ley de desarrollo urbano del estado de Guerrero, se inscribe en lo dispuesto por el artículo 16, inciso A, fracción I, de la Ley general de asentamientos humanos que señala que a las legislaturas locales corresponde: "Expedir la Ley de Desarrollo correspondiente, para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos y en esta Ley."

⁶⁴ Entre las obras y servicios declarados de utilidad pública se encuentran: la apertura, ampliación, prolongación, integración, rectificación, mejoría y clausura de las vías públicas, incluyendo las obras complementarias para su eficaz funcionamiento; el estacionamiento de vehículos; el abasto suministro, almacenamiento, distribución, tratamiento o descarga de los servicios públicos de agua, drenaje sanitario y drenaje pluvial, gas y otros combustibles, energía eléctrica, alumbrado público, comunicaciones telefónicas, telegráficas y otras; el fraccionamiento de terrenos, los conjuntos habitacionales, cualquier obra o acto que tenga como fin el hacer posible la vivienda y la tenencia legal de la tierra, para el ejercicio de actividades educativas, culturales, de salud, asistencia, recreativas, cívicas y demás funciones públicas, para el ejercicio de las funciones de los poderes del gobierno del estado, de los municipios y de las dependencias federales y todas las demás que tiendan a la consecución de las finalidades establecidas en la ley y en sus reglamentos.

tino,⁶⁵ usos,⁶⁶ reservas,⁶⁷ provisiones,⁶⁸ zonificación,⁶⁹ zona,⁷⁰ centro de población,⁷¹ vía pública,⁷² servicio público,⁷³ obras públicas,⁷⁴ fraccionamientos,⁷⁵ propiedad urbana,⁷⁶ propiedad suburbana,⁷⁷ rural⁷⁸ y estructura vial y sistema de transporte.⁷⁹

⁶⁵ Destinos. son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

⁶⁶ Usos, son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios.

⁶⁷ Reservas, son las áreas dedicadas para el crecimiento de un centro de población.

⁶⁸ Provisiones, son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

⁶⁹ Zonificación, es la delimitación de los espacios con las características de las diversas funciones de la población y de la determinación de los requisitos a que se debe sujetar el uso de los espacios.

⁷⁰ Zona, es toda circunscripción territorial prevista o destinada a una modalidad determinada del uso del suelo, predominante o exclusiva, independientemente de su magnitud.

⁷¹ Centro de población es una concentración urbana, suburbana o rural, sea ciudad, poblado, villa, congregación, pueblo, delegación, comisaría o entidad similar.

⁷² Vía pública, es todo espacio de uso común, incluyendo las obras complementarias, para la comunicación terrestre de la población.

⁷³ Servicio público, es la realización de las actividades señaladas en el cuerpo de la ley como de utilidad pública, cuando se llevan a cabo por el poder público, directamente o a través de organismos descentralizados o concesionarios.

⁷⁴ Obras públicas, son las construcciones, instalaciones y reparaciones inmobiliarias, así como los trabajos y servicios relacionados con ellas, que el gobierno del estado o los ayuntamientos lleven a cabo en ejercicio de sus atribuciones, ya sea que se ejecuten total o parcialmente con fondos del erario o créditos a su cargo, ya sea que se realicen con la cooperación de los particulares, o en colaboración con la federación o a través de organismos descentralizados.

⁷⁵ Fraccionamiento, es la división de lotes de un terreno, para la transmisión de la propiedad o posesión, y se considera como tal el acto o hecho jurídico que mediata o inmediatamente, tenga o pretenda dicha finalidad; la apertura de vías públicas, la instalación de servicios públicos y la realización de cualquier obra de urbanización que implique la división mediata o inmediata de un terreno o que sirva para beneficiar las fracciones o lotes divisibles del terreno en que se ejecuten aquellos; la realización de construcciones sobre un terreno que, al transmitirse individualmente en propiedad o posesión, implique la división del mismo; la división de los excedentes que resulten después de haber fijado la extensión máxima de la propiedad rural, conforme al artículo 27, fracción XVII, de la Constitución general y 73, fracción XXI, de la Constitución del estado.

⁷⁶ Propiedad urbana, es la comprendida dentro del área de un centro de población con trazo de calles y por lo menos un servicio público.

⁷⁷ Propiedad suburbana, es aquella ubicada en zonas adyacentes o periféricas de un centro de población, y que a su vez sea susceptible de ser dotada de algún servicio.

⁷⁸ Propiedad rural es la que no es urbana o suburbana, y puede ser agrícola, ganadera o forestal, subdividiéndose la primera en de "riego, jugo o humedad" y de "temporal" y la segunda en "cultivada", de "agostadero" o "cerril".

⁷⁹ Estructura vial y sistema de transportes, es el conjunto de elementos necesarios para el traslado de personas y bienes dentro del estado.

C) *Autoridades competentes*

Del texto de la ley se desprenden como autoridades con intervención en materia de urbanización: la legislatura local, el gobernador de estado, una dependencia del estado abocada directamente a ella, la Comisión consultiva de desarrollo urbano del estado, y los ayuntamientos.

La Legislatura local tiene atribuciones para dictar los decretos que procedan sobre fundación de centros de población y para determinar sus límites, así como para establecer los sistemas de control del ejercicio de las atribuciones conferidas a los ayuntamientos.

El gobernador es la autoridad competente para planear y ordenar las provisiones, usos, reservas y destinos de los elementos del territorio del estado y del desarrollo de los asentamientos humanos.

La Dirección de planeación y urbanismo, tiene a su cargo ejecutar las medidas que el gobernador ordene en relación a los asentamientos humanos.

Como órgano asesor del gobernador y de los ayuntamientos, se encuentra la Comisión consultiva de desarrollo urbano, integrada por representantes de colegios y asociaciones de profesionales que tengan relación directa con la materia, de cámaras de comercio e industria, de juntas de mejoramiento moral, cívico y material, de sindicatos e instituciones populares, y de cualquier otra entidad legalmente constituida. Esta comisión es presidida por el gobernador del estado.

D) *Planes de desarrollo urbano*

Los asentamientos humanos son regulados a través de los planes urbanos, estatales, municipales, de zonas conurbadas, regionales, subregionales, directores urbanos, parciales, o sectoriales.

El plan estatal es el conjunto de estudios, políticas, normas técnicas y disposiciones relativas, para regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, aplicables en el territorio del estado, para mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados y establecer la estrategia de desarrollo urbano.

Los planes municipales deben recibir la opinión de la Comisión coordinadora del plan estatal y ser aprobados por el gobernador del estado. Una vez publicados y registrados, la autoridad municipal sólo puede expedir licencias de construcción si las solicitudes están de acuerdo con el plan.

Las conurbaciones deben ser formalmente reconocidas mediante declaratoria del gobernador. En la planeación y desarrollo de esas zonas participan tanto el Ejecutivo como los ayuntamientos, mediante la formación de una comisión con personalidad jurídica y patrimonio propio. Este organismo tiene facultades para procurarse asesoría técnica, promover la pre-

sentación de proposiciones, realizar investigaciones y oír la opinión de los distintos grupos sociales de los centros de población conurbada.⁸⁰

E) *Centros de población*

La ordenación de los asentamientos humanos se lleva a cabo mediante la planeación y regulación de las acciones tendientes a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

La fundación de los centros de población requiere de un decreto expedido por la Legislatura local. El decreto debe contener las declaratorias precedentes sobre provisiones de tierra y determinación de usos, reservas y destinos.

La conservación de los centros de población, es la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico, el buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto en los planes de desarrollo urbano, y el buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y, en general, todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural.

El mejoramiento es la acción tendiente a reordenar y renovar los centros de población, mediante el adecuado aprovechamiento de sus elementos materiales integrantes y necesarios. Éste puede llevarse mediante convenios entre autoridades y propietarios, o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública.

Es importante señalar que todas las obras que se realicen en el estado deben sujetarse a lo dispuesto en los planes de desarrollo urbano, y que las construcciones, ampliaciones o modificaciones que se hagan sin licencia o que lo contravengan pueden ser demolidas total o parcialmente por las autoridades competentes, sin obligación de indemnizar.

F) *Consejos de colaboración municipal*

La ley crea los consejos de colaboración municipal como organismo de representación y coordinación entre las autoridades y los particulares, a fin de que coadyuven en la ejecución de determinadas obras, como son: pavimentación, electrificación de zonas urbanas, alumbrado público, agua y alcantarillado, aceras, parques y jardines, entre otras, y en general todas aquellas que entrañen aumento al valor y mejoría específica de la propiedad.

Los consejos de colaboración municipal están integrados por un repre-

⁸⁰ Dice la Ley de desarrollo urbano del estado que el fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros de población formen o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social.

sentante del municipio, uno de los comerciantes, uno de las industrias que existan en el municipio o colegio de ingenieros y arquitectos, una de los propietarios de fincas en el municipio, y uno del gobierno del estado. Además podrá invitarse con voz, pero sin voto, a los representantes de asociaciones de profesionales, industriales, comerciantes, ejidos y pequeños propietarios del municipio.

Los integrantes del consejo duran en su cargo tres años, debiendo convocar el ayuntamiento cuando tome posesión, a la comunidad para su formación. El representante del municipio y del gobierno del estado son designados por el secretario general de Gobierno y por el presidente municipal.

Las atribuciones del consejo serán las de representar los intereses de la comunidad, proponer la creación de nuevos servicios, promover, estimular y organizar la colaboración de los particulares, recomendar la ejecución y realización de obras, o el establecimiento de servicios públicos, suscribir o proponer las bases para la celebración de contratos de obras y asistir al municipio en todo lo que concierna al cumplimiento en la ejecución de obras contratadas y, en general, promover y proponer todos aquellos actos e iniciativas que interesen al municipio, ya sea de oficio o a solicitud de éste. Cada consejo tendrá un presidente que ostenta la representación jurídica y general del organismo, un secretario y un tesorero.⁸¹

Los consejos pueden proponer obras de utilidad pública mediante el sistema de cooperación de los propietarios de inmuebles de las zonas beneficiadas. Para ese efecto se estableció un derecho que genéricamente se denomina "El aumento de valor y mejoría específica de la propiedad", que gravita con tal carácter sobre los inmuebles que se benefician por una obra de urbanización, por estimarse que su desarrollo y conclusión acrecienta el valor de los predios.

Las notificaciones para hacer efectivo el derecho se realizan por la tesorería del municipio o la autoridad hacendaria estatal, observándose las normas establecidas en la Ley de ejecución y justicia fiscal.

Si el cooperador no se encuentra conforme con la liquidación lo puede comunicar al ayuntamiento para que éste determine si existe algún error, resolviendo de inmediato y tomando las medidas necesarias para reparar los mismos.

⁸¹ El secretario del consejo lleva la firma, en unión del presidente, en los actos jurídicos que le son al consejo, como contratos de obras, suscripción de títulos de crédito y demás actos similares, además lleva y autoriza el libro de actas. El tesorero tiene a su cargo el manejo de los fondos.

G) *Impuestos de la plusvalía*

También considera la ley el financiamiento de obras a través del impuesto de plusvalía al precisar que el aumento de valor y la mejoría específica de la propiedad como consecuencia inmediata y directa de la ejecución de obras públicas, son objeto de gravamen, que puede ser estatal o municipal.

Agrega que dicho impuesto tiene el carácter de objetivo y afecta a todos los inmuebles comprendidos dentro de la zona beneficiada por la obra pública, la cual es definida por la Dirección general de planeación y urbanismo del estado, previa aprobación de los ayuntamientos interesados. Esta definición se publica en el periódico oficial del estado.

Es importante señalar que el impuesto de plusvalía recaudado se debe invertir en el pago de indemnizaciones de los predios expropiados para la ejecución de las obras y en su costo quedando incluidos en este concepto los gastos correlativos a estudios, intereses y comisiones por contratación de créditos, y empréstitos destinados al financiamiento correspondiente, por lo que el monto total del impuesto no puede exceder de esos conceptos.

H) *Sanciones*

También el ordenamiento otorga facultades al gobernador y a las autoridades municipales para vigilar el cumplimiento de la ley y de sus reglamentos, y para ese efecto les autoriza a adoptar y ejecutar las medidas de seguridad,⁸² a calificar infracciones⁸³ y a imponer sanciones administrativas.⁸⁴

Reflexión final:

Creemos que este repaso por las normas de derecho público del estado de Guerrero, nos dan una idea clara de la importancia que reviste el estudio del derecho local, puesto que regula en diversos aspectos a la gran población del país.

⁸² Son consideradas medidas de seguridad: la suspensión de trabajos y servicios; la clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, construcciones y obras; la desocupación o desalojo de inmuebles, la demolición de construcciones, el retiro de instalaciones y la prohibición de actos de utilización.

⁸³ Son infracciones: dar entrada o curso a documentos, contratos y convenios que contravengan la normación jurídica relativa al desarrollo urbano de la entidad; faltar a la obligación de guardar secreto respecto de los asuntos que conozcan, revelar los datos confidenciales o aprovecharse de ellos y exigir bajo el título de cooperación o colaboración u otro semejante cualquier prestación pecuniaria o de otra índole no prevista en la ley.

⁸⁴ Las sanciones pueden ser la amonestación y suspensión del cargo durante quince días y en caso de reincidencia, la separación del puesto sin perjuicio de las responsabilidades de tipo penal que correspondan.

El olvido que de él se ha hecho es indudablemente reflejo fiel y angustioso del centralismo imperante que nos hace discriminar una parte trascendente de la legislación y que obliga a los juristas a reflexionar en la necesidad de conocer y difundir en toda su amplitud la pirámide normativa local, pues sólo de esa manera se obtendrá en cada uno de los estados de la República, un mejor y más justo marco jurídico.

Mario RUIZ MASSIEU