



Gobierno de
Guadalajara



13 JUL 2022

10:59h

Gobierno de
Guadalajara

RECIBIDO

limni

Secretaría General

5 anexos y en digital

**H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL
MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO.
PRESENTE**

Los que suscriben **ALDO ALEJANDRO DE ANDA GARCÍA, KARLA ANDREA LEONARDO TORRES, RAFAEL BARRIOS DÁVILA, ITZCÓATL TONATIUH BRAVO PADILLA y SALVADOR HERNÁNDEZ NAVARRO**, en nuestro carácter de Regidores de este Ayuntamiento e integrantes de la Comisión Edilicia de Servicios Públicos Municipales, en ejercicio de las facultades que nos confieren los artículos 41 fracción II y 50 fracción VIII, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; 90, 92, en relación con el artículo 109 fracción XXII, numeral 4, todos del Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, someto a la elevada y distinguida consideración de este Ayuntamiento la siguiente **Iniciativa de Acuerdo de Ayuntamiento, que tiene por objeto el reordenamiento de las concesiones en los panteones de propiedad municipal de la ciudad de Guadalajara**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. El artículo 115 fracción II de nuestra Carta Magna, establece que los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios

públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

2. De igual forma, el artículo 115 fracción III inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que los Municipios tendrán a su cargo servicios públicos, entre ellos, el de panteones.

3. Por su parte, el artículo 73, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, establece que el municipio libre es base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Jalisco, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los fundamentos en ella señalados.

4. De conformidad con lo señalado en el Reglamento de Panteones para el Municipio de Guadalajara, cementerio o panteón es el lugar de propiedad municipal o privada, vocacionado exclusivamente para recibir y alojar los cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados, y para el propósito de la presente iniciativa sólo se referirá a los panteones de propiedad municipal, en específico a la regularización de la posesión de las fosas o tumbas, entendidas estas como las excavaciones horizontales en el terreno de un panteón destinadas a la inhumación de cadáveres, y en su caso, de los monumentos funerarios o mausoleos, que son la construcción arquitectónica o escultórica que se erige sobre una tumba y de los nichos u osarios, que resultan el espacio

en un muro destinado específicamente para el depósito de restos humanos áridos o cremados.

Previo a plantear la realidad en la operación y conservación de los panteones municipales, es necesario dejar sentado con claridad la naturaleza jurídica de los inmuebles municipales que están dedicados al servicio público de panteones. Debe señalarse que a partir del 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 115, en lo que interesa, dispuso que los Estados tendrán como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, y éste, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que administrará libremente su hacienda, e investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, por lo que desde esos momentos se otorgó la potestad de poseer y administrar una hacienda (Conjunto de las rentas, impuestos y demás bienes de cualquier índole, regidos por el Estado o por otros entes públicos), que es el medio para ejercer sus atribuciones y obligaciones.

En razón de lo anterior, a partir de la vigencia del Decreto 8783, del 1º de enero de 1972, por el cual se expidió la Ley Orgánica Municipal se dice de los bienes municipales:

74. El patrimonio municipal estará formado por:

*I. Todos los bienes muebles e inmuebles, destinados al servicio público municipal.
[...]*

75. Los bienes propios del Municipio, son inalienables e imprescriptibles; los destinados a un servicio público y los de uso común, son además de inalienables e imprescriptibles, inembargables

Por su parte el artículo 76 de esta norma dispuso:

Artículo 76. Solamente con autorización de la Legislatura del Estado, y previa desafectación, podrán enajenarse los bienes inmuebles destinados a servicios públicos...

Esta norma sometió al imperio municipal los inmuebles destinados a los servicios públicos, y cuando el municipio es legalmente propietario, le imprime las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables, así las cosas, se condicionó normativamente la disposición de los inmuebles municipales dedicados a panteones e impuso un requisito para su enajenación como fue la autorización previa del Congreso del Estado.

Con posterior reforma a partir del 16 de mayo de 1984, por el decreto número 11575, la ley del caso determinó:

Artículo 90. El patrimonio municipal estará formado por:

*I. Todos los bienes, muebles e inmuebles, destinados al servicio público municipal;
[...]*

Artículo 91. Los bienes propios del Municipio son inalienables e imprescriptibles; los afectos a un servicio público municipal, los destinados a fines públicos y los de uso común, son además inembargables.

Artículo 94. Pueden aprovecharse todas las personas de los bienes de uso común del dominio público de los municipios; para aprovechamientos especiales, se necesitará concesión otorgada con los requisitos establecidos en esta ley.

Con la reforma transcrita, se estableció la modalidad de aprovechamiento especial de bienes inmuebles de dominio público, imponiendo la concesión como medio legal del aprovechamiento individualizado, por lo que, a partir de esta reforma de ley, se establece una nueva metodología para el uso de inmuebles destinados al servicio público de panteón y subsiste la obligación de tener autorización previa del Congreso del Estado para la enajenación.

En la actualidad la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, establece:

Artículo 82. El patrimonio municipal se integra por:

I. Los bienes de dominio público del Municipio;

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

I. Son bienes del dominio público:

[...]

b) Los destinados por el Municipio a un servicio público, así como los equiparados a estos conforme a los reglamentos;

Artículo 85. Para la enajenación de bienes de dominio público de los municipios se requiere su previa desincorporación del dominio

público, aprobada por el Ayuntamiento, conforme a la presente ley.

[...]

De lo anterior, se sigue que los inmuebles de propiedad municipal, destinados al servicio público de panteones, desde que fue legislado en Jalisco a su naturaleza jurídica, se les imprimió el carácter de *inalienables e imprescriptibles, inembargables*, e impuso requisito de autorización previa para que perdieran esas características y pudieran ser afectos a celebrarse y ejecutar en ellos todos los actos jurídicos regulados por el derecho común.

Por tanto, el municipio de Guadalajara, tiene un patrimonio inmobiliario destinado en específico al servicio público de panteones, los cuales a la fecha no se ha autorizado su enajenación, ni se han desincorporado del dominio público aprobado por el Ayuntamiento, por tanto, sobre ellos nunca ha existido un traslado de dominio a particulares, consecuentemente, sobre su uso opera de conformidad con la ley, la concesión a particulares y no es posible celebrarse y ejecutar en ellos todos los actos jurídicos regulados por el derecho común.

No pasa desapercibido que el Reglamento de panteones establece dos tipos de modalidades de posesión de dichos espacios, a saber:

Artículo 12.

1. Para ser beneficiario de los servicios que presta la Dirección de Panteones de Guadalajara, el solicitante debe presentar el título de propiedad o el contrato de derecho de uso a temporalidad al corriente del pago de derechos.

Así las cosas, un título de propiedad y un contrato de derecho de uso a temporalidad, son la forma en que el reglamento dispone que pueden ser beneficiarios de los servicios de los panteones municipales, pues bien, ambas modalidades son contrarias a la Ley vigente, esto es, el reglamento no es acorde a la ley, por tanto no es de aplicar, ni legalmente admisible que se le de algún valor a los denominados títulos de propiedad como a los contratos de uso que hayan sido otorgados sin que mediara concesión.

Resulta necesario resaltar la obligación que señala el artículo 93 de la ley precitada, de evitar la ocupación irregular de los bienes públicos, al establecer:

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

En ese sentido, resulta imperativo llevar a cabo las gestiones administrativas necesarias, para que se regularice la posesión, estatus fiscal y administrativo y el uso de todas y cada una de las fosas o tumbas, entendidas estas como las excavaciones horizontales en el terreno de un panteón destinadas a la inhumación de cadáveres, y en su caso, de los monumentos funerarios o mausoleos, que son la construcción arquitectónica o escultórica que se erige sobre una tumba, así como, de los nichos u osarios, que resultan el espacio en un muro

destinado específicamente para el depósito de restos humanos áridos o cremados, ya que se insiste estos elementos del inmueble público denominado panteón, son propiedad del municipio y en muchos casos deben ser tomados en posesión total por el Ayuntamiento para su resguardo, regularización y en su caso, puesta a disposición de los habitantes de la ciudad que así lo requieran conforme a la ley vigente.

Lo anterior resulta una actividad de alta prioridad, derivado de las condiciones actuales que permea en todos los panteones municipales, ya que se tiene registro que casi un 80 % de las fosas, tumbas, nichos u osarios, no tienen regular su documentación de posesión, se estima que la gran mayoría no ha cubierto los derechos municipales que habilitan la posesión a particulares, y es muy grande el número de ellas y sus monumentos que están en condición ruinoso físicamente, lo que tiene como consecuencia la existencia de un riesgo continuo en la seguridad física de los asistentes y trabajadores de los panteones.

Con el transcurso de los años, comienza a ser más visible la problemática de deterioro en gran parte de los espacios de los panteones municipales, los cuales han comenzado a sufrir los estragos del tiempo y que, en combinación con el incremento incesante del costo de insumos y reparaciones para su intervención o rescate, han hecho del mantenimiento de los cementerios una labor sumamente costosa para el Ayuntamiento, mismo que padece de la falta de recursos financieros suficientes para hacerle frente, a razón del abandono y la falta de pago por concepto de predial o derechos de uso en la que han incurrido muchos de los contribuyentes responsables.

Naturalmente, esta situación ha propiciado una inadecuada implementación de la política de conservación y mantenimiento de los panteones municipales ya que los recursos financieros disponibles que se asignan cada ejercicio fiscal, apenas alcanzan para una intervención estética ocasional y las adecuaciones o reparaciones que se hacen, buscan principalmente evitar mayores contingencias, riesgos o peligros para la población que, año con año, concurre a visitar a familiares y personas cuyos restos se encuentran depositados en estos espacios.

Esta situación, paradójicamente contrasta con el cúmulo de cuentas, adeudos y créditos fiscales que se tienen identificados por las dependencias municipales responsables quienes han solicitado la intervención de este órgano de gobierno, con la finalidad de que se atienda, de manera integral, la implementación de una política tendiente a reforzar las acciones fiscales para recuperar el monto de créditos, adeudos y accesorios en favor de las arcas municipales, situación que podría devenir, a la postre, en un incremento presupuestal para el área responsable de su conservación, intervención y mantenimiento, así como en la concientización a los particulares responsables sobre la necesidad de mantener actualizado, en regla y al corriente el pago de sus contribuciones municipales.

Adicionalmente, es importante referir que, de acuerdo al estudio realizado tanto por la Dirección de Cementerios Municipales, como de la propia Tesorería Municipal, también se tienen identificadas diversas cuentas fiscales por las cuales ya no han comparecido quienes se

ostentan, ya sea como responsables titulares o, en su caso, se presuman como herederos o legatarios de los derechos sobre determinados espacios que han permanecido sin mayor actualización, pago o manifestación jurídica o administrativa alguna sobre la posesión o derecho de uso de los mismos, por lo que resulta indispensable para la autoridad municipal llamar a comparecencia a quienes pretendan reclamar o acreditar tales derechos y, de esta forma, también estar en condiciones de regularizar la situación fiscal y la legal disposición de varios de los espacios en los panteones municipales.

Asiste a lo anterior, la premisa en la cual el otorgamiento de propiedad o usufructo de los espacios en los panteones municipales también presupone el cumplimiento de obligaciones fiscales, so pena de perder el derecho real, en caso de abandono de la cosa o la falta de interés del particular por lo que, en estos casos, diversos criterios jurisdiccionales le reconocen a la autoridad municipal la potestad de implementar los procedimientos formales ante la falta de pago de contribuciones.

Al efecto el reglamento de Panteones para el Municipio de Guadalajara vigente, establece lo siguiente:

Capítulo IX

De la Recuperación de las Tumbas Abandonadas

Artículo 70. 1. La Dirección de Panteones debe realizar las gestiones necesarias para la recuperación de tumbas abandonadas, apegándose a los procedimientos y requisitos que establece la legislación civil.

2. Las tumbas recuperadas se destinarán al arrendamiento de uso a temporalidad para tumbas familiares e individuales, según las características de cada una de ellas.

Así las cosas, la toma de posesión física de las fosas, y la regularización de las circunstancias administrativas y fiscales de cada caso, habilita al Ayuntamiento la puesta a disposición de nuevos concesionarios en el uso de las fosas, tumbas, nichos u osarios, ya que la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, establece las bases para dar en uso exclusivo a particulares los bienes públicos al siguiente tenor:

"Artículo 103. Los bienes y servicios públicos municipales, con excepción de los servicios de seguridad pública y policía preventiva municipal, así como de los bienes inmuebles con valor histórico o cultural relevante en los términos de la ley de la materia, previa autorización del Ayuntamiento, pueden ser materia de concesión a particulares, sujetándose a lo establecido por esta ley, las cláusulas del contrato de concesión y demás leyes aplicables."

"Artículo 104. Para la concesión de bienes y servicios públicos municipales, el Ayuntamiento debe emitir una convocatoria suscrita por el Presidente Municipal y el funcionario encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, que debe publicarse en la Gaceta Municipal o en el medio oficial de divulgación previsto por el reglamento aplicable, además de la publicidad que el Ayuntamiento considere conveniente."

El Ayuntamiento, acorde a la naturaleza del bien o servicio, puede utilizar un mecanismo distinto a la convocatoria pública, siempre y cuando la decisión se encuentre fundada y motivada y sea aprobada por el Ayuntamiento por mayoría absoluta."

(Lo resaltado es propio)

Por tanto, es menester llevar acciones que permitan la toma de posesión física y jurídica de las fosas, tumbas, nichos u osarios en panteones municipales, se regularice su situación hacendaria, y se promueva su concesión a los habitantes que deseen hacer uso del servicio municipal, en aquellas tumbas o nichos que, por falta de pago de los impuestos o derechos correspondientes, estado ruinoso y no existencia formal de tercer interesado con derechos oponibles.

Por último, se debe insistir que la propuesta es regularizar toda fosa, tumba, nicho u osario que se encuentre abandonada e irregular, que se hayan agotado el derecho de uso por no estar al corriente en su situación fiscal y por ende que carecen de derecho a los beneficios del servicio público de panteones, por lo que se plantea se programen todo tipo de acciones que devuelvan la posesión física y jurídica al ayuntamiento y en los casos que esto último no sea necesario, se regularice la posesión conforme a la ley, otorgando concesiones a temporalidad y en el caso de quien este regular y ostente un título de propiedad en términos del reglamento vigente se le garantice, de ser posible, una temporalidad equivalente a la de la propiedad.

Por ende, lo que se propone es llevar a cabo un programa de regularización jurídica y del pago de obligaciones fiscales sobre el derecho de uso de espacios en panteones municipales por parte de este Ayuntamiento. A su vez, con la finalidad de garantizar la adecuada operación del referido programa, se considera que el mismo deberá de conformarse de las siguientes etapas:

- a) Actualización del inventario de todas las fosas, tumbas y sus monumentos, nichos u osarios, modalidades de posesión o derecho de uso, de los panteones propiedad del municipio de Guadalajara.
- b) Diseño del padrón unificado y simplificado de las cuentas fiscales de contribuyentes propietarios y/o usuarios de panteones municipales, en cualquiera de sus modalidades.
- c) Determinación de fosas, tumbas, nichos u osarios, en abandono y/o estado ruinoso y por consiguiente actualmente inoperable.
- d) Toma material de fosas, tumbas y sus monumentos, nichos u osarios, que por sus características de falta de pago de derechos de uso y abandono pueden ser intervenidas.
- e) Propuesta al Ayuntamiento de fosas, tumbas, nichos u osarios, recuperadas e intervenidas que de inmediato pueden ser materia de una concesión.

ANÁLISIS DE REPERCUSIONES

• **Jurídicas, sociales y presupuestales:** En razón de que la presente iniciativa pretende re direccionar el actuar de las dependencias municipales sin modificaciones en su plantilla, ni sus atribuciones, no existen repercusiones adicionales en estos ámbitos, a las que ya se manifestaron.

• **Laborales:** No existen, en razón de que no propone la creación de nuevas dependencias o ampliación a las existentes.

Fundamento jurídico.

En mérito de lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 115 fracción II y III, inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 73 de la Constitución Política del Estado de Jalisco; 1, 2, 3, 4 numeral 40, 10 y 50 fracción I de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, y 89, 90, 92 y 108 fracción I, del Código de Gobierno Municipal; de conformidad en el ejercicio de las facultades que se me confieren, pongo a su consideración los siguientes puntos de:

ACUERDO MUNICIPAL:

PRIMERO. Se instruye a la Dirección de Cementerios, para que en el término de 90 días hábiles implemente el programa de regularización jurídica, toma de posesión física y pago de obligaciones fiscales sobre la posesión o derecho de uso de fosas, tumbas, nichos u osarios en los panteones de propiedad municipal.

SEGUNDO. El programa al que se refiere el resolutivo Primero constará de las siguientes etapas:

a) Actualización del inventario de todas las fosas, tumbas y sus monumentos, nichos u osarios, modalidades de posesión o derecho de uso, de los panteones propiedad del municipio de Guadalajara.

b) Diseño del padrón unificado y simplificado de las cuentas fiscales de contribuyentes propietarios y/o usuarios de panteones municipales, en cualquiera de sus modalidades.

c) Determinación de fosas, tumbas, nichos u osarios, en abandono y/o estado ruinoso, y por consiguiente actualmente inoperables.

d) Toma material de fosas, tumbas y sus monumentos, nichos u osarios, que por sus características de falta de pago de derechos de uso y abandono pueden ser intervenidas.

e) Propuesta al Ayuntamiento de fosas, tumbas, nichos u osarios, recuperadas e intervenidas que de inmediato pueden ser materia de una concesión.

TERCERO. Se instruye a la Tesorería Municipal a que, en coordinación con la Dirección de Cementerios, en un plazo no mayor a los 90 días naturales implemente las acciones y gestiones administrativas de su competencia que a continuación se señalan, para su consiguiente remisión a las áreas y dependencias municipales responsables del seguimiento a lo dispuesto por el presente acuerdo.

a) Desarrollo e implementación de la estrategia fiscal para la cuantificación y notificación de adeudos y créditos fiscales de las cuentas fiscales de contribuyentes propietarios y/o usuarios de panteones municipales.

b) Ejecución de la gestión de cobro, a través de procesos formales de notificación, aseguramiento, secuestro administrativo, embargo y, en su caso, procedimientos de remate para la recuperación de

concepto de adeudo, pérdida de derechos reales, extinción de usufructo y demás supuestos correspondientes.

- c) Determinación de cuentas incobrables y en su caso gestión de cancelación de créditos fiscales, en caso de que no se cuente con el personal necesario para ejecutar la presente acción, es procedente solicitar personal comisionado temporalmente.

CUARTO. Se instruye a la Sindicatura Municipal a que, en coordinación con Dirección de Cementerios y la Consejería Jurídica, en un plazo no mayor a 15 días hábiles, realice las acciones administrativas y jurídicas necesarias, previstas en el inciso d) del resolutivo Segundo del presente Acuerdo, para desarrollar el análisis y planteamiento de la estrategia y metodología administrativa y legal a realizar en los procesos de toma física de fosas, tumbas y sus monumentos, nichos u osarios, de propiedad o uso de los espacios en panteones municipales.

QUINTO. Se otorga a los particulares titulares de las cuentas fiscales de los derechos de propiedad o uso de espacios en panteones municipales a los que se refiere el resolutivo Primero del presente acuerdo y que no puedan ser debidamente notificados de los procesos de regularización de la posesión de fosas, tumbas y sus monumentos, nichos u osarios, que no hayan sido declaradas abandonadas o estén en estado ruinoso, dos años para regularizar su situación.

Una vez realizado el trámite de regularización, previa demostración de haber regularizado, o bien se agote el plazo para regularizarse, se realice la determinación de concesionarles el espacio municipal.

SEXTO. Se faculta al Presidente Municipal, Síndica Municipal, Tesorero Municipal y Secretario General del Ayuntamiento a suscribir toda la documentación inherente al cumplimiento del presente decreto.

TRANSITORIOS:

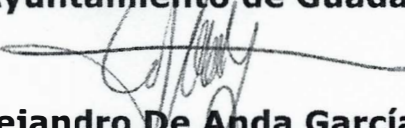
Primero. Publíquese el presente acuerdo en la Gaceta Municipal de Guadalajara.

ATENTAMENTE

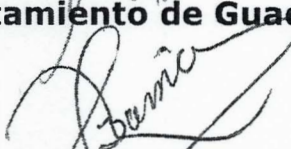
Guadalajara, Jalisco. Julio de 2022.



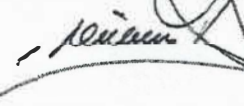
Karla Andrea Leonardo Torres
Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara.



Aldo Alejandro De Anda García
Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara.



Rafael Barrios Davila
Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara.



Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla
Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara.



Salvador Hernández Navarro
Regidor del Ayuntamiento de Guadalajara.