

del estado de Guerrero núm. 364

TÍTULO NOVENO. DE LA COORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 247. Corresponde al Ejecutivo del Estado la representación jurídica y administrativa del Municipio en todos los asuntos que deban resolverse fuera de la Entidad.

Artículo 248. Los Ayuntamientos requieren autorización del Congreso del Estado para lo siguiente:

- I. Obtener empréstitos o créditos;
- II. Enajenar, donar, permutar o gravar y dar de baja sus bienes muebles e inmuebles;
- III. Dar en arrendamiento sus bienes propios cuando el término del arrendamiento exceda la gestión edilicia;
- IV. Celebrar contratos de obra pública, así como de prestación de servicios públicos que generen obligaciones, cuyo término no exceda la gestión del Ayuntamiento;
- V. Otorgar concesiones en los términos que establece esta Ley;
- VI. Modificar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común, y
- VII. Desafectar el servicio público de los bienes municipales.

Artículo 249. En sus programas de descentralización y desconcentración de la Administración Pública del Estado se considerará que se deleguen a los Ayuntamientos facultades y se les transfieran recursos para la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios públicos con sujeción a las leyes y a las normas expedidas al efecto.

Artículo 250. El Gobernador de Estado podrá ordenar visitas periódicas a los Ayuntamientos para investigar irregularidades o indebidos manejos de la Hacienda Municipal en relación a fondos o bienes estatales o federales, poniéndolos en conocimiento del Congreso para que éste resuelva lo conducente.

Artículo 251. Los Ayuntamientos deberán solicitar al Congreso del Estado, por conducto del Gobernador, autorización para celebrar convenios de amistad, intercambio y colaboración con ciudades de países extranjeros.

Artículo 252. En las controversias de carácter contencioso sobre cuestiones de límites entre Municipios resolverá el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, conforme a lo dispuesto por el artículo 11 de la presente Ley.

Artículo 253. Las controversias que se susciten entre los Ayuntamientos y los ciudadanos por actos de autoridad serán conocidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Comentario:

A modo de advertencia debemos señalar que la interpretación que puede derivarse de nuestros comentarios al título noveno, sobre las relaciones presentes entre los poderes del estado y los municipios, aparece matizada por el hecho ineludible que se hacen desde la doctrina, por una parte, y desde la práctica reciente. Así, lo primero que debe afirmarse es que la relación que se establece a nivel constitucional entre los municipios y sus órganos de gobierno (los ayuntamientos) como entes político administrativos básicos de la estructura federal de Estado imperante en México, con respecto a las entidades federativas, es de naturaleza jurídica distinta de la entablada entre éstas y la Federación. A ello habrá que aunar la especial posición que ha adquirido el municipio a través de su inclusión como parte legitimada activamente en los procedimientos de controversia constitucional; quedando pendiente la cuestión sobre la legitimidad teórica sobre tal papel.¹⁸⁴

Entre los dos órdenes de gobierno –el nacional y el local- se presenta una relación jurídica coextensa, es decir de la misma jerarquía, originado por el sistema de distribución de competencias entre los órganos de dichos órdenes establecido en el artículo 124 constitucional¹⁸⁵ y por el principio de *soberanía* (autonomía) de los regímenes estatales. Por el contrario, siguiendo a Ruiz Massieu, puede advertirse que la relación existente entre la esfera local de las entidades federativas y la municipal está caracterizada por una evidente desigualdad: tratándose del municipio, éste se encuentra subordinado jurídicamente a lo estipulado tanto en el marco constitucional federal como en la normatividad suprema interior de cada entidad, así como a sus leyes reglamentarias (y el mejor ejemplo es la ley que ahora se comenta) y a las actuaciones de los tres poderes estatales.¹⁸⁶

Esta relación de dependencia se observa en los 79 municipios que conforman la entidad y los poderes públicos locales. Los municipios guerrerenses, a pesar de su heterogeneidad respecto a sus características de desarrollo económico, culturales o demográficas, mantiene, con relación al orden estatal, una marcada sujeción a la voluntad de sus órganos en la mayoría de los actos jurídicos que realizan con otros entes públicos o con particulares, tal y como queda de manifiesto en el título que comentamos. Por ello, resulta adecuado señalar los diferentes nexos que se

¹⁸⁴ Al respecto conviene la lectura del trabajo de Manuel González Oropeza, "EL poder municipal", en Rosas Aispuro Torres, José y David Cienfuegos Salgado, coords., *El municipio en Iberoamérica*, Durango, México: H. Ayuntamiento del municipio de Durango, Editora Laguna, 2003, pp. 35-36, donde señala: "Si el actor fundamental de los Estados Unidos Mexicanos como nación, son precisamente los estados, las partes sustanciales de éstos debieran ser igualmente los Ayuntamientos Unidos de cada entidad federativa, no considerados como mera división territorial, como se acotaba antes de la reforma constitucional de 1996 al artículo 115, sino como la base de gobierno de las mismas entidades federativas[...]".

¹⁸⁵ El citado dispositivo constitucional señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados".

¹⁸⁶ RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudios de derecho político de estados y municipios*, 3ª ed., México: Porrúa, 1990, p. 9.

del estado de Guerrero núm. 364

establecen y perviven entre los municipios y el poder público guerrerense dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El municipio y el Poder Ejecutivo. Corresponde en primer término ocuparnos del Poder Ejecutivo, al que tradicionalmente se le ha identificado con el carácter de representante de los municipios “en todos los asuntos que deban resolverse fuera de la entidad”. Sin embargo, el papel protagónico dado a los municipios en el ámbito del derecho procesal constitucional autoriza a pensar en la necesaria modificación de tal concepto. Debe pensarse además que no se ha establecido un sistema idóneo de resolución de controversias constitucionales interno, dejándose prácticamente en todos los casos que sea el Poder Judicial de la Federación el que intervenga en la resolución de tales conflictos.

Conforme al articulado en comento el numeral 247 LOML permite que el Ejecutivo del estado sea el representante jurídico y administrativo de los municipios en todos los asuntos que deban resolverse fuera de la Entidad. La justificación de tal decisión se encuentra en el hecho de que el municipio, como ente jurídico político (a pesar de contar personalidad jurídica propia), se encuentra incapacitado para ejercer por sí mismo los derechos y cumplir con las obligaciones contraídas fuera de los límites territoriales del Estado, porque no es una persona jurídica *totalmente* autónoma sino que tiene que regir sus actos jurídicos según la normatividad federal y estadual vigentes y conforme a los programas y planes de desarrollo emitidos por el propio Ejecutivo estatal, especialmente en el rubro político y económico.¹⁸⁷ Se trata, por establecer un símil, de las mismas limitaciones que impone el Constituyente originario en el artículo 117 al prohibir incondicionalmente a los estados el “celebrar alianza, tratado o coalición con otro estado ni con las potencias extranjeras”, aunque en este caso es evidente que hay un trasfondo histórico que explica tal preocupación constitucional, y que también se refleja en la fracción VIII del mencionado artículo 117, al prohibírseles “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional”.

Retornando al ámbito municipal, encontramos que el artículo 250 LOML, faculta al gobernador, con base en el reconocido carácter de supervisor a encargarse de la supervisión y vigilancia de la actuación de la administración pública municipal; y, atendiendo al principio de interés público, le permite también ordenar visitas periódicas a los ayuntamientos con el fin de detectar presuntas irregularidades en la hacienda municipal o en la administración de fondos o bienes estatales o federales.

¹⁸⁷ Faya Viesca señala que el artículo 115 constitucional federal inviste a los municipios de personalidad jurídica para todos los efectos legales, y que “esta investidura de rango constitucional tienen una expresa traducción en el sentido de un pleno reconocimiento al municipio como ente público, como órgano titular de potestades públicas, pero con la clara limitante de que el ejercicio de sus potestades públicas depende en gran medida de las legislaturas de los estados, por ser éstas quienes emiten las leyes orgánicas de los municipios y quienes señalan las contribuciones que podrán recibir”. *El federalismo mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, México: Porrúa, 1998, p. 218.

Ley orgánica del Municipio Libre

Conviene destacar, a pesar de lo anterior, que el ejecutivo local no se encuentra facultado por la Ley para ejercer el derecho de sanción en contra de las autoridades municipales, sino que únicamente puede realizar una investigación de carácter declarativo que hará del conocimiento del Congreso del Estado, para que, en el supuesto de comprobarse las presuntas irregularidades cometidas por los funcionarios, sea éste órgano del poder público el encargado de aplicar las sanciones correspondientes conforme al sistema de responsabilidades.

Sin embargo, la relación que puede darse entre el municipio y el ejecutivo estatal no concluye ahí. Como éste, además de sus funciones formalmente administrativas, también cuenta con atribuciones materialmente jurisdiccionales, por lo cual cabe la posibilidad de que se establezca una relación de este género con los municipios. El supuesto más conocido es el de la relación que se establece, en el caso de nuestro estado, a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, que es un órgano jurisdiccional autónomo para dictar sus fallos, al resolver las controversias que pudieran presentarse entre los ayuntamientos y los ciudadanos en materia administrativa y tributaria locales, pero que está integrado orgánica y financieramente al Poder Ejecutivo local.

Por otra parte, en el artículo 249 LOML, y atendiendo a los principios de descentralización y de desconcentración de la función administrativa estatal, se autoriza a las autoridades competentes para que deleguen a los Ayuntamientos facultades y les transfieran recursos financieros o materiales para la ejecución de obras públicas –creación, construcción, conservación o modificación de bienes inmuebles de naturaleza pública como por ejemplo: edificios gubernamentales, vías de comunicación, plazas, jardines, etcétera-¹⁸⁸ y la prestación de servicios públicos, es decir, la realización regular y constante de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas a través de la acción directa del Estado o de los particulares por medio de la concesión –dotación de agua potable, servicios de limpia, seguridad pública, educación, etcétera-.¹⁸⁹ Este tema puede explicarse por el abandono fiscal en que se tiene al municipio puesto que lejos de permitírsele recaudar algunos impuestos que podrá aplicar directamente a tales necesidades tiene, en cambio, que esperar a la distribución de recursos que hace la Federación y estados vía el Poder Ejecutivo. *El municipio y el Poder Legislativo*. Ya adelantamos que las relaciones municipio – legislatura se encuentran fundadas en el hecho de que es ésta la que se encarga de definir el marco jurídico general de los municipios en la entidad, a la vez que señala las contribuciones que deberán cobrar. Pero no es la única, así, las relaciones que se establecen entre los municipios del Estado y la Legislatura local se circunscriben a cuatro aspectos fundamentales:

a) El Congreso del Estado detenta la facultad reglamentaria de las disposiciones constitucionales en materia de la estructura, integración y funcionamiento de los municipios, ya que según lo estipulado en la fracción V del artículo 47 de la Constitución del Estado, tiene encomendado “legislar sobre el Municipio Libre

¹⁸⁸ *Diccionario jurídico mexicano* ... p. 706.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 2906.

del estado de Guerrero núm. 364

sujetándose a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

b) Asimismo, en virtud a su actuación como órgano materialmente jurisdiccional, es titular de la potestad sancionadora, porque el título décimo tercero de la Constitución local lo faculta para sancionar política o administrativamente, a través del correspondiente juicio político, la declaración de procedencia o el juicio de responsabilidad administrativa, a los funcionarios municipales (presidentes, síndicos, regidores y demás funcionarios de menor nivel dentro de la administración pública municipal) que pudieran incurrir en los supuestos establecidos en el artículo 250 de la LOML o encuadrar en las hipótesis jurídicas establecidas en dicho título décimo tercero.

c) Además, el Congreso del Estado detenta la facultad de autorizar a los ayuntamientos la contratación de empréstitos o créditos con la banca comercial o de desarrollo; la autorización para enajenar, donar o permutar así como gravar y dar de baja sus bienes muebles e inmuebles; el arrendamiento de sus bienes municipales cuando el término del arrendamiento exceda la gestión edilicia, es decir, dure más de tres años; celebre contratos de obra pública así como prestación de servicios públicos que generen obligaciones, cuyo término también exceda los tres años; el otorgamiento de concesiones y la modificación del destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común; y por último, para la desafección del servicio público de los bienes municipales, como indica el artículo 248 de la Ley reglamentaria municipal.

También está facultado para autorizar a los Ayuntamientos, por conducto del gobernador, la celebración de convenios de amistad, intercambio y colaboración con ciudades de países extranjeros. Con esa disposición se pretende establecer vínculos de cooperación y asistencia técnica en materia cultural y actividades recreativas o deportivas con la finalidad de coadyuvar en el desarrollo integral de los habitantes de esos municipios y para el conocimiento de las experiencias vitales, las capacidades científico-tecnológicas o la comprensión de costumbres y tradiciones de otras sociedades y regiones distintas a las nuestras, en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado.

d) Y finalmente, el Congreso local se encuentra facultado en el propio artículo 47 de la Constitución local, en su fracción XIII, para crear, suprimir o fusionar municipios o realizar modificaciones a sus límites territoriales de conformidad con la opinión del gobernador del Estado.

Asimismo, de acuerdo con la fracción XXVI del citado artículo: “suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, conforme a las hipótesis previstas y al procedimiento de la Ley correspondiente”, para lo cual el gobernador también puede verter su opinión al respecto. Relacionado con lo anterior, a la Legislatura Local también le es posible resolver en definitiva, los conflictos no contenciosos que pudieran suscitarse entre los municipios o las comisarías en materia de límites territoriales.

Ley orgánica del Municipio Libre

El municipio y el Poder Judicial. La única posibilidad de relación entre los municipios y el máximo órgano jurisdiccional del Estado, esto es, el Tribunal Superior de Justicia, se puede dar en caso de que exista un conflicto de naturaleza contenciosa entre dos o más municipios, por lo que de actualizarse ese supuesto jurídico, será el Pleno de aquel tribunal, el que resuelva el litigio de manera definitiva.