



Juan Sabines Guerrero, Gobernador del Estado de Chiapas, a sus habitantes hace saber: Que la Honorable Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado, se ha servido dirigir al Ejecutivo a su cargo el siguiente:

Decreto Número 185

La Honorable Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en uso de las facultades que le concede la Constitución Política local; y,

Considerando...

Por las anteriores consideraciones este Honorable Congreso del Estado, ha tenido a bien emitir el siguiente Decreto de:

Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas

TÍTULO I. DEL RÉGIMEN MUNICIPAL

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 1º. La presente ley es de orden público y tiene por objeto establecer las bases generales de la organización y régimen interior de los municipios del Estado de Chiapas, respetando la libertad y autonomía que les otorga la Constitución Política del Estado.

Artículo 2º. El Municipio Libre es una Institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, cuya finalidad consiste en promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local y prestar los servicios básicos que ésta requiera.

Estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autónomo en su régimen interno y con libre administración de su hacienda.

Artículo 3º. El Gobierno y la administración de cada uno de los municipios del Estado de Chiapas, estarán a cargo de los Ayuntamientos respectivos, cuyos miembros serán nombrados por elección popular directa, realizada con apego a las disposiciones legales correspondientes, salvo los casos de excepción contemplados en la Constitución política del Estado.

Entre los Ayuntamientos y los Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial del Estado, no habrá autoridad intermedia.

Artículo 4º. Las controversias de cualesquier índole que se susciten entre los Ayuntamientos de dos o más municipios o entre uno de estos y el Poder Ejecutivo, serán dirimidas por el Poder Legislativo, y las que surgieren

Ley Orgánica Municipal

entre este y alguno de los Ayuntamientos, serán resueltas por el Poder Judicial del Estado.

Artículo 5°. Los municipios tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación de los servicios públicos que les competen.

Artículo 6°. Los municipios podrán ser representados política y jurídicamente por el Ejecutivo del Estado, en todos aquellos asuntos que deban tratarse y resolverse con la Federación y con otras Entidades Federativas.

Artículo 7°. Los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se formará de las contribuciones señaladas por el Congreso del Estado y en los términos que establecen los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 70 y 73, de la Constitución Política del Estado.

Artículo 8°. Los municipios podrán coordinarse entre sí, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a las leyes con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo.

Artículo 9°. Los municipios, para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formularán planes y programas de acuerdo con las leyes de la materia.

Artículo 10. Las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por la Ley que al efecto expida el Congreso del Estado, con base a lo dispuesto por los artículos 123, apartado b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 70, de la Constitución Política del Estado.

Artículo 11. En todo el Estado se dará entera fe, crédito y valor a los actos públicos, registros, despachos y certificados de las autoridades municipales.

Capítulo II. Los Municipios del Estado

Artículo 12. El Estado de Chiapas para su organización política y administrativa, estará constituido por Municipios libres, de acuerdo con las bases contenidas en los artículos 115 de la Constitución Política de los

del estado de Chiapas

Estados Unidos Mexicanos y 65 de la Particular del Estado, siendo los siguientes: 1. Acacoyagua; 2. Acala; 3. Acapetahua; 4. Aldama; 5. Altamirano; 6. Amatán; 7. Amatenango de la Frontera; 8. Amatenango del Valle; 9. Ángel Albino Corzo; 10. Arriaga; 11. Bejucal de Ocampo; 12. Bella Vista; 13. Benemérito de las Américas; 14. Berriozábal; 15. Bochil; 16. Cacaohatán; 17. Catazajá; 18. Cintalapa; 19. Coapilla; 20. Comitán de Domínguez; 21. Copainalá; 22. Chalchihuitán; 23. Chamula; 24. Chanal; 25. Chapultenango; 26. Chenalhó; 27. Chiapa de Corzo; 28. Chiapilla; 29. Chicoasén; 30. Chicomuselo; 31. Chilón; 32. El Bosque; 33. El Porvenir; 34. Escuintla; 35. Francisco León; 36. Frontera Comalapa; 37. Frontera Hidalgo; 38. Huehuetán; 39. Huitiupán; 40. Huixtán. 41. Huixtla; 42. Ixhuatán; 43. Ixtacomitán; 44. Ixtapa; 45. Ixtapangajoya; 46. Jiquipilas; 47. Jitotol; 48. Juárez; 49. La Concordia; 50. La Grandeza; 51. La Independencia; 52. La Libertad; 53. Las Margaritas; 54. Larráinzar; 55. Las Rosas; 56. La Trinitaria; 57. Mapastepec; 58. Maravilla Tenejapa; 59. Marqués de Comillas; 60. Mazapa de Madero; 61. Mazatán; 62. Metapa; 63. Mitontic; 64. Montecristo de Guerrero; 65. Motozintla; 66. Nicolás Ruiz; 67. Ocosingo; 68. Ocopetec; 69. Ocozacoautla de Espinosa; 70. Ostuacán; 71. Osumacinta; 72. Oxchuc; 73. Palenque; 74. Pantelhó; 75. Pantepec; 76. Pichucalco; 77. Pijijiapan; 78. Pueblo Nuevo Solistahuacán; 79. Rayón; 80. Reforma; 81. Sabanilla; 82. Salto de Agua; 83. San Andrés Duraznal; 84. San Cristobal de Las Casas; 85. San Fernando; 86. San Juan Cancuc; 87. San Lucas; 88. Santiago El Pinar; 89. Siltepec; 90. Simojovel; 91. Sitalá; 92. Socoltenango; 93. Solosuchiapa; 94. Soyaló; 95. Suchiapa; 96. Suchiate; 97. Sunuapa; 98. Tapachula; 99. Tapalapa; 100. Tapilula; 101. Tecpatán; 102. Tenejapa; 103. Teopisca; 104. Tila; 105. Tonalá; 106. Totolapa; 107. Tumbalá; 108. Tuxtla Gutiérrez; 109. Tuxtla Chico; 110. Tuzantán; 111. Tzimol. 112. Unión Juárez; 113. Venustiano Carranza; 114. Villa Comaltitlán; 115. Villa Corzo; 116. Villaflores; 117. Yajalón y 118. Zinacantán.

Artículo 13. Los municipios tendrán el territorio comprendido dentro de los límites que hasta hoy se les han reconocido.

El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, tendrá la facultad de modificar su extensión territorial y la de suprimir los municipios existentes y crear otro en su lugar, cuando así sea

Ley Orgánica Municipal

conveniente al interés público y se cumplan las formalidades que establece la Constitución Política del Estado.

Artículo 14. Las diferencias sobre límites territoriales, que se susciten entre dos o más municipios, serán resueltos por el Congreso del Estado, menos cuando sea de carácter contencioso.

Cuando sea de carácter contencioso, el conflicto será resuelto por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Capítulo III. De la Vecindad en los Municipios

Artículo 15. Son vecinos del municipio las personas que residan habitualmente dentro de su territorio.

Artículo 16. La vecindad en los municipios se adquiere por:

- I. Tener cuando menos un año de residencia efectiva y con domicilio establecido dentro del municipio; y,
- II. Manifestar expresamente antes del tiempo señalado en la fracción anterior, ante la autoridad municipal, el deseo de adquirir la vecindad, anotándose en el registro municipal.

Artículo 17. La vecindad en los municipios se pierde por:

- I. Ausencia legal;
- II. Ausentarse por más de seis meses;
- III. Manifestar expresamente el propósito de residir en otro lugar.

La vecindad de un municipio, no se perderá cuando el vecino se traslade a otro lugar para el desempeño de un cargo público, de una comisión de carácter oficial del Municipio, del Estado o de la Federación, o de sus entidades, o para la realización de estudios científicos o artísticos.

Artículo 18. Son derechos de los vecinos del municipio:

- I. Ser preferidos en igualdad de circunstancias, para el desempeño de los empleos, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos o concesiones municipales;

del estado de Chiapas

- II. Votar y ser votados para los cargos públicos municipales de elección popular, reuniendo los requisitos que las leyes electorales señalen;
- III. Formar parte de los consejos de participación y colaboración vecinal.

Artículo 19. Son obligaciones de los vecinos:

- I. Contribuir para los gastos públicos del municipio de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes;
- II. Prestar auxilio y colaboración con las autoridades, cuando sean requeridos para ello de acuerdo con las disposiciones legales;
- III. Enviar a sus hijos e hijas o pupilos a las escuelas públicas o privadas incorporadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, así como procurarles la educación media superior.
- IV. Inscribirse en los padrones expresamente determinados por las leyes, así como en el padrón vecinal del municipio;
- V. Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda;
- VI. Desempeñar las funciones electorales y censales para las que fueron nombradas;
- VII. Formar parte de los consejos de participación y colaboración vecinal cumpliendo con funciones que se les encomiende;
- VIII. Las demás que determine esta Ley, los bandos y reglamentos municipales y otras disposiciones legales aplicables.

COMENTARIO AL TÍTULO PRIMERO

¿Por qué una Ley Orgánica y no una Ley Reglamentaria del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? es un cuestionamiento que nos obligamos a responder antes de comenzar el análisis de los artículos de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas*.

Para algunos autores la conveniencia de elaborar una ley reglamentaria del artículo 115 puede ser la alternativa que resuelva la problemática que actualmente presenta la organización de los municipios.

Aunque la uniformidad de esta propuesta, rompa con las ideas de innovación, disertación, cosmovisión de las diferentes comunidades que integran municipios; la

Ley Orgánica Municipal

realidad demuestra que la gama extensa de los cuerpos normativos que regulan a éstos en la actualidad; no son propuestas de los municipios, sino planteamientos de las legislaturas de los estados; tal y como lo expresa Elisur Arteaga Nava al señalar: "...frecuentemente se encuentran variantes entre unos y otros, la verdad es que éstas obedecen más a la acción de los poderes de los estados que a la de los municipios. El derecho municipal es heterónomo; es impuesto por entes ajenos a la comunidad."¹

Para comenzar la relatoría del por qué el municipio se regula por una ley orgánica, es pertinente revisar algunas opiniones doctrinarias sobre su concepto.

La teoría señala que por Ley Orgánica, debemos entender la sustentada en algún artículo constitucional relacionado con la estructura del poder público o la referida a un ente estatal específico.

Felipe Tena Ramírez al estudiar a los actos propiamente legislativos del Congreso, propone que éstos pueden clasificarse en leyes orgánicas, en leyes reglamentarias y en leyes ordinarias. Las dos primeras tienen como objeto disponer de los medios para que pueda funcionar un precepto constitucional.

"Entre la ley orgánica y la reglamentaria *existe una diferencia evidente*. Ley orgánica es la que regula la estructura o el funcionamiento de alguno de los órganos del Estado... - en tanto- Ley reglamentaria es la que desarrolla en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución..."²

La expedición de las Leyes Orgánicas Municipales se hace a través de los Congresos Locales, como consecuencia de la aplicación de las facultades implícitas contenidas en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si la propuesta inicial de crear una Ley Reglamentaria del artículo 115 quisiéramos se hiciera una realidad, tendríamos que plantear la reserva expresa de esta competencia al Congreso de la Unión, adicionando alguna de las fracciones del artículo 73 para evitar entonces que los estados federados aplicaran el 124 constitucional.

Sin duda, muchas opiniones en contrario argumentarían que esta *federalización relativa a la regulación del municipio* sería una norma más, que debilitaría al federalismo; atentando incluso contra los estados y la autonomía municipal; sin embargo en este preámbulo el interés que se busca es solamente sembrar inquietudes, porque como adelante quienes postulan esta idea de fortalecer al municipio mediante la integración de la Ley Reglamentaria; consideran que hasta ahora las legislaturas locales desarrollan los principios contenidos en el artículo 115 de manera desigual y diversa, sin tomar en

¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, Tratado de Derecho Constitucional, Volumen 2, México, Oxford, 1999, p. 751.

² TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983, p. 295.

del estado de Chiapas

cuenta las opiniones de la comunidad a quien va dirigida esta ley y las grandes diferencias que existen entre los municipios en su propio estado.

Valencia Carmona, sostiene “...es posible y deseable expedir una ley reglamentaria, la cual no necesariamente será restrictiva de los municipios; antes al contrario, puede ser un ordenamiento que amplíe y diversifique los derechos y garantías que actualmente dichas corporaciones poseen.”³

Las denominaciones de Ley Orgánica y Ley Reglamentaria no siempre son aplicadas con exactitud por los legisladores; los treinta y un estados regulan a sus municipios a través de leyes orgánicas, aclarándose que la designación de ley orgánica cambia de estado a estado, siendo los nombres más comunes los de ley orgánica municipal, código municipal y ley orgánica del municipio libre;⁴ esta tendencia se basa en la teoría

³ VALENCIA CARMONA, Salvador, Derecho Municipal, México, Porrúa, 2003, p. 45.

4

Aguascalientes	LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES
Baja California	LEY DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
Baja California Sur	LEY ORGÁNICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR
Campeche	LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE
Coahuila	CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA
Colima	LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA.
Chiapas	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS
Chihuahua	CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA
Distrito Federal	LEY ORGANICA DEL REGIMEN MUNICIPAL
Durango	LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE DURANGO
Guanajuato	LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUANAJUATO
Guerrero	LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO
Hidalgo	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO
Jalisco	LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO
México	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO
Michoacán	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO
Morelos	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS
Nayarit	LEY MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE NAYARIT
Nuevo León	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON
Oaxaca	LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA
Puebla	CÓDIGO REGLAMENTARIO PARA EL MUNICIPIO DE PUEBLA
Querétaro	LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO
Quintana Roo	LEY DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
San Luis Potosí	LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE SAN LUIS POTOSI
Sinaloa	LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA
Sonora	LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA
Tabasco	LEY ORGÁNICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO

Ley Orgánica Municipal

de que, “el municipio puede enfocarse bien como desconcentración, o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo.”⁵ No podemos soslayar, que un sector de la doctrina conceptuaba al municipio como un órgano descentralizado por región, y aunque en la época actual esta tesis está superada y *hasta eliminada* con la reforma de 1999, lo cierto es que nos quedan ciertas reminiscencias de mediados del siglo pasado.

La existencia de dos teorías dominantes para explicar el origen del municipio identificadas como la *jusnaturalista* y la legalista; han forjado una polémica que para ciertos tratadistas aún no está dilucidada; como se apunta en líneas anteriores hasta hace poco menos de treinta años, se sostenía que la organización municipal era una forma de descentralización por región,⁶ puntualizándose que el municipio nunca ha sido una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los expresamente establecidos por la Constitución; aunado a lo anterior, el sistema federal mexicano se ha concentrado en la organización de competencias y estructuras de dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal y aunque la reforma del 23 de diciembre de 1999 al artículo 115, le reconoció lo que denominan *orden de gobierno municipal*, lo cierto es que coincidiendo plenamente con el maestro González Oropeza “...los alcances de su autonomía o libertad todavía están indefinidos, por lo que la sola palabra, a falta de interpretación constitucional válida, no implica un cambio en la naturaleza del municipio.”⁷

El artículo 2º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, dispone que el territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana y que para su organización política y administrativa se dividirá en *Municipios Libres*, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su *Ley Orgánica respectiva*, lo que permite válidamente corroborar que en el estado de Chiapas la modalidad para organizar sus municipios, es a través de Ley Orgánica; considerada esta libertad para algunos estudios uno de los problemas más difíciles de erradicar en la práctica

Tamaulipas	CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE TAMAULIPAS
Tlaxcala	LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA
Veracruz	LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE VERACRUZ
Yucatán	LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATAN
Zacatecas	LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO DEL ESTADO DE ZACATECAS

⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo 1er. y 2º. Cursos, México, Oxford, 2005, p. 214.

⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1978, p. 205.

⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “México El orden de gobierno municipal ¿Espejismo o Realidad?, Régimen Jurídico Municipal en Iberoamérica, México, UNAM, 2008, p. 479.

del estado de Chiapas

municipal al permitir la diversidad con la que desarrollan las legislaturas estatales, a través de sus constituciones los preceptos contenidos en el artículo 115 constitucional.

Para Jaime Cárdenas Gracia, “la última reforma constitucional marcó la pauta para que los congresos locales reformaran su legislación en materia municipal, lo que fue hecho de manera desigual y diversa.”⁸ Por ello, dicho autor se inclina por la conveniencia de la elaboración de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional.

Sin embargo, la realidad es la que plantea Arturo Pontifes Martínez, al señalar que las Leyes orgánicas municipales, son ordenamientos que establecen “las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las constituciones general de la república y estatal, donde se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio, así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos. Una sola ley rige para todos los municipios de una entidad federativa.”⁹

Las leyes orgánicas establecen la competencia, atribuciones y facultades del Estado en ciertas materias a los diversos órganos que habrán de ejercitarlas. “...En relación con las normas que establecen facultades a los órganos del Estado, la ley orgánica tiene como función principal:

- a) Determinar el ámbito material de validez de esas normas, y
- b) Determinar el ámbito personal de validez de las mismas.

Las leyes orgánicas pueden referirse, además, al establecimiento de algunos procedimientos o materias que no están contenidos en leyes específicas, que regulan la actividad del Estado en ciertas materias... Otra materia que pueden contener las leyes orgánicas es el establecimiento de las diversas relaciones existentes entre los órganos del Estado cuya actividad reglamentan.”¹⁰

Finalmente, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas; siguiendo la estructura constitucional mexicana, es dictada por el Poder Legislativo estatal, y su obligatoriedad según lo establecen los artículos 40 y 41, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, queda debidamente demarcada, numerales que se complementan con el artículo 30 fracción VI de la Constitución Política del Estado Libre

⁸ CARDENAS GRACIA, Jaime, Comentario al artículo 115, Derechos del pueblo mexicano, México, 2006, p. 141.

⁹ PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, La facultad reglamentaria del ayuntamiento, ABC del gobierno municipal, México, 2000, p. 81.

¹⁰ ADATO GREEN, Victoria, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, México, Porrúa, 1998, pp. XV y XVI.

Ley Orgánica Municipal

y Soberano de Chiapas,¹¹ que a la letra dice: “Son atribuciones del Congreso del Estado: *Legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre y dar las bases de los reglamentos respectivos.*”

Las bases a las que se refiere el anterior numeral quedan descritas expresamente en el artículo 70 de la Constitución Chiapaneca el cual contiene ocho fracciones y que en varias de las disposiciones hace referencia a que la Ley Orgánica definirá sus atribuciones con las bases establecidas en el mismo; así podemos afirmar que el municipio desarrolla su autonomía ejerciendo sus facultades que al efecto le otorgan el orden constitucional federal, local y la respectiva ley orgánica municipal.¹²

Comentario Artículo 1º. La afirmación categórica que hace el artículo primero de la ley, al establecer que es de orden público se refiere a que su aplicación está por encima del interés de los particulares, por lo que las renunciaciones que de ellas se hicieren se tendrán como nulas; las disposiciones que establece la ley son irrenunciables, es decir los gobernados no pueden volitivamente decidir sobre su aplicación, por lo que el interés privado queda sometido al interés público.

El carácter imperativo de las normas de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, trae como consecuencia que los actos realizados en contravención a tal ordenamiento están *viciados de nulidad absoluta según lo estipulado por el artículo 7º del Código Civil para el Estado de Chiapas*, al señalar que “Los actos ejecutados contra el tenor de las leyes prohibitivas o de interés público, serán nulos, excepto en los casos de que la ley ordene lo contrario”.

En este artículo se precisa el objeto de la ley, el cual consiste en: establecer las bases generales de la organización y régimen interior de los municipios del Estado de Chiapas, disposición que desarrolla lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

En ambos artículos se subraya que las leyes que expidan las legislaturas en materia municipal tendrán por objeto establecer “las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

¹¹ Última reforma, Periódico Oficial No. 316, de fecha 25 de Julio de 2011.

¹² ROBLES SOLIS, Enrique, Constitución Política del Estado de Chiapas, comentada, México-Chiapas, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado de Chiapas, 2003, p. 224.

del estado de Chiapas

fijará, asimismo, las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los Bandos o Reglamentos correspondientes”.¹³

Esta disposición sienta las bases para que independientemente de cómo legislen los Congresos Locales, éstos deberán cubrir lo que indica la ley primaria. El estado de Chiapas, sin duda cumple cabalmente esta disposición, previendo además que en caso de que por las circunstancias específicas de los municipios, éstos no cuenten con los reglamentos pertinentes, se utilizará como referencia la ley orgánica municipal del estado de Chiapas.

“Dentro de las funciones públicas del Estado, destaca la potestad organizativa de la administración pública municipal, misma que lleva implícita la potestad de imperio y que es necesaria para que en cada momento el municipio adapte su aparato de organización administrativa a las exigencias sociales”.¹⁴

La Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que se cita a continuación define al orden público de la siguiente manera:

“LEYES DE ORDEN PÚBLICO. La naturaleza misma de la Ley de orden público hace prevalecer su aplicación a las de interés particular, por lo que las renunciadas que de ellas se hicieren se tendrán como nulas y no puestas. Las disposiciones de orden público son irrenunciadas, precisamente por el interés de la sociedad en su observancia y aplicación.”¹⁵

Comentario artículo 2º. Para muchos autores la expresión *municipio libre* es equivalente al concepto de autonomía; la fórmula municipio libre fue delineada desde los proyectos revolucionarios que precedieron a la Constitución de 1917, no podemos olvidar que Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal, por ello puede dársele legítimamente el título de *Apóstol del Municipio Libre*; basta leer el mensaje que pronunció para implantar las reformas sociales y políticas el 3 de octubre de 1914 para poner en manifiesto esta intención: “El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.”¹⁶

¹³ Artículos 115 Fracción II numeral a) y 70 fracción I párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas; respectivamente.

¹⁴ ZAPATA PEROGORDO, Alejandro y MEADE HERVERT, Oliver, “Las atribuciones municipales”, El Municipio. Base del régimen interior de los Estados, Laguna, México, 2010, p. 373.

¹⁵ Registro No. 340932. Localización: Quinta Época. Instancia: Sala Auxiliar. Fuente: Semanario Judicial de la Federación CXX. Página: 590,. Tesis Aislada. Materia (s) : Común.

¹⁶ OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, México, Porrúa, 1985, p. 318.

Ley Orgánica Municipal

A pesar de que por mucho tiempo hemos aquilatado la idea del *municipio libre* como baluarte revolucionario, para Salvador Valencia Carmona, “la libertad de que goza el municipio no es en manera alguna absoluta.”¹⁷ Aseveración que hace al referir que, si bien es cierto los estados de la federación tienen el imperativo de tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa *al municipio*, este imperativo no se contrapone a otros criterios de organización como lo es la desconcentración administrativa de sus dependencias que operan en el ámbito municipal y la descentralización horizontal de áreas estratégicas para los gobiernos estatales.

Ejemplos de *entes* bajo el esquema de descentralización horizontal por región en Chiapas, en relación con municipio de San Cristóbal de Las Casas, son: Secretaría General de Gobierno, Subsecretaría de Gobierno de la Región V Altos; Secretaría de Hacienda, Delegación de Hacienda San Cristóbal; Secretaría del Trabajo, Delegación San Cristóbal; Secretaría de Infraestructura, Delegación Regional II Altos; Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural, Delegación Regional Altos; Secretaría de Economía, Delegación Altos; Secretaría de Desarrollo y Participación Social, Delegación Regional II Altos; Secretaría del Campo, Delegación II Altos San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; Secretaría de Turismo, Delegación Regional II Altos; Secretaría de Salud, Departamento de Supervisión Estatal de Caravanas de la salud Zona Altos; Secretaría de Educación, Delegación Regional San Cristóbal de Las Casas; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Delegación de Tránsito de San Cristóbal de Las Casas; y, Secretaría de Transportes, Representación Regional Altos.¹⁸

La primera Constitución chiapaneca aprobada por un Congreso Constituyente fue la del 19 de noviembre de 1825, promulgada por Don *Manuel José de Rojas* en su calidad de primer gobernador interino del Estado; en dicho documento se mencionó que el territorio chiapaneco, se conformaba de la siguiente manera: “Art. 3º. El territorio del Estado es el mismo que antes componía la intendencia y gobierno político del mismo, y consta de los partidos de la capital, Llanos, Tuxtla, Tonalá, Soconusco, Istacomitán, Coronas comprensivo de los de S. Andrés y Zimojovel, Palenque unido con el de Tila, y Ocosingo con el de Huixtán.”

¹⁷ VALENCIA CARMONA, Salvador, opus. Cit., p. 155.

¹⁸ Los Datos corresponden a oficinas situadas en la Ciudad de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas; que corresponde a la Región V. Altos Tsotsil-Tzeltal: Conformada por los municipios de San Cristóbal de las Casas, que será la cabecera, Aldama, Amatenango del Valle, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chenalhó, Huixtán, Mitontic, Larráinzar, Oxchuc, Pantelhó, San Juan Cancuc, Santiago El Pinar, Tenejapa, Teopisca y Zinacantán. (Artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Chiapas).

del estado de Chiapas

Concretamente en Chiapas, la división en municipios libres, se da en 1915¹⁹ cuando desaparecen las jefaturas políticas y en consecuencia la eliminación de la división territorial de Chiapas en departamentos; *surgiendo en su lugar el municipio libre*.

“Antes de la expedición de la Constitución Política del Estado de Chiapas de 1921, el territorio del estado se dividía internamente en trece departamentos: Mariscal, Comitán, Chiapa, Chilón, Las Casas, La Libertad, Mezcalapa, Palenque, Pichucalco, Simojovel, Soconusco, Tonalá y Tuxtla. Todos ellos contaban con jurisdicciones político-geográficas más o menos definidas, por la suma de las superficies de las localidades que las componían.”²⁰

Con la desaparición de las jefaturas políticas, los trece departamentos chiapanecos se dividieron en 59 *municipios libres* con la jurisdicción que tenían las localidades que figuraban como municipios o agencias municipales, sin fijar numéricamente la extensión territorial ni la nomenclatura de las colindancias; posteriormente se fueron agregando otras divisiones hasta llegar a los 118 municipios con los que actualmente cuenta el estado de Chiapas.

A partir de los 59 municipios se fueron creando otros, en virtud de que al alcanzar las localidades el millar de habitantes, se les convertía en nuevos municipios y así sucesivamente.

En cuanto a la connotación adoptada por el legislador *institución de orden público*, consideramos que el vocablo *institución*, está redireccionado a entenderlo como el “ente de derecho público de cualquier naturaleza jurídica (centralizado, paraestatal, descentralizado, sociedad civil o mercantil de Estado, asociación civil, desconcentrado, comisión, comité, registro público, autónomo, órgano legislativo o judicial, etcétera).”²¹

El orden público, que en líneas atrás ha sido expuesto bajo la lupa de la tesis maximalista;²² no permite que las normas imperativas contenidas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, sean contravenidas sin alterar su validez; sin embargo, la tendencia actual de interpretación del orden público se inclina por considerar que si el fin último del orden público es la coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad, asociada con la noción de paz pública, el objetivo específico de las medidas de gobierno deberán estar encaminadas a englobar a las instituciones jurídicas que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; bajo la regulación de principios, normas e instituciones que dada situaciones excepcionales

¹⁹ Decreto del 6 de Enero de 1915.

²⁰ ROBLES SOLIS, Enrique, Opus. Cit., p. 219.

²¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, Diccionario Jurídico General, Tomo 2 México, IURE, 2006, p. 697.

²² Los seguidores de esta tesis postulan una concepción amplia del orden público internacional, que incluya todas las leyes de policía.

Ley Orgánica Municipal

pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos, siempre que existan causas justificadas y argumentadas que garanticen mantener la organización pacífica en determinada comunidad.

“El orden público funciona como un límite por medio del cual se restringe la facultad de los individuos sobre la realización de ciertos actos o se impide que ciertos actos jurídicos válidos tengan efectos dentro de un orden jurídico específico, es decir, el orden público es un mecanismo a través del cual el estado impide que ciertos actos particulares afecten intereses fundamentales de la sociedad.”²³

La expresión *el Municipio Libre es la base de la división territorial*, debe correlacionarse con los artículos 43 y 115 de la CPEUM que establecen “Las partes integrantes de la Federación son los Estados... teniendo como base de su división territorial al municipio... Rafael I. Martínez, sostiene que: “Lo anterior significa que el estado mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios. Lo que lleva a anticipar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal; Sin que ello signifique que los estados miembros de la federación surgieron por la suma de municipios que hubieren decidido confederarse.”²⁴

En México, según el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, conjuntamente con los gobiernos estatales y municipales, existen 2,435 municipios, cuyo territorio no está repartido de manera igual, ni su división atiende al número de pobladores ó a condiciones socioeconómicas; la variante numérica de municipios con que cuenta cada estado, es un fenómeno que responde a causas de todo tipo; histórico, étnico, político, geográfico, estratégico, económico, cultural. Las particularidades de cada municipio determinarán su capacidad económica para realizar sus funciones, las cuales también han de influir en su estructura administrativa. Ya algunos países de Latinoamérica han considerado que la división territorial político-administrativa deberá hacerse con base en la participación ciudadana; planteándose el siguiente interrogante ¿Por qué es necesario buscar un nuevo sistema de división territorial político-administrativo? porque la división territorial político-administrativa actual no obedece a ningún criterio lógico y porque en un sistema gubernamental no pueden cumplirse los roles indicados en la Constitución sin la participación de los ciudadanos.²⁵

²³ GONZÁLEZ DE COSSÍO, Francisco, Hacia una Definición Mexicana de “orden público”, <http://www.camex.com.mx/nl36-cont.pdf>. p. 4.

²⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo, Volumen 3, México, Harla, 1997, p. 158.

²⁵ <http://www.eumed.net/libros/2007b/275/4.htm>

del estado de Chiapas

Como ya se mencionó, el 6 de enero de 1915 se crea en Chiapas al municipio libre,²⁶ haciéndose la primera declaratoria formal como *base de la división territorial de la entidad*. El 14 de febrero de 1916 se promulga la Ley que determina las funciones del Municipio Libre en Chiapas,²⁷ lo cual origina la tesis de que esta entidad es pionera del municipio libre en la República, en virtud de que se adelanta un año, a la Constitución de 1917, otorgándole al municipio la categoría de *libre*. Cabe señalar que en los primeros artículos de esa antañona ley se decía: “El Municipio es Libre y será administrado por ayuntamientos de elección popular directa sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.” “Chiapas se dividirá en tantos Municipios cuantos sean los que existan en la actualidad y estén constituidos conforme a las leyes vigentes.”

“La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Chiapas es el Municipio Libre.”²⁸ “Los municipios tendrán el territorio comprendido dentro de los límites que hasta hoy se les han reconocido.”²⁹

Estas disposiciones prevén dos aspectos; que los límites territoriales de los municipios son las líneas geográficas que determinan su territorio y que existe un reconocimiento de su superficie como hasta ahora se encuentran delimitados; el artículo 2º de la Constitución chiapaneca establece que “Los asuntos inherentes a los límites territoriales del Estado y sus municipios se resolverán por Acuerdo del Ejecutivo del Estado, aprobado por el Congreso del Estado y de cuando menos, la mitad de los Ayuntamientos.”

La norma anterior prevé el mecanismo para resolver cualquier problema que se pudiera suscitar entre municipios cuando la razón del conflicto fuere la división territorial (límites). Sin embargo existe una marcada contradicción con la redacción del artículo 14 de la Ley Orgánica Municipal vigente, que prevé otro mecanismo al dictar: “Las diferencias sobre límites territoriales, que se susciten entre dos o más municipios, serán resueltos por el Congreso del Estado, menos cuando sea de carácter contencioso.” “Cuando sea de carácter contencioso, el conflicto será resuelto por el Tribunal Superior de Justicia del Estado.”

²⁶ “De hecho es hasta el 6 de enero de 1915 cuando el General Jesús Agustín Castro Comandante en jefe de la División 21 y Gobernador Militar de Chiapas promulga un decreto mediante el cual se substituye la odiada figura del JEFE POLÍTICO por la del MUNICIPIO LIBRE.” BURGUETE ESTRADA, Manuel, ¿Qué buscamos los coletos en las próximas elecciones del 4 de julio? Cronista adjunto del Municipio de San Cristóbal de Las Casas, Chiapas. Di... 27 de junio de 2010.

²⁷ <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/chiapas/gobi.htm>

²⁸ Artículo 65 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

²⁹ Artículo 13 de la Ley Orgánica del Estado de Chiapas.

Ley Orgánica Municipal

Ahora que se promulgó la Constitución del Milenio en Chiapas, debió haberse resuelto esta contradicción que hace que la Ley Orgánica no concuerde con la disposición Constitucional.

Por otro lado, y en la misma temática se precia que el único facultado para crear o suprimir municipios es el Congreso del Estado.³⁰ Esta disposición se correlaciona con el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal que dice: “El Congreso del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, tendrá la facultad de modificar su extensión territorial y la de suprimir los municipios existentes y crear otro en su lugar, cuando así sea conveniente al interés público y se cumplan las formalidades que establece la Constitución Política del Estado.”

Desde luego que al crear o suprimir municipios la división territorial será variada irremediamente, por lo que aquí se observa otro supuesto para su modificación. En el estado de Chiapas, hemos experimentado un procedimiento interesante que dio origen a la creación del Consejo y la Comisión Estatal para la remunicipalización el 12 de junio de 1998, la cual fue vista como un instrumento de desarrollo y conciliación, proponiéndose originariamente el establecimiento de *33 nuevas circunscripciones territoriales susceptibles de convertirse en nuevos municipios*, atendiendo así los compromisos derivados de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Esta experiencia originó que se activara el proceso al que se refiere el artículo 30 de la Constitución local y que se observara al artículo 72 de la misma carta que dice: “Para la incorporación o segregación de un Municipio se deberá:

I. Recibir el voto aprobatorio de la mayoría de los Ayuntamientos del Estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días, contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el asunto, en términos de la ley.

Cuando un ayuntamiento no emita su voto, o se abstenga de ello, dentro del mencionado plazo, se presumirá que vota *en sentido afirmativo*.

II. Contar con la aprobación del Congreso del Estado después de haber oído a los Ayuntamientos interesados.

Agotado este procedimiento se estará en condiciones de llevar a cabo la reforma constitucional correspondiente; previo procedimiento legislativo. Finalmente el miércoles 28 de julio de 1999 se publicó el Periódico Oficial No. 041 2^a. Sección se decretó la creación de los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa,

³⁰ Artículo 30 Fracción XXV de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

del estado de Chiapas

Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar.

Actualmente la división territorial se encuentra estipulada en el artículo 2° de la CPECH y corresponde a 118 municipios.

El municipio está *constituido por una comunidad de personas*, lo que resulta lógico ya que una población es necesaria si queremos constituirnos en una organización social; recordemos que los elementos del municipio son: *población, territorio y gobierno*.

Reynaldo Robles Martínez, puntualmente señala: “La importancia de la asociación de vecindad no se ve reflejada en las leyes orgánicas municipales, sino en la práctica cotidiana de convivencia, en efecto, las leyes orgánicas al referirse a la población regulan la forma de adquirir y perder la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes.”³¹

La población es el conjunto de personas que viven y conviven en un territorio; Eduardo Andrade, señala que “En términos generales, la población es el conjunto de personas que se encuentran en el territorio municipal.”³² Las personas en comunidad conforman el concepto de vecinos, pero no es suficiente un conglomerado de personas, requerimos que éstas tengan relaciones de vecindad que no sólo implica la contigüidad material sino principios de solidaridad, intereses comunes, necesidades similares y deseos de colaboración; la vecindad es el vínculo más importante en un municipio; Valencia Carmona señala: “Ese mismo contacto vecinal ocasiona necesidades especiales y problemas particulares de diversa índole, que hacen imperativo para hacerles frente una peculiar organización jurídica, que no es otra cosa que el municipio.”³³ El municipio es el único nivel de gobierno que cuenta con población.

Ahora bien, esta comunidad de personas se asientan en un territorio determinado, que como ya hemos explicado es la demarcación geográfica de un municipio, asimismo reconocemos que este es el segundo elemento esencial de la institución en estudio, un municipio sin territorio es inimaginable, así lo asevera Reynaldo Robles Martínez, quien además sostiene: “Nos encontramos que todos los terrenos que se encuentran en la República, pertenecen a un Municipio, excepción hecha de los del Distrito Federal; de aquí que podamos afirmar que el territorio de una entidad es la suma de los territorios municipales, el nacional es la suma de los territorios de las entidades, más el que corresponde al Distrito Federal.”³⁴

³¹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 2002, p. 229.

³² ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo J., *Derecho Municipal*, México, Oxford, 2006, p. 129.

³³ VALENCIA CARMONA, Salvador, opus. Cit., p. 27.

³⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, opus. Cit., pp. 232 y 233.

Ley Orgánica Municipal

Conviene traer en este apartado la existencia en Chiapas de la Ley de Categorización Político-Administrativa de los Núcleos de Población del estado de Chiapas; en esta ley se hace referencia a las categorías político-administrativas de la población clasificándose en: Ciudades, *Ciudades Rurales Sustentables*, Villas, Pueblos, Rancherías, Colonias, Parajes, y tierra de los padres Cantones o Riberas.

El vocablo territorio proviene del latín *territorium* derivado de *Terra patrum* que significa tierra de antepasados. El territorio de los municipios suele subdividirse en unidades menores que como hemos visto revisten nombres diferentes según sus peculiaridades; de hecho el cómo llamarlos va ligado con las tradiciones de cada una de las zonas del país; lo cierto es que estas entidades o núcleos poblacionales están subordinadas al ayuntamiento, pero con competencias definidas precisamente en razón del territorio que tienen a su cargo; esta última apreciación está vinculada con lo que llaman funciones positiva y negativa; Valencia Carmona dice al respecto: “La primera consiste en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender las necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo municipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdicción territorial que pertenece a una entidad comunal determinada.”³⁵

En un sistema federal dual, como el nuestro el ámbito de aplicación de la ley juega un papel determinante para comprender la concurrencia; recordemos a *Kelsen* quien afirmó: “... el derecho internacional delimita los ámbitos de validez de los órdenes jurídicos nacionales desde el triple punto de vista territorial, personal y temporal.”³⁶

En la última parte del artículo 2º de esta Ley se encuentra el elemento teleológico del municipio el cual consiste en promover la gestión de sus intereses, proteger y fomentar los valores de la convivencia local. Sobresale a nuestro juicio lo fundamental del municipio, consistente en *prestar los servicios básicos que ésta requiera*. Para alcanzar el bien común, el municipio al igual que los otros dos órdenes de gobierno debe priorizar que lo elemental de la relación doméstica se concrete en acciones;

Para Jorge Fernández Ruíz, “... el *telos* o fin del municipio es doble, pues en primer término radica en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última... El fin del municipio incluye, además, la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general

³⁵ VALENCIA CARMONA, Salvador, opus. Cit., p. 26.

³⁶ KELSEN, Hans, Teoría Pura del Derecho, p. 218. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975, p. 218.

del estado de Chiapas

más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad".³⁷

El concepto de servicios básicos se entiende como el desarrollo de lo que el artículo 115 fracción III de la CPEUM y el artículo 70 fracción II de la CPECH, señala a cargo de los municipios al establecer *funciones y servicios públicos* tema que no profundizaremos en este apartado porque indudablemente no es objeto de nuestro análisis, únicamente queremos dejar asentando que la expresión servicio público en el campo del derecho administrativo es de lo más difícil de definir.

Son dos aspectos importantes al abordar el servicio público, el primero consiste en aclarar que son miles de personas las que para poder dedicarse a sus actividades productivas utilizan cotidianamente los servicios de carácter general o indivisible, nos referimos al servicio de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia, calles, seguridad pública, por citar algunos; y en segundo lugar, para cumplir con esos servicios, proveemos de empleo a una cantidad enorme de trabajadores que se dedican permanentemente a la construcción, mantenimiento y operación de las instalaciones de los servicios públicos. Todo lo anterior con la finalidad de alcanzar por lo menos en el ideal de la imaginación que los servicios tendrán calidad, cobertura y pertinencia.

Cuando la ley orgánica, establece que el municipio estará *dotado de personalidad jurídica*, lo que está haciendo el legislador es dar cumplimiento a los términos de la fracción II del artículo 115 y fracción V del artículo 70 de las Constituciones General y Estatal respectivamente; el municipio entonces es persona, es una persona moral, así también lo determina el Código Civil para el estado de Chiapas en el artículo 23 fracción I que dispone: son personas morales, la nación, los estados y los *municipios*; por lo que no queda duda que se trata de una persona jurídica de derecho público que puede ser sujeto de derechos y obligaciones.

La reforma del 29 de abril de 1933 le otorgó personalidad jurídica a los municipios, a pesar de que el Código Civil Federal expedido en 1928 lo había hecho a través de su artículo 25, reforma que para algunos autores era innecesaria.

Tiene el municipio, al igual que toda persona, un nombre con el cual se conoce su territorio, tiene un domicilio en donde residen los miembros del ayuntamiento, el cual encabeza el presidente municipal; es conocido como palacio municipal; la residencia oficial según el artículo 31 de la LOMCH estará en las cabeceras de los municipios, y no podrán cambiarla a otro lugar, transitoria o definitivamente, sin previa autorización del congreso; el municipio como persona moral es representado por su presidente municipal en primer lugar, pero existen eventos en los que es representado por

³⁷ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Seguridad pública municipal, México, FUNDA, 2003, pp. 47 y 48.

Ley Orgánica Municipal

cualquier otro miembro del ayuntamiento, “igual que sucede en materia civil, en donde una persona puede tener varios representantes.”³⁸

El artículo 17 del Reglamento interior del H. Ayuntamiento de San Cristóbal de Las Casas, vigente señala: “El síndico y los regidores podrán representar, en los términos de la ley o por delegación expresa del pleno del ayuntamiento o a petición del presidente municipal, al municipio cuando haya causa justa para ello.”

“El ayuntamiento, que es un órgano del municipio y no es persona en sí, se integra con personas físicas que elige el pueblo que habita en el territorio del municipio, y esas personas a las que elige ese pueblo, y que se conocen como presidentes municipales, regidores y síndicos, son las que representan y administran al... municipio.”³⁹

El artículo 39 de la LOMCH dispone que: “El presidente municipal es el representante político y administrativo del Ayuntamiento...” Cabe hacer mención que el síndico según el artículo 44 de la LOMCH en su fracción III representa al ayuntamiento en las controversias o litigios en que este fuere parte. El presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que este fuere parte, en caso de que el síndico esté legalmente impedido para ello, o se negare a asumir la representación, en este último supuesto requerirá la autorización previa del ayuntamiento.⁴⁰

La personalidad jurídica del municipio difiere de la usualmente atribuida a los particulares, se trata de una personalidad jurídica originaria ya que es la Constitución la que le atribuye tal carácter.

El presidente municipal se le considera la figura más importante, en virtud de que es el representante nato del municipio, órgano de ejecución de los acuerdos del ayuntamiento y jefe del gobierno y de la administración municipales.⁴¹

El cronista municipal, tiene dentro de sus facultades representar al H. ayuntamiento en congresos, seminarios, encuentros y demás actividades académicas y culturales, que le encomiende el Presidente Municipal.⁴²

Siguiendo con las características de la persona moral, no es extraño que la ley nos haga referencia al *patrimonio propio del municipio*, ya que si nos ceñimos al sistema jurídico mexicano sólo las personas pueden tener patrimonio. Ahora bien, cómo se integra dicho

³⁸ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo Mexicano, México, Porrúa, 1993, p. 413.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Artículo 41 de la LOMCH.

⁴¹ Cfr. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, tomo XX, p. 51

⁴² Artículo 75 fracción XI de la LOMCH.

del estado de Chiapas

patrimonio, la LOMCH destina el título V intitulado de los bienes del municipio para definir su conformación.

El síndico tiene la obligación de legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, deberá procurar llevar registros administrativos para su control.⁴³

El patrimonio del municipio se compone con el conjunto de bienes, pecuniarios y morales ---intangibles--- obligaciones y derechos que constituyen una universalidad de Derecho.⁴⁴

Al respecto conviene mencionar que el artículo 121 fracción II de CPEUM adoptó el principio universal de la *lex rei sitae*, al establecer que: "Los bienes muebles e inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación." De modo que los inmuebles que se encuentran dentro del territorio de un estado determinado, en principio, están sujetos a la respectiva jurisdicción local.

El control patrimonial del estado de Chiapas se lleva a través de la Dirección de Patrimonio del Instituto de la Consejería y de Asistencia Legal, área a quien compete el registro de cualquier cambio de situación patrimonial⁴⁵ del estado en base a la Ley Patrimonial de la Administración Pública del Estado de Chiapas. La relación de colaboración que guarda esta dirección estatal con los ayuntamientos es de vital importancia, ya que en ocasiones no se tiene certeza de a quien pertenece dicho inmueble por lo que deberá hacerse la indagatoria correspondiente para proceder a la disposición del mismo. Es frecuente observar que bienes inmuebles son construidos con recursos de gobierno del estado, por lo que el ayuntamiento tiene que ceder en comodato para su construcción o bien donar el inmueble; ya que no puede invertirse en obra pública si no contamos con la certeza jurídica de la propiedad; asimismo se pueden hacer donaciones simples o condicionadas, las cuales deberán estar registradas en esta dirección.

Se han fijado también normas procedimentales para ciertos casos importantes, así se lee en el inciso b) de la fracción II del artículo 115 al señalar la obligación que tienen las legislaturas de los estados para regular las afectaciones al patrimonio inmobiliario municipal.

⁴³ Artículo 44 fracción IX de la LOMCH.

⁴⁴ Cfr. GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto, El patrimonio, México, Cajica, 1982, p. 43

⁴⁵ Su objeto es regular las acciones relativas al registro, adquisición, incorporación, catálogo, inventario, control, administración, posesión, uso, conservación, mantenimiento, aprovechamiento, destino, enajenación, vigilancia, titulación y afectación del patrimonio del Gobierno del Estado, a cargo del Ejecutivo Estatal.

Ley Orgánica Municipal

Al respecto la LOMCH en su numeral 80 párrafo segundo establece: “Los Ayuntamientos para dar de baja los bienes muebles y equipo de oficina de su patrimonio municipal, requieren únicamente que sea autorizado por el Cabildo con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

“Los Ayuntamientos requerirán de la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros y de la autorización del Congreso del Estado, para que puedan enajenar, permutar, ceder o gravar de cualquier modo los bienes inmuebles y vehículos automotores que formen parte de su patrimonio.”

Los bienes inmuebles de dominio público, son inalienables e imprescriptibles, solo podrán ser enajenados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, y previo decreto de desincorporación dictado por el Congreso del Estado, cuando dejen de servir para el fin al que hayan sido destinados.

Dentro de las atribuciones del ayuntamiento contenidas en el artículo 36 de la LOMCH en la fracción XXXVIII se señala con claridad: “Administrar prudentemente los bienes muebles e inmuebles pudiendo dar en arrendamiento estos últimos por un término que no exceda el de su ejercicio legal, y si fuere mayor o se tratare de enajenaciones, permutas, cesiones o gravarlos, se requerirá, la previa autorización del Congreso del Estado o de la Comisión Permanente, en su caso. Sin este requisito carecerá de valor jurídico cualquier acción.” Es tan importante el patrimonio para las personas morales oficiales que pueden ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley que se reclame los afecte.⁴⁶

Comentario artículo 3º. La reforma del 23 de diciembre 1999 que se le hiciera al artículo 115 de la CPEUM fue de gran importancia, *modificar la palabra administrado por gobernado* para muchos significó el paso que se requería para considerar al municipio un nivel de gobierno; así se nos ha dicho en varios foros; sin embargo, también la postura clara y concreta del maestro González Oropeza, genera posturas opuestas, pues como ya hemos dicho los municipios únicamente tienen asignadas funciones y pocas veces desarrollan políticas públicas para el cumplimiento de los servicios mínimos; la administración de su hacienda está supeditada a las contribuciones que se les asignen y las cantidades que reciben por concepto de las participaciones federales y estatales. “De tal manera que no se puede hablar, en sentido estricto, de un orden de gobierno hasta que no cuente con estas facultades mínimas. El municipio en México, en consecuencia, no es un orden de gobierno, aunque el artículo 115 constitucional nos cree el espejismo de que lo es. Dicho espejismo lo constituyen factores como que hay autoridades electas propias y actos reglamentarios de gobierno,

⁴⁶ Artículo 9 de la Ley de Amparo.

del estado de Chiapas

pero los nexos con las autoridades estatales y la dependencia, en todos los órdenes, hacia las autoridades federales, anulan los esfuerzos formales para concederle plenitud política como orden de gobierno independiente.”⁴⁷ A pesar de ello, se precisa que el gobierno y la administración del mismo estarán a cargo del ayuntamiento, otorgándole la supuesta autonomía política.

La palabra ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, *supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es el “órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas de cada Estado.”⁴⁸

“El ayuntamiento es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del Municipio.”⁴⁹

El artículo 20 de la LOPMCH, así lo define “El Ayuntamiento es el órgano de Gobierno Municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.”

Como tenemos un apartado que se encargará detalladamente de cómo funciona un ayuntamiento, me limitaré a mencionar que el sistema que por mandato constitucional adoptamos en el país según la doctrina es el *modelo de comisión impropia*, de comisión porque se le atribuye al órgano colegiado *ayuntamiento* facultades gubernativas y administrativas; impropia porque dentro de esta colegiación no todos los integrantes están en igual posición; no existe división del ejecutivo con el órgano deliberante; el presidente municipal forma parte del órgano deliberante, lo preside y tiene voto de calidad, y los regidores que debieran ser los integrantes sustantivos del concejo deliberante, desempeñan actividades administrativas.

La prohibición de que no habrá autoridades intermedias entre los municipios y los gobiernos, surge de la actuación que tuvieron las jefaturas políticas introducidas durante la época del Porfiriato las cuales mermaron la libertad de los municipios; sobre este particular se recomienda la lectura de la siguiente tesis jurisprudencial AUTORIDADES INTERMEDIAS. TIENEN ESE CARÁCTER LOS COMITÉS DE PLANEACIÓN PARA EL

⁴⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, opus, cit., p. 482.

⁴⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal, México, Porrúa, 2003, p. 207.

⁴⁹ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, opus, cit., p. 267.

Ley Orgánica Municipal

DESARROLLO MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA (LEY PARA EL FEDERALISMO HACENDARIO DEL ESTADO DE PUEBLA).⁵⁰

Comentario artículo 4º. Esta norma prevé un procedimiento político o conciliatorio en caso de que se suscitara cualquier conflicto entre municipios o bien entre uno de ellos y el poder ejecutivo del estado; y, un procedimiento jurisdiccional o contencioso si el poder legislativo y algún municipio se colocaran en posiciones contradictorias; no obstante es una opción porque como sabemos desde el 31 de diciembre de 1994 por mandato constitucional se le otorgó al municipio un medio de defensa constitucional en caso de que su competencia se vea vulnerada, permitiéndole cuestionar las decisiones de los estados contrarias a su autonomía, a través de las controversias constitucionales, tanto en la esfera federal como local.⁵¹

El artículo 64 de la CPECH prevé el control constitucional como un medio de control para mantener la eficiencia y la actualización democrática de esta Constitución, bajo el principio de supremacía constitucional; sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de estos medios de control constitucional, las controversias constitucionales son los medios que resuelven los posibles conflictos que surjan entre: a) Dos o más

⁵⁰ Los artículos 13, 14, 44, 57 y 82, fracción II, de la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, son violatorios de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prohíbe las autoridades intermedias entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los Municipios. Lo anterior en virtud de lo siguiente: a) Los citados preceptos de la ley prevén los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como autoridades que no pertenecen orgánicamente al Estado ni a los Municipios, aunque se integran con autoridades de ambos; b) De conformidad con los artículos 115, fracción I, de la Constitución Federal, y 13 y 40 de la Ley Orgánica Municipal de aquella entidad, entre otros, la máxima autoridad administrativa de los Municipios lo es el Ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano, lo cual se relaciona directamente con las atribuciones que se le otorgan a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en tanto que éstos constituyen instancias encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, facultades que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos que, por tal razón, son los que deberían realizarlas; c) Dichos comités no sólo son órganos de planeación y coordinación sino que se les dota de facultades tales que implican el sometimiento del Ayuntamiento y de sus Juntas Auxiliares, de forma que, para que éstos puedan desarrollar sus funciones y percibir los recursos que les corresponden para tal efecto conforme a la ley citada, deben contar con los planes, programas y jerarquización de obras y acciones autorizadas por los referidos comités; y d) Además, interrumpen la comunicación directa que debe existir entre el Gobierno del Estado y los Municipios, ya que con la intervención de dichos comités, los Municipios estarán obstaculizados para coordinarse directamente con el Gobierno del Estado para llevar a cabo sus atribuciones sobre aquellas materias que en común tienen ambos niveles. Jurisprudencia Materia(s): Constitucional.- **Registro No.** 192324.

⁵¹ Artículo 105 Fracción I, inciso I) de la CPEUM y el artículo 64 de la CPECH.

del estado de Chiapas

municipios, b) Uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, c) El Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Comentario artículo 5º. Los capitales propios de los municipios no podrán ser empleados en los gastos de la administración municipal, así lo señala expresamente el artículo 82 de la Ley en comento; los ayuntamientos cuidarán de invertirlos en bienes raíces o en actividades financieras que produzcan rentabilidad en la comuna.

La capacidad del municipio para adquirir bienes está regulada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Contratación de Servicios para el Estado de Chiapas; la cual tiene como objetivo la planeación, programación, presupuestación, gastos, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamiento de bienes muebles y la contratación de servicios para el eficiente funcionamiento de las instituciones públicas del estado y de los municipios.

Estarán sujetas a las disposiciones de la ley, las adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios que contraten los municipios, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos estatales, conforme a los convenios que celebren con el ejecutivo estatal, de acuerdo a lo establecido en la constitución política del estado.

Como se lee en líneas anteriores, este Comité debe funcionar únicamente cuando estén comprometidos recursos estatales vía convenio o recurso extraordinario; sin embargo, consideramos oportuno que este comité, que se le denomina Comité Municipal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; funcione permanentemente en garantía de la rendición de cuentas y transparencia de recursos.

El artículo 36 de la LOMCH en su fracción LXIV señala: que dentro de las atribuciones del ayuntamiento está nombrar un representante en el comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, en términos de las Leyes respectivas en el Estado.

Comentario artículo 6º. El Gobernador del estado como lo dice expresamente este numeral será quien represente a los municipios; existen varios artículos de la LOMCH que hacen referencia a ello cuando mencionan: “El mando directo de la Dirección de Policía o su equivalente, estará a cargo del Presidente Municipal, excepto en el Municipio en que habitualmente resida el Gobernador del Estado o en el que transitoriamente se encuentre.”⁵² “Son facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales... XII.- Coordinar la organización y presidir los actos cívicos y públicos que

⁵² Artículo 69.

Ley Orgánica Municipal

se realicen en la cabecera municipal, *excepto en los casos en que el Ejecutivo Estatal asista para tal efecto.*⁵³

Comentario artículo 7. En el apartado referente a la hacienda municipal se retomará esta característica de los municipios, por ahora me referiré a los convenios de coordinación entre los niveles de gobierno como un instrumento para eficientar las funciones de la administración pública.

El sistema federal constituido por la unión de los diversos estados federados hace necesario la utilización de acuerdos entre la federación y los estados, entre los estados entre sí y éstos en relación con sus municipios. La coordinación es una forma de organización administrativa, siempre que los entes tengan el mismo nivel jerárquico, y que el objetivo sea combinar acciones y esfuerzos para dar unidad a la acción administrativa; por ello, en un sistema federal como el nuestro, la Federación y los Estados pueden mantener relaciones a través de la coordinación sin que se vulnere el poder que ostentan como gobierno.

Al reconocer constitucionalmente a los municipios como un tercer nivel de gobierno, deberán incluirse como partes fundamentales en la celebración de convenios de coordinación para mantener lazos de ayuda mutua y unidad de actuación.

La coordinación encuentra su razón de ser, cuando en un mismo territorio existen niveles de gobierno diferentes; con relaciones jerárquicas separadas y autonomía política y administrativa; en los sistemas federales duales como el nuestro, estos niveles son la federación y los estados también conocidos como entidades federativas.

La autonomía administrativa y política, es una característica propia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el caso concreto de la organización política del estado mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en varios de sus artículos destaca esta naturaleza, tal es el caso del artículo 40 que a la letra dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Comentario artículo 9º. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos el fundamento para elaborar planes de desarrollo, estableciéndose bases para involucrar a todos los actores políticos en el diseño de los planes y programas de gobierno. La LOMCH determina la facultad del ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo mediante participación democrática; los encargados de

⁵³ Artículo 40.

del estado de Chiapas

delinear las políticas son los municipios, para ello formularán, aprobarán y ejecutarán dichos planes.

Desde los años ochenta, el municipio juega un papel de creciente importancia, primero por el contacto directo que tiene con la población y segundo porque paulatinamente han comenzado a prestarle la importancia que merece para fortalecer al federalismo. Atendiendo a ello será a través de la planeación estratégica que se logren muchos de los objetivos previstos para el quehacer municipal.

Comentario artículo 10. El régimen laboral de los trabajadores de los municipios en los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra regulado por el artículo 115 fracción VIII párrafo segundo de la Constitución; el cual señala que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mención especial merece el tratamiento que se les deberá dar a los miembros de las corporaciones policiales en virtud de que el artículo 123 en la fracción XIII del apartado B prevé especificidades para este tipo de trabajadores.

La Administración Pública Municipal cuenta con una estructura bien delimitada que como cualquier empresa, requiere de recursos humanos para cumplir con su finalidad, por ello la parte más importante de su organización dependerá de cómo regule las relaciones laborales y cómo mida su productividad, entendida ésta como la labor de servicio que prestan cada uno de los funcionarios y empleados.

Como patrón, el municipio juega un papel importante, un número significativo de familias se sostiene gracias a esta fuente de trabajo, su desempeño como empleador puede constituir un elemento estabilizador de la economía del lugar; sin embargo, como cualquier estructura no debe crecer desmedidamente ya que implica erogaciones en el erario municipal que sangran el patrimonio del pueblo; es común escuchar e incluso ser testigo de fenómenos poco alentadores en los que las administraciones de los ayuntamientos al llegar despiden justificada o injustificadamente a trabajadores. Esta práctica puede ser fácil de entender si partimos de la idea de los múltiples compromisos con los que llegan las administraciones para contratar a quienes estuvieron apoyando en la campaña; las expectativas de quienes se sumaron a los proyectos electorales de poder acceder a un trabajo que lamentablemente creen será fácil, bien pagado y con privilegios, es una constante; esta falsa creencia hace que los titulares se enfrenten a la disyuntiva de inflar la nómina de trabajadores o enfrentar demandas laborales por despidos injustificados.

Ley Orgánica Municipal

Este problema no puede estudiarse de manera aislada, existen múltiples factores que acrecientan la dificultad de su tratamiento, entre ellos se destaca la existencia de trabajadores sindicalizados que por tener este carácter creen que son inamovibles, creencia que corroboran con resoluciones de los tribunales burocráticos que ante la incapacidad del jurídico de los ayuntamientos para plantear una defensa legal suficiente, pierden los juicios generándose el cumplimiento de laudos que irremediamente tendrán que pagar los ayuntamientos, equivalente a sumas considerables de dinero por prestaciones económicas a los trabajadores que después de un tiempo de litigio regresan como víctimas a ocupar cargos que ya están asignados; duplicándose e incluso triplicándose personal. Por lo que, es común escuchar que sobra personal en unas áreas y falta en otras.

Recordaremos una de las frases del decálogo del Partido Socialista de Yucatán a principios del siglo pasado que decía: “Compañero socialista, no seas empleado del Gobierno, para no pesar sobre tus compañeros.”

Sin duda, la carga de la nómina sobre los presupuestos de egresos de los ayuntamientos es un problema que debe ser atendido con proyección financiera, responsabilidad hacendaria y compromiso social; existen estudios respecto a este fenómeno que demuestran lo dañino que puede ser el no planear el aumento de personal. El maestro Miguel Acosta Romero, en su libro Derecho Burocrático Mexicano hace un comentario sobre el Estado benefactor que lo mismo hace obras públicas, subsidia alimentos básicos, aumenta el circulante o devaluaba según el caso y provoca el pleno empleo, “aunque sea a costa del déficit del propio Estado.”

Esta situación no es propia del nivel de gobierno municipal, ni tampoco un problema circunscrito a países en vías de desarrollo, es una cuestión que tiene contexto global; por citar algunas naciones, Francia, Alemania, Bélgica, presentan el mismo problema; y paradójicamente, estos países europeos que recomiendan a los Estados del Tercer Mundo una reducción radical del papel del Estado en la Economía, siguen produciendo lo que se denomina “la continua expansión del sector público”.

En el estado de Chiapas, el sistema jurídico burocrático se encuentra regulado por la Ley del Servicio Civil del Estado y los Municipios de Chiapas; sin embargo, muy pocas personas comprenden que el tratamiento que laboralmente tiene reservada la policía municipal como trabajadores del municipio, es diferente a cualquier otro trabajador del ayuntamiento.

Las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del municipio se ven reguladas por la Ley del Servicio Civil del estado de Chiapas y sus municipios, la cual prevé todos los medios y substanciación de los juicios que pueden generar las relaciones burocráticas de los trabajadores al servicio de los municipios.

del estado de Chiapas

Existen dos requisitos para adquirir la vecindad en los municipios de Chiapas, tener domicilio establecido en la circunscripción territorial cuando menos de un año de residencia efectiva y constatarse la voluntad expresa del solicitante a través del registro municipal, es importante recalcar que este registro que además es una obligación contenida en el artículo 19 fracción IV de la LOMCH no tiene un mecanismo de coercibilidad por lo que siempre es solicitado a instancia de parte cuando requieren de algún trámite que exija dicho requisito, revelándose que no hay una conciencia de la población de empadronarse. Cuando se aborde el quehacer de la secretaria municipal, referiremos varias constancias entre las que se destaca la de vecindad.

Guadalupe CORDERO PINTO