

TÍTULO V. DE LOS BIENES DEL MUNICIPIO

Capítulo I. Del Patrimonio del Municipio

Artículo 90. El Patrimonio Municipal se compone de:

- I. Bienes del dominio público; y,
- II. Bienes del dominio privado.

Capítulo II. De los Bienes del Dominio Público

Artículo 91. Son bienes de dominio público:

- I. Los de uso común;
- II. Los inmuebles propiedad del municipio, destinados a un servicio público y los equiparados a estos, conforme a las disposiciones legales aplicables;
- III. Cualesquier otro inmueble propiedad del municipio que sean declarados por el Congreso del Estado o conforme a la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, como monumentos históricos, arqueológicos y, en general parte del patrimonio cultural de los municipios;
- IV. Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los especificados en las fracciones anteriores;
- V. Los muebles propiedad del municipio que por su naturaleza, no sean normalmente sustituibles, tales como los expedientes de las oficinas; archivos públicos, los libros incunables, las piezas históricas o arqueológicas, las obras de arte de los museos, etcétera.

Ley Orgánica Municipal

Artículo 92. 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.

Capítulo III. De los Bienes de Dominio Privado

Artículo 93. Son bienes de dominio privado:

- I. Las tierras y aguas de propiedad municipal, susceptibles de enajenación a los particulares;
- II. Los bienes vacantes situados dentro del territorio municipal;
- III. Los bienes que hayan formado parte del patrimonio de una corporación pública municipal, creada por alguna Ley, y que por disolución y liquidación de la misma, se desafecten y se incorporen al patrimonio del Municipio;
- IV. Los bienes inmuebles que adquiera el municipio, para la constitución de reservas territoriales y el desarrollo urbano y habitacional;
- V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título traslativo de dominio adquiera el municipio y que no estén comprendidos en el artículo anterior de esta Ley.

Artículo 94. Corresponde al Ayuntamiento, previo acuerdo del Congreso del Estado, administrar, adquirir, poseer, conservar, enajenar y realizar cualquier acto jurídico relacionado con los bienes inmuebles de dominio privado del municipio.

COMENTARIO AL TÍTULO QUINTO

La discusión en torno a la libertad económica del municipio se da desde el Constituyente de 1916-1917, pero será hasta la reforma constitucional de febrero de 1983 cuando se reconozca propiamente que el municipio tiene personalidad jurídica y un patrimonio propios. Andrés Serra Rojas señala que el patrimonio estatal “se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan,

del estado de Chiapas

encaminados a la realización de sus fines”.¹ Similar acotación debe entenderse para el caso del patrimonio municipal, el cual se compone, en términos del artículo 90 LOMCh de bienes del dominio público y bienes del dominio privado. Aquí cabe anotar que la expresión patrimonio municipal debería resultar mucho más amplia que la utilizada por el legislador chiapaneco. En tal sentido, el título dedicado a los bienes del municipio pone el énfasis en los bienes inmuebles.

Consideramos que, como lo hacen otros ordenamientos municipales locales, el patrimonio municipal está conformado principalmente por la hacienda pública municipal y de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios se encuentran facultados para administrar libremente su hacienda, entendida ésta como “el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un Ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad”.² El artículo 77 LOMCh señala que “La Hacienda Pública Municipal se forma con los ingresos ordinarios y extraordinarios que determine el Congreso del Estado y los demás ordenamientos fiscales aplicables”. La importancia que tiene para los municipios contar con la facultad constitucional de administrar libremente su hacienda resulta trascendental, pues es la instancia de gobierno más cercana a la población y tiene a su cargo la realización de funciones necesarias y la prestación de servicios públicos³ básicos para el adecuado desenvolvimiento de la colectividad en la vida municipal.

La hacienda pública municipal se conforma por bienes muebles e inmuebles para la prestación de servicios públicos municipales o que se encuentren relacionados con ellos, los rendimientos de los bienes propiedad del municipio, rendimientos de contribuciones y demás ingresos, participaciones federales, aportaciones estatales, ingresos derivados de la prestación de servicios públicos, donaciones y legados de que sean objetos los municipios, rentas (así como productos, capitales y créditos de los bienes municipales), contribuciones que perciban y los capitales que procedan de la venta de fincas rústicas y urbanas propiedad de los municipios.⁴ El artículo 78 LOMCh

¹ *Derecho administrativo*, t. II, 15ª ed., México: Porrúa, 1992, p. 181.

² HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, p. 59.

³ Dentro de las funciones y servicios públicos que el Municipio tiene a su cargo, de conformidad con la fracción III del artículo 115 de la Constitución General de la República Mexicana, se encuentran el agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, panteones, rastro, calles y parques-jardines, y seguridad pública.

⁴ El numeral 115 de nuestra Carta Magna establece que la hacienda municipal se integrará de los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio y las contribuciones y otros ingresos que se establezcan a su favor por parte de las legislaturas estatales, pero siempre habrán de percibir las contribuciones, incluyendo los impuestos adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento,

Ley Orgánica Municipal

lista el catálogo de ingresos ordinarios y extraordinarios reconocidos a la hacienda municipal. De los rubros que conforman la hacienda pública municipal, resultan, en un estado pobre y lleno de carencias como Chiapas, fundamentales e importantísimas las participaciones federales y aportaciones estatales que reciben los municipios de la entidad, así como, en menor medida, los ingresos que por concepto de impuestos – principalmente el predial- y derechos les permiten a los municipios obtener recursos económicos para hacer frente, en la medida de lo posible, al cúmulo de necesidades municipales que tiene la población que en ellos habita.

Sobre el concepto de bienes de dominio público, debe mencionarse que éstos son considerados como la propiedad que tiene el Estado sobre bienes muebles e inmuebles, sujeta a un régimen de derecho público y comprenden aquellos bienes que por su naturaleza son del uso de todos, los bienes que están afectos al servicio de las dependencias del poder público, los bienes destinados a un servicio público, los bienes que en general están afectos o destinados a una causa de utilidad pública.⁵ En el ámbito federal, el patrimonio inmueble federal se encuentra contemplado en la *Ley General de Bienes Nacionales*. Así, ejemplos de bienes de dominio público serían las calles, plazas, caminos, hospitales, escuelas, oficinas del Ayuntamiento.

Los bienes de dominio privado comprenden aquellos bienes susceptibles de apropiación exclusiva, tal denominación se aplica a bienes que perteneciendo al Estado son de la misma naturaleza que aquellos que componen el patrimonio de los particulares y comprende todos los bienes que no están incorporados al dominio público y que por tanto, escapan a las reglas que rigen para el dominio público.

La LOMCh prohíbe a los Ayuntamientos llevar a cabo donaciones o permutas de los bienes inmuebles que sean propiedad de los municipios, sin la participación de la legislatura local. Asimismo, el artículo 92 LOMCh señala que los bienes inmuebles del dominio público son inalienables e imprescriptibles, por tanto se prevé que solo podrán ser enajenados previo decreto de desincorporación dictado por el Congreso chiapaneco, enfatizándose que ello ocurrirá cuando “dejen de servir para el fin al que hayan sido destinados”. En el caso de los inmuebles de dominio privado del municipio, el artículo 94 LOMCh señala que corresponde al Ayuntamiento, previo acuerdo del Congreso chiapaneco, administrarlos, adquirirlos, poseerlos, conservarlos, enajenarlos y realizar cualquier acto jurídico relacionado con aquéllos.

En ambos casos, la LOMCh señala cuáles serán considerados bienes de dominio público y cuáles bienes de dominio privado. Sin embargo, debemos matizar lo referente

división, consolidación, traslación y mejora, así como por el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales y los ingresos que deriven de la prestación de servicios públicos a su cargo.

⁵ *Diccionario de derecho administrativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 36-37.

del estado de Chiapas

a que se requiera la autorización del Congreso local para la disposición patrimonial, en términos de los artículos 92 y 94 LOMCh. Lo anterior, a partir del contenido de las siguientes tesis de jurisprudencia:

BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999). El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicionado del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los

Ley Orgánica Municipal

Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.⁶

AYUNTAMIENTOS, CAPACIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS, PARA ADQUIRIR BIENES. El artículo 27 constitucional, después de hacer una declaración de que la propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, establece en la fracción I, que sólo los mexicanos podrán adquirir el dominio de las aguas y obtener concesiones para su explotación. Al referirse a los mexicanos, no señala limitativamente a las personas físicas sino que, al contrario hace expresa alusión a personas morales como son las sociedades. El Código Civil, al tratar de las personas para estudiar después su capacidad para adquirir derechos y obligaciones, habla no sólo de las personas físicas si no de las personas morales, entre las cuales quedan comprendidas los Municipios; y es evidente que si el artículo 27 constitucional, en su fracción I, concede a los mexicanos, sin limitación alguna, el derecho de obtener concesiones de aguas, los Municipios, personas morales mexicanas y, todavía más, representantes genuinos de los mexicanos en su organización política, no pueden quedar excluidos de esta enumeración.⁷

A partir de tales criterios, es deseable que el legislador chiapaneco ponga a punto la legislación municipal, de forma que se garantice la autonomía real del municipio, al menos en los términos que alguna vez se discutió en el Congreso Constituyente de 1916-1917. El tema patrimonial es un tema que merece mayor revisión y que debe corresponderse con el manejo hacendario y con la autonomía que le corresponde al ente municipal.

David CIENFUEGOS SALGADO

⁶ *SJFG9*, t. XVIII, agosto 2003, tesis: P./J. 36/2003, p. 1251.

⁷ *SJF5*, t. XLIV, p. 1143. Amparo administrativo en revisión 2839/34. Ayuntamiento Constitucional de Toluca. 17 de abril de 1935. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alonso Aznar Mendoza. Relator: José María Truchuelo.