



Las atribuciones municipales

Alejandro Zapata Perogordo
Oliver Meade Hervert

1. Consideraciones sobre atribuciones municipales

La crisis de la administración pública abstencionista que se empieza a insinuar en el primer tercio del siglo XIX, viene a aflorar en verdad hacia la primera guerra mundial. Se comienza a hacer evidente que el poder público no tiene ya respuesta absoluta para los problemas sociales y económicos, resultando indispensable la búsqueda de nuevas estructuras.¹ Fueron las mismas necesidades de intervención pública producidas por los dos grandes conflictos bélicos y la progresiva complejidad posterior de la vida social a resultas del desarrollo económico, científico y tecnológico, las que dieron lugar a una implicación y una responsabilización crecientes del Estado, en y por las condiciones de vida, con el consecuente crecimiento exponencial en cantidad e intensidad de las actividades públicas.²

La gran transformación de la estructura social, cuyas manifestaciones más visibles son la urbanización en gran escala y la concentración de la población en las ciudades, inducida por la dinámica del sistema capitalista-industrial, dio nacimiento al proletariado urbano e industrial, el cual vivía en una situación de verdadera miseria y reclamaba la acción positiva del Estado.

En este contexto, una de las primeras consecuencias fue la constatación de que no bastaba la igualdad formal, sino que era necesaria, a su vez, una igualdad material; lo anterior llevó a la puesta en marcha de reformas sociales encaminadas a permitir una acción positiva estatal. Así, la justicia meramente formal abrió paso a la justicia material como objetivo del sistema estatal. El Estado dejó de ser uno de naturaleza meramente benefactora para convertirse en un Estado gestor, de cuya acción directiva y prestacional necesita la sociedad para su buen funcionamiento, rebasando el ámbito de los servicios públicos tradicionales y obligándose a asumir un importante papel e iniciativa en la vida económica. De esta manera surgió lo que hoy se conoce como Estado social.³ Esta

¹ CORTIÑAS-PELÁEZ, León y JUÁREZ-GARCÍA, Luciano, “¿Hacia un nuevo sector público? (De sus consistentes fundamentos mexicanos)”, *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 144, Madrid, septiembre-diciembre, 1997, p. 456.

² PAREJO ALONSO, Luciano, JIMÉNEZ-BLANCO, Antonio y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Manual de derecho administrativo. Parte general*, 4^a ed., Ariel, Barcelona, 1996, p. 2.

³ *Ibid.*, pp. 12 y 13.

situación ha sido reconocida en jurisprudencia por nuestra Suprema Corte de Justicia:

Efectivamente, las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el tiempo. De un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho, en el que el crecimiento de la colectividad y concomitantemente de los problemas y necesidades de ésta suscitaron una creciente intervención del ente público en diversas actividades, tanto de prestación de servicios como de producción y comercialización de productos. En este sentido, en la década de los ochenta se advierten profundos cambios constitucionales que dieron paso a la llamada rectoría económica del Estado en materia económica. Consecuentemente, la estructura estatal se modificó y creció, específicamente en el ámbito del Poder Ejecutivo [...].⁴

Con el advenimiento del Estado social y con el incremento de los fines por él asumidos, la administración pública se vio en la necesidad de hacerse cada vez más activa y efectiva, absorbiendo funciones y tareas que anteriormente ignoraba, tales como la comercial e industrial, pero de las cuales se responsabilizó en defecto de los particulares. De esta manera, a la exigencia de legitimidad en el accionar administrativo —derivada del Estado de derecho, en cuánto éste impuso la existencia de una administración pública sometida y regida por el derecho—, se suma una nueva condición de legitimidad, consistente en la eficiencia y eficacia del actuar administrativo, en tanto que éste debe llegar a alcanzar los fines reconocidos por el mismo orden jurídico,⁵ llevando a cabo una intervención pública empresarial en la vida económica y la dirección y ordenación de la economía en su conjunto, y añadiéndose un despliegue imparable de un complejo de prestaciones sociales útiles e imprescindibles para la vida en colectividad.⁶

Queda pues la función administrativa encargada no sólo de realizar actos tendientes a aplicar la ley, sino de hacer efectivas en la realidad misma las demandas políticas y sociales, para satisfacer las necesidades de la colectividad.⁷

La progresiva afirmación del Estado social proporciona, como es obvio, un nuevo e importante impulso al proceso de expansión —funcional y orgánico— de la administración pública. El crecimiento llega a ser tal que obliga a una diversificación de las fórmulas organizativas e incluso a un verdadero replanteamiento de los grandes principios constructivos de la administración pública en su conjunto —en especial los referentes a la centralización y la jerarquía.

⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena Época, t. X, diciembre de 1999, p. 21.

⁵ HÉCTOR ESCOLA, Jorge, *Compendio de derecho administrativo*, vol. I, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1984, pp. 237 y 238.

⁶ PAREJO ALONSO, L. et alt., *op. cit.*, p. 13.

⁷ CASTELLANOS COUTIÑO, Horacio, “El Estado y los organismos descentralizados”, *Pemex Lex*, núms. 113-114, México, noviembre-diciembre, 1997, p. 57.

LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES

Surgen así, como alternativas para el cumplimiento de los fines del Estado, la descentralización funcional de tareas y cometidos,⁸ y la descentralización por colaboración, con la cual se abre la puerta a los particulares para coadyuvar en el ejercicio de las actividades administrativas.

En este nuevo contexto, el actuar en la economía del Estado ya no sólo ha de encuadrarse dentro de las actividades reservadas a éste. Lo mismo sucede con el municipio, como orden de gobierno, con respecto a los servicios públicos; ya no sólo ha de limitarse a la prestación de los mismos, sino que puede inmiscuirse en cualquier sector de la economía, siempre que lo haga en condiciones de igualdad competitiva.

En el ejercicio de la actividad económica, la iniciativa de los municipios puede recaer dentro de cualquier actividad lícita, siempre que sea directa o indirectamente de interés y utilidad pública y se encuentre dentro de su marco competencial. Esto puede comprender cualquier acto de producción industrial o de servicios que beneficien de alguna u otra forma a los habitantes de la entidad municipal, aunque sólo sea para crear fuentes de empleo o para la obtención de recursos que se puedan ocupar para satisfacer las necesidades públicas.

Existen diversos esfuerzos y criterios que han intentado calificar a las actividades, en cuanto a su naturaleza, como propias del Estado o como privadas; sin embargo, no hay acuerdo doctrinal al respecto. La razón es que no existe un criterio material suficientemente convincente que establezca en definitiva qué actividades deben de encuadrarse en alguno de los dos marcos referidos, es decir, que determine cuáles, por su naturaleza, son públicas y cuáles no. Es claro que todo dependerá del régimen político y de su reflejo en el sistema normativo.

En un régimen de corte liberal, la tendencia será permitir la actuación del particular, desvaneciendo las barreras jurídicas de entrada, en toda actividad que sea rentable y susceptible de generar una utilidad económica. En este tipo de sistema político-económico sólo se deja en manos del sector público las actividades que la iniciativa privada no está dispuesta a realizar por no significarle una retribución. Así, por ejemplo, en 1940 el gobierno de España nacionalizó la industria ferroviaria, pasando del sector privado al público, en virtud de la ausencia de rentabilidad e incapacidad del mercado.

En un régimen de corte socialista, las actividades que implican un mecanismo de control, como las finanzas y las grandes industrias, tienden a ser concentradas por el Estado. Así, por ejemplo, en el transcurso de los últimos cinco

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, 5^a ed., Civitas, Madrid, 1991, p. 404.

años, Venezuela ha llevado a cabo un proceso de nacionalización de las industrias que antes habían sido confiadas a la iniciativa privada.

La posición de las naciones es dinámica. Constantemente se mueven de un polo al otro, aunque la gran mayoría se encuentra entre ambos. En este sentido resulta pertinente mencionar que durante la mayor parte del siglo XX el Estado mexicano tenía a ser más intervencionista y, por ende, tenía bajo su dominio actividades que, gradualmente, a partir de la década de los ochenta ha ido privatizando: los servicios de telefonía, los aeropuertos y muchas otras empresas paraestatales.

En definitiva, definir si una actividad se enmarca como función pública, servicio público —con posibilidad de ejecutarse por los particulares—, o de libre competencia, depende del régimen e ideología inmersa en el sistema normativo respectivo.

2. Potestades regladas y discrecionales

En su actuar público, el comportamiento del Estado se manifiesta en distintos grados respecto al contenido de sus actos. En algunos casos, la norma lo restringe a que los actos se ajusten a parámetros predeterminados, y en otros, le otorga un grado de discrecionalidad y libertad en cuanto a su determinación.

Cuando las atribuciones de la administración pública están específicamente predeterminadas en la norma jurídica, su actuar se encuentra vinculado, por lo que son funciones que se encuentran regladas: las normas predeterminan el contenido particular que la administración debe dar a sus decisiones, por lo que la tarea de ésta se limita a verificar si el supuesto normativo es actualizado y, en caso afirmativo, a atribuir la consecuencia normativa prescrita, emitiendo a su vez un acto administrativo creador de una norma jurídica.

En contraste, cuando las atribuciones otorgan a la administración la facultad de definir su propia política de actuación, permitiéndole elegir y adoptar su determinación entre diversas decisiones, dentro del marco de la legalidad, estamos en presencia de potestades discrecionales.⁹

Las potestades discretionales otorgan a la administración la libertad de optar, por lo que asume la definición del sentido que habrá de dar a sus actos para satisfacer los intereses generales objeto de los mismos; es decir, es la administración la que precisa sus propias políticas de actuación determinando su contenido.

⁹ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general. La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al derecho*, t. I, 2^a ed., Iustel, Madrid, 2006, p. 530.

Mediante las atribuciones de este carácter, la administración pública está facultada para determinar libremente los intereses generales y lo que conviene para su mejor satisfacción. La condición de su existencia es que el legislador, formal o material, al delinear las facultades de la administración, deje ese marco de libertad en su favor.

Si las normas programan completamente la política que habrá de seguir la administración, la discrecionalidad se suprime, pues el legislador ya ha apreciado las acciones para la satisfacción del interés general. Por consiguiente, el grado de discrecionalidad depende de la densidad con que el legislador considere las actividades que habrán de satisfacer dicho interés.¹⁰

En la totalidad de sus actuaciones, independientemente de que sean funciones públicas, servicios públicos, actividades de fomento o actividades socioeconómicas, el Estado ha de apegarse a la juridicidad, es decir, debe respetar el principio de legalidad imperante en materia administrativa. En algunos casos, sus actividades son más regladas y en otros, tienen un grado de discrecionalidad y, por tanto, de libertad para determinar el contenido que dará a sus actos.

La Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, ha señalado la consistencia de la facultad discrecional en la siguiente jurisprudencia:

SUSTITUCIÓN DE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD. SU CONCESIÓN CONSTITUYE UNA FACULTAD DISCRECIONAL DEL JUZGADOR. De conformidad con el artículo 70 del Código Penal Federal, la pena de prisión podrá ser sustituida a juicio del juzgador, apreciando para ello diversas circunstancias que atienden tanto a la ejecución de la conducta ilícita como a las características propias del sujeto activo. *Dicha concesión constituye una facultad discrecional, porque la actualización de la consecuencia legal prevista en la norma no requiere la satisfacción de requisitos legales fijos y específicos, sino que está en función de un juicio de valoración realizado por el juzgador en el que, apreciando las peculiaridades y condiciones del caso en concreto, determinará la procedencia de la medida citada dentro del marco de referencia previsto por la ley*, el cual únicamente alude a la cuantía de la pena de prisión impuesta y al carácter primodelincuente del sentenciado tratándose de delitos dolosos perseguitables de oficio. En este sentido, su ejercicio, como acto de autoridad, únicamente deberá cumplir con las garantías de fundamentación y motivación, consagradas constitucionalmente, pero su otorgamiento no constituye un derecho exigible por el sentenciado, ya que ello dependerá del juicio realizado por el juzgador, en el que concluya que en el caso concreto la pena sustitutiva puede cumplir con la finalidad buscada por la pena privativa de libertad, en términos del artículo 18 de nuestra Carta Magna, sin que sea óbice para lo anterior el supuesto previsto en el artículo 74 del Código Penal Federal, en virtud de que tal numeral se refiere al caso en el que, actualizándose el marco de referencia aludido,

¹⁰ *Ibid.*, pp. 530 y 531.

el juzgador omitió realizar el juicio valorativo mencionado, lo que conllevará, mediante la interposición del incidente relativo, que dicho juzgador considere si procede o no el otorgamiento de la sustitución, pero no tendrá como consecuencia necesaria la concesión del beneficio solicitado.¹¹

3. Distinción de actividades municipales

Es necesario distinguir doctrinalmente las actividades en las que interviene o puede intervenir el Estado y, para el propósito de esta obra, hacerlo de manera específica en relación con el municipio como orden de gobierno.

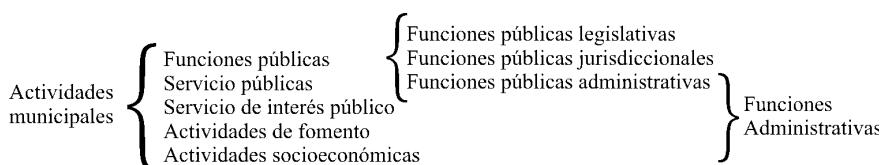
Las actividades que puede realizar las clasificamos en cinco categorías:¹²

- a) Función pública;
- b) Servicio público;
- c) Servicio de interés público;
- d) Actividades de fomento, y
- e) Actividades socioeconómicas.

La función pública, a su vez, se divide en funciones públicas legislativas, jurisdiccionales y administrativas. Es necesario aclarar que en las funciones públicas administrativas no se encuadra la totalidad de las actividades o funciones administrativas.

Por el contrario, las actividades administrativas comprenden a las funciones públicas de naturaleza administrativa, así como a los servicios públicos, a los servicios de interés público, a las actividades de fomento y a las actividades socioeconómicas en que interviene el municipio. (Ver figura 1)

Figura 1
Actividades municipales



¹¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena Época, t. VI, julio de 1997, p. 98.

¹² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Comunicaciones y transportes municipales", *Gaceta Parlamentaria de Administración Pública Estatal y Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, núms. 26-28, México, abril-diciembre, 1997, pp. 227-228. Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos..., op. cit.*, pp. 88-94, 103-104, 117-121, 138-139.

A continuación analizamos la naturaleza de cada una de las actividades municipales mencionadas.

4. Función pública

El Estado en el cumplimiento de sus obligaciones y para su legitimación tiene a su cargo una diversidad de funciones que por su naturaleza deben ser efectuadas por él. Entre ellas se encuentran la seguridad, la defensa, el establecimiento y el cobro de contribuciones. En virtud de que para su ejercicio implican y requieren el poder estatal, dichas actividades sólo pueden ser prestadas por el Estado, sin que puedan ser delegadas y efectuadas por los particulares. Éstas tienen el carácter de funciones públicas.

Por función pública se entiende “a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de la soberanía, que conlleva al ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde proviene su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público”.¹³ De esta definición se desprenden los siguientes elementos:¹⁴

- a) Es una manifestación del poder del Estado; implica el ejercicio de su *imperium*, es decir, de su potestad de mando a la cual están sujetos los gobernados, independientemente de su voluntad. El acto estatal en ejercicio de esta función debe ser obedecido y en caso contrario, el Estado tiene la facultad legítima de ejercer la coerción.
- b) Es unilateral, pues el Estado la ejerce sin requerir de convenio o voluntad externa.
- c) Es indelegable, en tanto que el Estado no está en la posibilidad de transferirla a otro para su ejercicio.

De esta manera, las funciones públicas son actividades esenciales del Estado y su finalidad es garantizar el interés público. Debido a que implican el imperio, deben estar siempre a cargo del Estado, por lo que son intransferibles e indelegables. Su ejercicio trae aparejado el poder público, que, a través de ellas puede imponerse y establecer deberes a los particulares.

A simple vista, se podría pensar que el municipio se limita a funciones de naturaleza meramente ejecutiva. Sin embargo, es bien sabido que dentro de sus competencias ejerce, además de ejecutivas, funciones materialmente legislativas y jurisdiccionales.

Las actividades legislativas y jurisdiccionales estatales son siempre funciones públicas. La actividad administrativa, en cambio, puede serlo o no. Entre las funciones administrativas soberanas encontramos la defensa, la policía y la im-

¹³ FERNÁNDEZ RUIZ, J., *cit.* por ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., *op. cit.*, p. 222.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 222-224.

posición de tributos. En la medida en que la función pública alude a las actividades esenciales del Estado, las cuales implican su *imperium*, todas ellas, en su calidad de actividades soberanas, no son susceptibles de ser prestadas por un particular.¹⁵

A pesar de lo anterior, es de observarse que globalmente está presente la tendencia privatizadora de actividades que, tradicionalmente, la doctrina había considerado como soberanas y exclusivas del poder público. Algunos órdenes jurídicos nacionales han ido cediendo para que la prestación de dichas funciones se lleve a cabo mediante la gestión indirecta, es decir, por los particulares. Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de la seguridad privada y del arbitraje privado;¹⁶ incluso, en algunos países, parte de los servicios penitenciarios son prestados a través de gestión indirecta por los particulares.¹⁷

La diferencia entre función pública y servicio público es capital. Por su carácter soberano, doctrinalmente la titularidad y ejecución de las funciones públicas siempre corresponde al Estado. Asimismo, la titularidad de los servicios públicos también se encuentra en manos de éste, mas no necesariamente su ejecutabilidad, puesto que puede ser transmitida a los particulares mediante la gestión indirecta, a través de las fórmulas de organización administrativa de descentralización por colaboración. La posibilidad de delegar la ejecución de los servicios públicos a favor de particulares se explica porque no implican una función soberana, además que debido a razones técnicas y económicas son susceptibles de ser prestados, comparativamente, con mayor eficiencia a como lo haría el aparato burocrático.

Las funciones públicas son necesarias para la creación y prestación de los servicios públicos. La norma formal y materialmente legislativa, ya sea una constitución o una ley, es la que crea el servicio público. Obsérvese que el acto legislativo es en sí mismo una función pública, por lo que es mediante ésta con las que se le da origen. Asimismo, la regulación de los servicios públicos se realiza a través de normas de carácter general —todas las cuales nacen de un

¹⁵ PARADA, Ramón, *Derecho administrativo. Parte general*, t. I, 8^a ed., Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 492.

¹⁶ Tanto la seguridad privada como el arbitraje están permitidos por el ordenamiento jurídico mexicano. La primera se encuentra regulada en la Ley Federal de Seguridad Privada, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de julio de 2006, y por las leyes estatales en el ámbito de sus respectivas competencias. El arbitraje privado es permitido por el Código de Comercio, y se encuentra previsto en diversas leyes administrativas, entre las que se encuentran la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1992, y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de enero de 1999.

¹⁷ La administración de algunas prisiones de los Estados Unidos de América se encuentra concedida a los particulares. PARADA, R., *op. cit.*, p. 493.

acto público en ejercicio de la función pública—, ya sean leyes, reglamentos, circulares u otro tipo de disposiciones, así como por medio de normas jurídicas individuales, tales como la concesión, en caso de que sea atribuida su prestación a un particular. En consecuencia, se puede afirmar que sin funciones públicas no hay servicios públicos.

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.¹⁸

5. Servicios públicos

Del estudio de múltiples definiciones de servicio público elegimos, por considerar que es la más completa y atinada, la de Jorge Fernández Ruiz, quien da cuenta del concepto en los siguientes términos:

Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.¹⁹

Los servicios públicos son considerados como actividades propias del Estado por cuestiones de índole económica, social y política. Son establecidos por el legislador, son obligatorios e implican una prestación positiva a favor de los particulares.

Por su relevancia en la actividad municipal, los servicios públicos se analizan y estudian en lo específico en el capítulo V del presente estudio.

6. Servicios de interés público

También conocidos por la doctrina como servicios públicos impropiamente dichos, servicios públicos impropios o servicios públicos virtuales, los servicios de interés público son actividades que satisfacen una necesidad de interés general. Éstos pueden ser prestados por el Estado o por los particulares, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos reglados.

Si el legislador llega a considerar a algún servicio de interés público como servicio público, éste dejará de pertenecer a la primera categoría y pasará a for-

¹⁸ ENTRENA CUESTA, Rafael, *Curso de derecho administrativo*, vol. I., 9^a ed., Tecnos, Madrid, 1988, p. 67.

¹⁹ FERNÁNDEZ RUIZ, J., *Servicios públicos..., op. cit.*, p. 121.

mar parte de la segunda, es decir, en lugar de servicio de interés público será considerado servicio público.

A diferencia de los servicios de interés público, los servicios públicos propios son aquellos cuya titularidad está atribuida al Estado, que los presta directamente, por sí mismo, o indirectamente, a través de la gestión de los particulares. Como ejemplos de servicios públicos encontramos los atribuidos a los municipios en la fracción III del artículo 115 constitucional, entre ellos: los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público y otros.

Por su parte, la prestación de los servicios de interés público está abierta a los particulares. Al resultar de interés general, para la defensa de los intereses públicos, en algunos casos el Estado reglamenta su prestación por parte de la iniciativa privada y puede incluso llegar a establecer sobre los particulares la exigencia de obtener una autorización como condición para prestarlos.

En tanto conlleven un interés público, los servicios públicos impropios son actividades sobre las cuales la administración ejerce poderes de intervención y control, hecho que conlleva una sujeción de los particulares. Este tipo de servicios no implican en ningún caso la asunción de una exclusiva titularidad por parte de la administración. Entonces, si encontramos servicios cuya titularidad no esté reservada al Estado, estamos en presencia de un servicio público impropio.

En principio, la prestación de servicios públicos, no admite una pluralidad de gestores indirectos —particulares. Por el contrario, en los servicios de interés público (improperios) interesa que haya un conjunto de personas que los preste, con miras a lograr cierta competencia.²⁰ Los servicios de taxi, transporte colectivo y estacionamiento público son ejemplos de servicios de interés público.

Con base en lo antes expuesto, un servicio público es aquel cuya titularidad está reservada al Estado —a pesar de que su gestión se encuentre en la potencialidad de ser realizada de forma indirecta por medio de los particulares, si así lo determina el orden normativo—; mientras que un servicio de interés público conlleva una actividad que cumple con ser de interés general, es decir, que con su prestación se beneficia a la colectividad; está reglamentada y la facultad de su prestación está abierta a los particulares.

²⁰ KONINCKX FRASQUET, Amparo, “La necesaria concreción del contrato de gestión de servicios públicos. Especial referencia al ámbito municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 279, Madrid, enero-abril de 1999, p. 184.

7. Actividades socioeconómicas

Existen ciertas actividades que el Estado lleva a cabo en concurrencia con los particulares, a las que se denomina socioeconómicas.

En ejercicio de su potestad discrecional y dentro del marco de la legalidad, los municipios tienen la libertad de intervenir en la economía y concurrir con los particulares en su desempeño. Mediante estas actividades, el municipio actúa en competencia con los particulares en la provisión de bienes y servicios. Así, por ejemplo, el municipio puede decidir participar en alguna empresa privada para el desempeño de las actividades que considere oportunas, sin que esto signifique la exclusión de los particulares y sin gozar de privilegio alguno.²¹

Las actividades socioeconómicas en principio pueden ser desempeñadas por cualquier persona y, por regla general, realizarlas no requiere de autorización previa: su ejercicio está abierto a la iniciativa privada. En consecuencia, si el municipio las lleva a cabo, lo hace en concurrencia con la iniciativa privada.²² En este sentido, los municipios pueden efectuar y desempeñar cuantas actividades socioeconómicas consideren necesarias, ya sea que tengan como fin la obtención de utilidades, el rescate de una fuente laboral o el equilibrio del mercado de bienes y servicios, entre otros, y sólo de manera secundaria el beneficio colectivo.²³

La actividad empresarial socioeconómica que realiza el municipio se ejerce bajo el régimen de libre concurrencia, razón por la cual, al asumirla, lleva a cabo una actividad privada. Sólo la decisión de iniciativa de participación y la gestión del grado de participación constituyen actividades administrativas²⁴ y se rigen por el derecho administrativo; el resto son actividades que se regulan por el derecho privado.

En este orden de ideas, un municipio, en ejercicio de una actividad socioeconómica, puede crear una empresa de participación paramunicipal para, por ejemplo, comercializar las grandes cantidades de frijol que se producen en su territorio con objeto de coadyuvar con los productores a la distribución y venta, provocando así una derrama en la economía interna que fomente el desarrollo económico de la localidad.

²¹ DEL GUAYO CASTIELLA, Iñigo, “La gestión de los servicios públicos locales”, *Revista de Administración Pública*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, núm. 2004, Madrid, septiembre-diciembre, 2004, p. 90.

²² DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel María, “La gestión indirecta de los servicios públicos locales”, *Revista de Estudios de la Administración Pública*, núm. 291, Madrid, enero-abril, 2003, p. 757.

²³ Cfr. VALLS HERNÁNDEZ, Sergio y MATUTE GONZÁLEZ, Carlos, *Nuevo derecho administrativo*, 2^a ed., Porrúa, México, 2004, p. 349.

²⁴ PAREJO ALONSO, L., et alt., *op. cit.*, p. 516.

Todas las actividades que no sean funciones públicas o servicios públicos, propios o impropios, pueden prestarse libremente por la iniciativa privada y por el Estado, siempre que se justifique su actuar para el beneficio colectivo directo o indirecto y, por ende, se ajuste al sistema normativo que lo rige en términos del principio de legalidad administrativa estatal y la discrecionalidad que éste conlleva en la realización de actividades de tipo socioeconómico.

Es pertinente señalar que existen ciertas ramas de la economía que el Estado se reserva de manera exclusiva por considerarlas estratégicas en el desarrollo nacional. La propia Constitución o las leyes emitidas por el Congreso de la Unión las determinan y entre ellas encontramos, por ejemplo, la acuñación de moneda y emisión de billetes, el petróleo, la energía nuclear y la electricidad, entre otras.²⁵ Estas actividades estratégicas, a diferencia de las socioeconómicas, sólo pueden ser prestadas por el Estado y no por los particulares. Además, por regla general son desempeñadas por órganos de la Federación.

8. Actividades de fomento

En múltiples circunstancias, ciertas actividades conllevan la satisfacción del interés público, pero los particulares no consideran intervenir en ellas. Con miras a incitarlos a participar, el Estado les otorga una serie de beneficios o ayudas para realizarlas a través de las actividades denominadas de fomento.

Las actividades de fomento no tienden a alcanzar las finalidades públicas de manera directa, sino que lo hacen de manera indirecta o mediata por conducto del actuar de los particulares sin que intervenga coacción alguna, pero sí un incentivo para que las lleven a cabo. A través de ellas se encamina a la protección y promoción de ciertas actividades por parte de los particulares que satisfacen necesidades públicas o de utilidad general, sin usar la fuerza ni crear servicios públicos.²⁶ La administración las utiliza para encauzar y orientar la iniciativa privada en ciertas actividades cuando sea insuficiente.²⁷

El catedrático español Luciano Parejo Alonso se refiere a las actividades de fomento como aquellas dirigidas “a conseguir, mediante medios indirectos y no imperativos, la autorregulación de la actividad privada, de la acción de los ciudadanos o particulares, en función de fines y objetivos de interés público fijados por la Administración”.²⁸ Por medio de éstas, la administración incentiva o estimula conductas privadas, mediante el otorgamiento de ayudas a los particulares para encaminarlos a la realización de acciones con las que se beneficia al

²⁵ De acuerdo al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

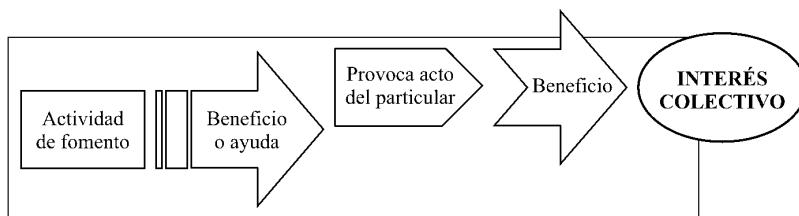
²⁶ ESCOLA, J. H., *op. cit.*, vol. II, pp. 857 y 858.

²⁷ MARÍA DIEZ, Manuel, *Manual de derecho administrativo*, t. II, 6^a ed., Plus Ultra, Buenos Aires, 1997, p. 232.

²⁸ PAREJO ALONSO, L., et alt., *op. cit.*, p. 518.

interés público; es decir, el propósito es provocar la acción de los particulares para lograr la satisfacción de necesidades de interés general. (Ver figura 2)

Figura 2
Actividades de fomento



Es pertinente apuntar que el beneficio de la actividad de fomento no es directo a la colectividad, sino indirecto, ya que implica la actividad del particular como medio.

En las actividades de fomento encontramos las características siguientes:²⁹

- a) Son de carácter administrativo y son realizadas por la administración pública.
- b) Tienen como objeto indirecto alcanzar fines de interés público, es decir, la satisfacción de necesidades colectivas.
- c) Son indirectas, por lo que por sí mismas no satisfacen un interés general, sino que lo logran mediante el impulso de las actividades de los particulares.
- d) Protegen o promueven actividades de los particulares para la satisfacción del interés público mediante medios no coactivos.
- e) Como consecuencia de éstas, los particulares realizan actividades por iniciativa propia y voluntariamente.

En cuanto a su contenido, las actividades de fomento se clasifican en:³⁰

- a) Beneficios o estímulos honoríficos: inciden sobre el honor de los particulares (por ejemplo: reconocimientos, calificaciones, distinciones de calidad, etcétera).
- b) Beneficios o estímulos económicos: son ventajas pecuniarias para los particulares (por ejemplo: subvenciones, exenciones, bonificaciones, etcétera).
- c) Beneficios jurídicos: actúan sobre la situación jurídica de los particulares (por ejemplo: preferencia para obtención de concesión, cambio de uso de suelo que por regla general no es posible, etcétera).

²⁹ ESCOLA, J. H., *op. cit.*, vol. II, pp. 858 y 859.

³⁰ PAREJO ALONSO, L., et alt., *op. cit.*, pp. 519 y 520; y ESCOLA, J. H., *op. cit.*, vol. II, pp. 860 y 861.

Mediante la instrumentación de las actividades de fomento, el Estado incita a los particulares a realizar determinadas funciones que habrán de tener un impacto sobre el interés público. Con su ejercicio y su consecuente beneficio al particular se logra incentivarlo para que realice una actividad que beneficie al interés de la colectividad.

A diferencia de los servicios públicos, las actividades de fomento son potestativas; es decir, su prestación no es obligatoria para la administración, por lo que los particulares no pueden hacerlas exigibles, sino sólo solicitarlas. En algunos casos son utilizadas con una finalidad de promoción económica. En opinión del renombrado administrativista argentino Manuel María Diez “la actividad de fomento representa la primer actuación del Estado en la vida económica del país, entregada al juego de la libre competencia, para impulsar el desarrollo económico”.³¹

9. Criterios formal y material de las normas jurídicas

Existen dos criterios para distinguir a las normas jurídicas, el formal y el material. El primero distingue a las normas de acuerdo con el órgano del que emanan: si son emitidas por el Poder Legislativo, las normas son legislativas; si derivan del Poder Judicial, son judiciales; si las crea el órgano ejecutivo o la administración pública, son administrativas.

El criterio material, por su parte, diferencia las normas de acuerdo con su naturaleza y características: las normas de la función legislativa son generales y abstractas; las de la función judicial son individuales y resuelven controversias, y las de la función administrativa son individuales y no resuelven controversias.

Con base en el criterio formal, todas las normas del Poder Legislativo son legislativas, todas las del Poder Judicial son judiciales, y todas las del poder ejecutivo y las de su administración pública auxiliar son administrativas. Sin embargo, si se atiende al criterio material no es necesariamente así, pues por ejemplo, si el Poder Legislativo decide construir un juzgado, la normativa será de naturaleza administrativa y no de índole judicial, ya que no se está resolviendo controversia alguna. (Ver cuadro 1)

³¹ DIEZ, M. M., *op. cit.*, p. 232.

Cuadro 1
Criterio formal y material de normas

Combinación del criterio formal y material			
Órgano	Naturaleza de la función		
	Legislativa	Judicial	Administrativa
Legislativo	Ley	Resolución de juicio político	Constitución de Palacio Legislativo
Administrativo	Reglamento	Resolución de procedimiento	Expropiación de predio
Judicial	Jurisprudencia	Sentencia	Nombramiento de juez

Así, el municipio puede emitir normas materialmente legislativas, al expedir un reglamento; normas materialmente judiciales, al emitir una resolución que resuelva un procedimiento administrativo municipal; y, evidentemente, normas materialmente administrativas, al ordenar la construcción de una obra u otorgar un permiso.

Debido a que en el municipio no opera, en sentido estricto, la clásica división de poderes que impera en el orden federal y estatal, en adelante nos referimos a las funciones municipales desde la óptica del criterio material.

10. Funciones municipales de naturaleza legislativa

Las facultades de carácter legislativo del municipio son funciones públicas, pues al instaurar mediante normas generales obligaciones, ejercerlas implica la soberanía estatal. Fungiendo como cabildo, el ayuntamiento es el órgano municipal que tiene bajo su cargo y competencia las atribuciones de índole materialmente legislativa.

El municipio está provisto de la facultad reglamentaria al tener la atribución de emitir normas jurídicas materialmente legislativas, es decir, normas generales, abstractas e impersonales, a través de reglamentos, bando, circulares y demás disposiciones administrativas generales. Estas formas jurídicas de regulación son jerárquicamente inferiores a la ley, por lo que deben ajustarse a su contenido y no excederla. Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la jurisprudencia siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, de-

ben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas de los estados, y 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los municipios.³²

Como se ha mencionado, la facultad reglamentaria puede presentarse en diversas formas: reglamento, bando, circular o disposición administrativa general, atendiendo a la necesidad concreta. Debido a que las clases de disposiciones anteriores son emitidas por el mismo órgano, es decir, por el ayuntamiento, en principio guardan la misma jerarquía normativa. Esto se explica porque en el ejercicio de su facultad reglamentaria el ayuntamiento las emite interpretando e individualizando una ley y porque los requisitos y procedimientos exigidos para su emisión coinciden en todas sus fases.

Pese a lo anterior, con objeto de seguir una técnica legislativa adecuada y lograr un orden normativo coherente y certidumbre jurídica, es conveniente que las circulares y disposiciones administrativas generales se encuentren subordinadas a los reglamentos y bandos.³³ De esta manera, si faltaran los reglamentos o bandos se aplicarían las circulares o disposiciones generales, mientras que si existieran estas últimas, estarían subordinadas a ellos. La subordinación implica que las circulares y disposiciones generales deben adecuar su contenido al de los reglamentos y bandos y nunca excederlos. El objeto fundamental de las mismas consiste en la precisión y desarrollo del contenido de tales ordenamientos.

La subordinación de las circulares administrativas y disposiciones administrativas generales puede lograrse si así lo determinan las propias legislaturas estatales, ya sea en la Constitución local o en las leyes secundarias o bien, el propio ayuntamiento en uso de su facultad reglamentaria.

Doctrinalmente, los reglamentos en el municipio están integrados por normas de carácter general emitidas por el ayuntamiento para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley. Al emitir un reglamento, el ayuntamiento interpreta la ley y establece normas jurídicas de menor jerarquía que ésta, las cuales lo integran, con objeto de que como órgano ejecutor de normas pueda realizar de manera más efectiva su función.³⁴

³² *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1041.

³³ ANDRADE SÁNCHEZ, J. E., *op. cit.*, p. 229.

³⁴ MEADE HERVERT, Oliver, *El derecho*, Grupo Editorial Patria, México, 2007, p. 20.

Por lo que respecta a los bandos, el vocativo proviene del verbo *bandir*, que se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, cuyo significado es pregonar o hacer público algo. Originalmente equivalían a los edictos municipales en Roma y después fueron tomados por el antiguo municipio medieval español con la denominación de bando. A través de estos documentos se publicaban las normas de los cabildos a las que se apegaría la acción gubernamental. Por lo general, en la primera sesión de cabildo se expedía el solemne bando de buen gobierno.³⁵

El Bando de Policía y Gobierno provee el conjunto básico de reglas y reglamentos para la administración pública municipal; es decir, las reglas internas del municipio. También contiene disposiciones que gobiernan la provisión de servicios públicos y todas las demás cuestiones relativas a la vida comunitaria, incluidas las obligaciones de los ciudadanos hacia la comunidad. Todas estas regulaciones proporcionan en conjunto la base para las funciones que desempeña el gobierno municipal.³⁶

De acuerdo a la doctrina, los bandos municipales son de dos tipos: ordinarios y extraordinarios. Los primeros los expide el ayuntamiento al inicio de su función con objeto de hacer públicas las normas a que estará sujeta la actividad municipal como son la policía y el buen gobierno. Esta clase de ordenamientos dan cabida a reglamentos especiales, tales como el reglamento de anuncios, panteones y otros. En ellos se incluyen las normas más generales de gestión; se indican las sanciones administrativas aplicables a los sujetos que violen las normas municipales; se indican las bases generales de zonificación y desarrollo urbano, entre otras cuestiones. Por su parte, los bandos extraordinarios son los que expide el ayuntamiento para dar a conocer acontecimientos de realce que considera deben difundirse.³⁷ No obstante esta distinción, cabe señalar que actualmente en una gran cantidad de legislaciones, el bando se utiliza de la misma manera que el reglamento; podríamos afirmar que son sinónimos.

En el municipio, doctrinalmente las circulares son normas jurídicas generales, abstractas e impersonales emitidas por el ayuntamiento. Pueden contener disposiciones de carácter estrictamente interno, dirigidas en forma exclusiva a ciertos órganos de la administración municipal, o de tipo externo, para regular la conducta de los particulares. En este último caso, las disposiciones se deben limitar a establecer criterios de interpretación, sin afectar los derechos de los particulares y sin imponerles obligación adicional alguna, pues en caso contrario son inválidas.³⁸

³⁵ QUINTANA ROLDAN, C. F., *op. cit.*, p. 308.

³⁶ RODRIGUEZ, V. E., *op. cit.*, p. 82.

³⁷ QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, p. 309.

³⁸ MEADE HERVERT, O., *op. cit.*, p. 22.

A guisa de ejemplo de los significados atribuidos en la práctica legislativa estatal a los ordenamientos municipales antes referidos, en el Estado de Oaxaca por bandos de policía y buen gobierno se entiende al conjunto de normas que establecen un principio de garantía de los ciudadanos en general al limitar los excesos que puedan cometerse en perjuicio de la colectividad y deben contener reglas de observancia general que requiera el gobierno y administración municipal. Los reglamentos, son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia general obligatoria para el propio ayuntamiento y para los habitantes del municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad; las circulares consisten en la orden o conjunto de instrucciones aclaratorias o recordativas que sobre materia de gobierno municipal envía el ayuntamiento a sus miembros o subordinados; en tanto que las disposiciones administrativas son resoluciones que dicta el ayuntamiento sobre casos particulares inherentes a sus funciones, concesiones o atribuciones.³⁹

Por su parte, en el Estado de Baja California se entiende como Bando de Policía y Gobierno el anuncio público de una o varias normas o mandatos de carácter general, solemnemente publicados, que expide el ayuntamiento para asegurar, mantener o restablecer el orden, la seguridad y la paz pública; el civismo y las buenas costumbres; los derechos y deberes de los habitantes del municipio para con la sociedad y el gobierno de la comunidad; la salud pública; la observancia de los estatutos vecinales y comunales; el cuidado de los caminos, calles, plazas, playas y paseos; la realización de espectáculos y actividades públicas, y en general toda actividad que incida sobre la seguridad, la salud y el bienestar de los habitantes del municipio, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores. Por lo que hace a los reglamentos, la referida ley distingue entre reglamento interno de los municipios y reglamento de la administración pública: en el primero, se establecen las funciones y obligaciones de los municipios y se organiza el funcionamiento del órgano de gobierno, y en el segundo, se indica y regula la estructura administrativa interna, atendiendo a su conformación jerárquica, y se establecen sus entidades y demás formas de organización, así como la competencia y atribuciones a cargo de cada una de ellas. Las circulares son definidas como las disposiciones administrativas de carácter interno de la administración pública municipal que con-

³⁹ De acuerdo al artículo 212 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, publicada en el Extra el *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Oaxaca el 10 de enero de 2003.

tengan una o varias órdenes o instrucciones de carácter general, respecto de la conducción de la administración municipal.⁴⁰

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos las siguientes facultades materialmente legislativas atribuidas a los municipios:

- a) Proposición de cuotas y tarifas de contribuciones.
- b) Determinación del presupuesto de egresos.
- c) Expedición de reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.
- d) Formulación y aprobación de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
- e) Participación en la formulación de planes de desarrollo regional.
- f) Elaboración de programas de ordenamiento ecológico municipal.
- g) Regulación de centros urbanos contiguos de dos o más entidades.

A continuación hacemos una breve descripción de cada una de estas facultades legislativas.

a) Proposición de cuotas y tarifas de contribuciones

El término contribuciones comprende los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos.⁴¹

En términos del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. En virtud de que el artículo 31 constitucional, en su fracción IV, impone que toda contribución ha de establecerse mediante ley, la Constitución en el artículo 115, fracción IV, inciso c), atribuye a las legislaturas estatales la competencia para determinarlas.

⁴⁰ De acuerdo a los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, publicada en el *Periódico Oficial* No. 44, sección II, T. CVIII, el 15 de octubre de 2001.

⁴¹ En el ámbito municipal, los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar al municipio las personas físicas o morales que se encuentran en una situación jurídica o de hecho previstas en la misma y que sean distintas a las contribuciones de mejora y derechos. Las contribuciones de mejora son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales, a favor del municipio, que se beneficien directamente por obras públicas. Los derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, o por recibir servicios del municipio en sus funciones de derecho público.

Tomando como base las propuestas de cuotas y tarifas municipales, las legislaturas locales las establecen en la ley de ingresos del municipio. Por lo general, la Legislatura estatal prevé una ley de ingresos para cada uno de los municipios del Estado; sin embargo, existen algunos casos en que en un mismo cuerpo normativo se incluye a la totalidad de los municipios, supuesto en el cual se especifican en disposiciones por separado, individualizándolas para cada uno de ellos.

Cabe puntualizar que la atribución municipal relativa a la proposición de cuotas y tarifas no es vinculante para la Legislatura estatal; el municipio simplemente se limita a proponérselas, teniendo ésta la facultad discrecional de acogerlas o no. En el supuesto de que el ayuntamiento no las proponga, no tiene consecuencias normativas, pues el Congreso local tiene la potestad de definirlas.

b) Determinación del presupuesto de egresos

Esta atribución consiste en precisar a qué rubros y para qué actividades se habrá de utilizar y ejercer el presupuesto municipal. Es una actividad de naturaleza legislativa, ya que mediante ella se fija la política de gasto a la que debe ajustarse el municipio para dar cumplimiento a sus funciones.

La función legislativa de determinación del presupuesto de egresos se encuentra prevista en el párrafo penúltimo de la fracción IV del artículo 115 de nuestra Constitución, y es una atribución a cargo del ayuntamiento.

c) Expedición de reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general

El ayuntamiento, en ejercicio pleno de la atribución materialmente legislativa, se encuentra facultado para expedir reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas generales sobre materias que están dentro del ámbito de la municipalidad para el mejor desarrollo de actividades relativas a su régimen administrativo.⁴²

Existen dos tipos de normas reglamentarias: las que individualizan e interpretan las leyes estatales y las derivadas de la fracción II del artículo 115 constitucional. Al efecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en jurisprudencia las ha distinguido en los términos siguientes:

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que

⁴² RENDÓN HUERTA BARRERA, T., *Derecho municipal...*, op. cit., p. 312.

LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES

se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los *ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias*: a) *el reglamento tradicional de detalle de las normas*, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución federal y de los expedidos por los gobernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemento o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida, y b) *los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos* —lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado—, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.⁴³

En lo referente al primer tipo de disposiciones reglamentarias, al emitir un reglamento de esta naturaleza, el municipio, a través de su ayuntamiento, interpreta la ley y establece normas jurídicas de menor jerarquía a la misma, las cuales lo integran, con objeto de que en el ejercicio de sus atribuciones ejecutivas, pueda realizar de manera más efectiva su función.

Por lo que respecta al segundo tipo de normas reglamentarias, de acuerdo al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, los municipios, a través de sus ayuntamientos, aprueban, de acuerdo con las bases establecidas en las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, para:

⁴³ *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2069.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

- (i) Organizar la administración pública municipal;
- (ii) Regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y⁴⁴
- (iii) Asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Como ha sostenido nuestro Máximo Tribunal, esta segunda clase de reglamentos tienen una mayor extensión normativa, pues con ellos los municipios pueden normar con autonomía, respetando las bases generales establecidas por la Legislatura estatal, aspectos específicos de su esfera, dentro de los que se incluye la determinación de la organización administrativa que mejor se ajuste a las propias necesidades.

Por otra parte, las legislaturas de los estados están obligadas a expedir las disposiciones aplicables en el caso de que los municipios omitan expedir los bандos o reglamentos correspondientes, en términos del inciso e) de la fracción II del artículo 115. Las normas generales expedidas por las legislaturas sólo son aplicables supletoriamente, es decir, a falta de algún o algunos bandos o reglamentos, lo que significa que si estos últimos son emitidos por el ayuntamiento municipal, aquéllas dejan de ser aplicables. Al respecto, el Pleno de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente jurisprudencia.

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA. El artículo 115, fracción II, incisos a) y e), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las legislaturas estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, *con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables*. De ahí que si el legislador estatal emitió

⁴⁴ En cuanto a los procedimientos, las legislaturas de los estados deben indicar las bases generales, 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 (inciso a) de la fracción II). Bajo el principio de igualdad todas las personas deben recibir el mismo trato; el de publicidad implica que los procedimientos deben ventilarse públicamente; el de audiencia, otorga el derecho al particular a su defensa y a ser oído, y el de legalidad implica las garantías de debido proceso y la obligación de la autoridad de naturaleza jurisdiccional a fundamentar sus actuaciones.

una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las legislaturas de los estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal.⁴⁵

d) Formulación y aprobación de zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

La zonificación consiste en definir las áreas que integran y delimitan un centro de población; los aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como delimitar las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.⁴⁶ El plan de desarrollo urbano municipal, por su parte, es el instrumento mediante el cual se precisa cómo ha de utilizarse el territorio del municipio; es una herramienta básica de la administración del espacio municipal para determinar el crecimiento de los centros urbanos y formular estrategias a futuro. Entre otras cuestiones, en él se indica hacia dónde han de crecer los centros de población, en qué sitios se han de localizar las industrias, qué áreas ecológicas deben preservarse, qué accesos viales y caminos se requieren, etcétera.⁴⁷

El ayuntamiento está obligado a formular y aprobar la zonificación y el plan de desarrollo urbano municipal. Esta exigencia se fundamenta en el inciso *a)* de la fracción V del artículo 115, a su vez relacionado con la fracción XXIX-C del artículo 73 que señala la facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes que determinen la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de

⁴⁵ *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena Época, t. XXII, octubre de 2005, p. 2063.

⁴⁶ Concepto extraído del artículo 2, fracción XXI, de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁴⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, T., *Derecho municipal..., op. cit.*, p. 371.

asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.⁴⁸

El ordenamiento jurídico a que hace referencia la fracción XXIX-C es la Ley General de Asentamientos Humanos.⁴⁹ Respecto a las atribuciones del municipio y en concordancia y sujeción al inciso *a*) de la fracción V del artículo 115 constitucional, en las fracciones I y II del artículo 9º de dicha ley se establece:

Artículo 9. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. *Formular, aprobar* y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

II. *Regular*, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;.

En materia de zonificación, el artículo 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos señala:

Artículo 35. A los municipios corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio.

La zonificación deberá establecerse en los planes o programas de desarrollo urbano respectivos, en la que se determinarán:

I. Las áreas que integran y delimitan los centros de población;

II. Los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población;

III. Los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados;

⁴⁸ El tercer párrafo del artículo 27 constitucional señala: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad”.

⁴⁹ La Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada el 21 de julio de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*.

LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES

- IV. Las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados;
- V. La compatibilidad entre los usos y destinos permitidos;
- VI. Las densidades de población y de construcción;
- VII. Las medidas para la protección de los derechos de vía y zonas de restricción de inmuebles de propiedad pública;
- VIII. Las zonas de desarrollo controlado y de salvaguarda, especialmente en áreas e instalaciones en las que se realizan actividades riesgosas y se manejan materiales y residuos peligrosos;
- IX. Las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- X. Las reservas para la expansión de los centros de población, y
- XI. Las demás disposiciones que de acuerdo con la legislación aplicable sean procedentes.

e) *Participación en la formulación de planes de desarrollo regional*

El fundamento de esta atribución se encuentra establecido en el inciso c) de la fracción V del artículo 115 constitucional, que al efecto establece:

- V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

Los planes regionales son aquellos que se refieren a las regiones que se consideran prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo, y cuya extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.⁵⁰

Es muy entendible la redacción realizada por el Constituyente al exigir la participación del municipio en la elaboración de los planes regionales, pues en su defecto, serían muchos los supuestos en que los planes de desarrollo municipal no coincidirían con los planes de desarrollo regional respectivos.

Los planes o programas municipales de desarrollo urbano encuentran su fundamento en el artículo 31 de la Ley General de Asentamientos Humanos y en ellos el municipio señala las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y define la zonificación correspondiente.

⁵⁰ De acuerdo al artículo 25 de la Ley de Planeación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983.

En términos del inciso citado, la exigencia que los planes regionales deben ser acordes con los planes generales de la Federación, implica que los planes municipales también deben serlo.

f) Elaboración de programas de ordenamiento ecológico municipal

El programa de ordenamiento ecológico es un instrumento de política ambiental que regula e induce el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

El municipio, a través de su ayuntamiento, tiene el deber de emitir su programa de ordenamiento ecológico local. Esta atribución se encuentra prevista en el inciso *g*) de la fracción V del artículo 115, disposición que a su vez se relaciona con la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional que fija la concurrencia federal, estatal y municipal en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En este tenor, la fracción VIII del artículo 8° de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁵¹ establece que corresponde a los municipios la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local de su territorio; y en el artículo 20 Bis 4 señala que han de tener por objeto:

- I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Además de tener a cargo la elaboración de los planes de ordenamiento ecológico local, el municipio tiene la facultad de participar en la formulación

⁵¹ La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.

del plan de ordenamiento ecológico regional,⁵² lo cual se explica al ser necesario que ambos guarden concordancia.

g) Regulación de centros urbanos contiguos de dos o más entidades

En materia de desarrollo urbano, la fracción VI del artículo 115 de la Constitución otorga a los municipios la facultad de planear y regular, conjuntamente con la Federación y las entidades federativas, de acuerdo a la ley y en el ámbito de su competencia, el desarrollo de centros urbanos que se encuentren conurbados y situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas.⁵³ Al efecto, estatuye:

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

El ordenamiento jurídico vigente al que hace referencia la fracción citada es la Ley General de Asentamientos Humanos, que regula las conurbaciones localizadas en más de una entidad federativa. En el supuesto de que éstas se ubiquen dentro de los límites de una misma entidad federativa, se rigen conforme a lo dispuesto en la legislación local correspondiente.

11. Funciones municipales de naturaleza jurisdiccional

La función jurisdiccional del municipio tiene lugar cuando emite actos y normas jurídicas individuales que resuelven una controversia. Esta función se ejerce en los dos supuestos siguientes:

- a) Cuando resuelve un conflicto entre particulares.*
- b) Cuando resuelve una controversia entre el particular y el municipio.*

a) Cuando resuelve un conflicto entre particulares

Por regla general, los juzgados municipales atienden materias relativas a la conciliación de diferencias vecinales. Se distinguen de los juzgados del orden local en cuanto a su competencia, pues estos últimos tienen por objeto dirimir controversias en las materias que competen a las entidades federativas, esto es la civil, la penal y otras.

⁵² Artículos 7 y 20 Bis 2 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁵³ Se entiende por conurbación a la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

Los juzgados municipales han ido desapareciendo de manera gradual y su competencia ha sido atribuida progresivamente a los juzgados locales de menor cuantía que forman parte del Poder Judicial estatal. Este hecho ha sido criticado por Robles Martínez, quien manifiesta:⁵⁴

Estos juzgados no cumplen con la finalidad que el municipio requiere, pues no conocen de los problemas de vecindad, ni de las infracciones gubernativas o policiales, sino estrictamente de asuntos civiles y penales, en procedimientos rígidos y formales; son órganos de menor cuantía del Poder Judicial del Estado, que los ha creado para resolver el cúmulo de asuntos que le plantean, pero no para que coadyuven a resolver los problemas de convivencia vecinal propios del municipio.

En contraste, el autor se pronuncia a favor de la existencia de los juzgados municipales, argumentando:⁵⁵

La finalidad de la justicia municipal es diferente a la del juez de menor cuantía, pues busca conciliar y avenir intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia social.

Las pequeñas diferencias que surjan entre los vecinos, problemas aparentemente insignificantes, si no se resuelven oportunamente, trascienden y originan conflictos graves que pueden desencadenar violencia. Además, la justicia municipal está facultada para imponer sanciones, ya sea multa o arresto hasta por 36 horas, a los infractores de disposiciones municipales.

Se requiere crear un órgano que se denomine juez conciliador, juez de paz o juez municipal y que quien lo personalice, en vez de ser un técnico en el derecho, sea un vecino de criterio, con autoridad moral, con arraigo, que conozca a la gente de su municipio, que sea un auténtico conciliador, un agente que pueda aconsejar a sus vecinos y en su caso con criterio para imponer sanciones [...].

Al respecto, opinamos que es importante que en los municipios exista un órgano, independientemente de su denominación, que busque la conciliación de las desavenencias entre vecinos, pues con tal figura se evitaría la necesidad de acudir a instancias jurisdiccionales estatales para resolverlas. Con su previsión se podría lograr una conciliación expedita y se ahorraría tiempo y largos procedimientos. Sin embargo, consideramos que la función de tales órganos se debe limitar a la mera conciliación, pues estamos convencidos que las entidades federativas son las que deben encargarse de dirimir las controversias en las materias locales residuales, puesto que cuentan con un aparato gubernativo dotado de los recursos necesarios para desempeñarla; mientras que si dicha atribución es

⁵⁴ ROBLES MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 266.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 266 y 267.

asumida por los municipios, implica la necesidad de contar con un mayor cuerpo burocrático que afecta la carga funcional y presupuestaria.

Al analizar las legislaciones estatales encontramos diversos casos en que se prevén juzgados municipales. Así, por ejemplo, la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca prevé la existencia de jueces que tienen como primordial atribución conocer de los asuntos de jurisdicción voluntaria y de aquellos no contenciosos de su competencia que soliciten las partes con excepción de las informaciones de dominio y *ad perpetuam*, así como de fungir como instancia conciliatoria en los asuntos civiles y mercantiles cuyo monto no exceda el importe de cincuenta salarios mínimos generales.⁵⁶ Otro ejemplo es la Ley del Gobierno y la Administración Municipal del Estado de Jalisco, que otorga a los jueces municipales las atribuciones de conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas que procedan por faltas o infracciones a los ordenamientos municipales, excepto las de carácter fiscal, y de conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades.

b) Cuando resuelve una controversia entre el particular y el municipio

En el ejercicio de su actividad, el municipio puede llegar a emitir actos administrativos sin apegarse a los ordenamientos jurídicos que la regulan. En estas circunstancias, los particulares tienen el derecho de impugnar dichos actos públicos ante el propio municipio, mediante los denominados recursos administrativos.

Los recursos administrativos son los medios y procedimientos establecidos en la ley, por medio de los cuales los particulares impugnan actos administrativos, con objeto de lograr su modificación o extinción, en virtud de considerar que les causan un agravio jurídico.⁵⁷

Los recursos administrativos son presentados *a posteriori* de la emisión del acto administrativo. Mediante éstos el particular recurre ante la autoridad administrativa municipal competente a impugnar un acto que adolece de invalidez y desapego jurídico, a efecto que dicha autoridad lo revise y proceda a nulificarlo o modificarlo.

Esta facultad jurisdiccional está establecida en la fracción 11, inciso *a*) del artículo 115 constitucional:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

⁵⁶ De acuerdo al artículo 112 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

⁵⁷ QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, p. 287.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, *procedimientos*, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) 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;.

Al resolver los recursos administrativos, el municipio ejerce una función materialmente jurisdiccional: el órgano competente que lo estudia y resuelve determina si el órgano de la administración pública municipal emisor del acto impugnado, indebidamente afectó al particular recurrente y da solución a la controversia planteada, ya sea nulificando, modificando o confirmando el acto litigioso.

12. Funciones municipales de naturaleza administrativa

La función administrativa por sí misma tiene que ver con la ejecución de las leyes y demás normas jurídicas generales por parte de los órganos del municipio. Su ejercicio implica la emisión de normas jurídicas concretas. De manera enunciativa, mas no limitativa, a continuación señalamos algunas.

a) Administrar libremente su hacienda

El municipio tiene plena libertad para administrar su erario como mejor convenga a sus intereses públicos. La función central de administración de los recursos corresponde a la tesorería municipal.

La hacienda municipal se integra por los ingresos previstos en la ley de ingresos emitida por la Legislatura estatal, así como por las participaciones federales definidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación con base en la Ley de Coordinación Fiscal.⁵⁸ De acuerdo a la fracción IV del artículo 115 constitucional, los municipios percibirán:

⁵⁸ Las participaciones federales son asignadas a cada entidad federativa en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Con base en las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1978, se distribuyen entre los municipios las participaciones federales que les corresponden.

LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES

a) [...] las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

En la administración de su hacienda, el municipio está obligado a llevar la cuenta pública, en la que se registran los ingresos percibidos por él y el ejercicio detallado que les dio, indicando los gastos efectuados. Anualmente, dicha cuenta debe presentarse ante la Contaduría Mayor de Hacienda, o su equivalente, de la Legislatura local respectiva, la cual debe revisarlas y fiscalizarlas, en términos del penúltimo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115, que al efecto dispone:

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Además de la actividad fiscalizadora estatal, en términos del segundo párrafo de la fracción I del artículo 79 de nuestra Constitución, la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados está obligada a fiscalizar los recursos federales que ejerzan los municipios.

b) Seguridad pública, policía preventiva y tránsito

Con miras de velar por el mantenimiento del orden público, la paz social, la libertad, la seguridad patrimonial e individual, el municipio está obligado a ejercer la función administrativa de seguridad pública.

Esta función no supone un carácter policial de investigación, es decir, no conlleva investigar si un delito ocurrió o no, ni auxiliar en su persecución, sino que implica un carácter preventivo y de resguardo con miras a preservar la paz y el orden social. A través de su ejercicio, la administración municipal da cumplimiento a los bandos de policía y gobierno y demás reglamentos en materia de seguridad.

EL MUNICIPIO. BASE DEL RÉGIMEN INTERIOR DE LOS ESTADOS

El fundamento constitucional de la función pública de seguridad se encuentra en el artículo 21 y en la fracción IV, inciso *h*) del 115. Los dos últimos párrafos del numeral 21 establecen:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

Como puede observarse, el último párrafo del artículo 21 constitucional prevé un sistema de coordinación competencial entre la Federación, estados y municipios en materia de seguridad pública, determinando una reserva de ley a favor de la primera. En este sentido, el artículo 73, fracción XXIII, confiere al Congreso federal la facultad para expedir leyes que instauren las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública. La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública es la que hoy en día regula al respecto.⁵⁹

En cuanto a la competencia municipal en materia de seguridad pública, a que hace referencia el primero de los párrafos antes citados, el artículo 115, fracción III, inciso *h*), de la Constitución Política dispone:

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y.

⁵⁹ La Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995. Entre sus disposiciones destaca el artículo 9º que establece: Las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los Municipios, se coordinarán para: I. Integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública; II. Determinar las políticas de seguridad pública, así como ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en esta ley; III. Desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; IV. Establecer, supervisar, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; V. Formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo; y VI. Tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

Así, además de velar por la seguridad pública dentro de su jurisdicción territorial, el municipio se encarga de la función de la policía preventiva y de tránsito. Las dos primeras están reguladas por el Bando de Policía y Gobierno o por los reglamentos de la materia, y la tercera por el reglamento de tránsito que emita el ayuntamiento del municipio correspondiente. Cabe precisar que pese a la redacción del texto constitucional, la seguridad pública, la policía preventiva municipal y el tránsito son funciones públicas y no servicios públicos.

La función pública de tránsito tiene por objeto regular la circulación de los vehículos que transitan sobre las vías de comunicación del municipio. Constituye un factor importante para vincular la política de desarrollo urbano con sistemas de transporte y vialidad que son necesarios para la intercomunicación de zonas del municipio e indispensables para el desarrollo integral municipal.⁶⁰

Por su parte, la policía preventiva municipal, como su nombre lo indica, tiene como objetivo primordial prevenir la comisión de infracciones que atenten contra la seguridad y libertad de los particulares. De acuerdo con la fracción VII del artículo 115 constitucional, la policía preventiva municipal está al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Sin embargo, debe acatar las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en los casos que juzgue como de fuerza mayor o de alteración grave del orden público. En el supuesto de que por alguna circunstancia, el presidente de la República resida habitual o transitoriamente en algún municipio será él quien asuma el mando de la fuerza pública.

c) Estado civil

La función administrativa referida consiste primordialmente en llevar la inscripción de los actos relativos al estado civil de las personas. No obstante, en vista de que es el Congreso local el que la determina y regula, bien puede reservarse la entidad federativa dicha facultad y ejercerla desde el ámbito estatal, o bien atribuirle su ejercicio y responsabilidad total o parcialmente a las entidades gubernamentales municipales. Al efecto, el artículo 130 de la Constitución Política establece:

Artículo 130. [...]

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

⁶⁰ QUINTANA ROLDÁN, C. F., *op. cit.*, p. 437.

d) Registro catastral

El catastro es el censo analítico de la propiedad inmobiliaria que tiene el propósito de ubicar, describir y registrar las características físicas de cada bien inmueble que se ubica dentro del ámbito espacial de validez del municipio con el fin de detectar sus particularidades intrínsecas que lo definen tanto material como especialmente.

Mediante el catastro se tasan y valúan los predios y construcciones, con miras de determinar las contribuciones prediales que corresponde pagar a cada uno de sus propietarios. Asimismo, sirve como apoyo para la formulación de planes de desarrollo urbano.⁶¹ En este tenor, las funciones de catastro fundamentalmente comprenden:

- a) Llevar el inventario de los inmuebles ubicados en el municipio y de sus propietarios, a través de un estudio que implica su localización y registro.*
- b) La determinación del valor de los inmuebles, con el fin de obtener el valor catastral que es la base para el cobro del impuesto predial.*

El fundamento constitucional del catastro es la fracción I del artículo 36 de la Constitución Política, que impone como obligación a los ciudadanos mexicanos el “Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga [...]”.

e) Prestación de servicios públicos

Los municipios tienen la obligación constitucional de prestar ciertos servicios públicos. En la fracción III del artículo 115 de nuestra Norma Fundamental se establece:

- III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:
- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
 - b) Alumbrado público;*
 - c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
 - d) Mercados y centrales de abasto;*
 - e) Panteones;*
 - f) Rastro;*
 - g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*
 - h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito, y*

⁶¹ *Ibid., op. cit.*, pp. 416 y 417.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Por la vital importancia que representan para el municipio estos servicios, en el capítulo V estudiamos, en lo específico, la función administrativa relacionada con ellos.

f) Permisos, licencias, autorizaciones y concesiones

El permiso, la licencia y la autorización son actos administrativos que remueven un obstáculo establecido por el orden jurídico para poder llevar a cabo ciertas actividades. El derecho que se solicita al requerir a la administración la emisión de estas normas jurídicas individuales es preexistente, sin embargo es necesario cumplir con los requisitos que el mismo orden jurídico establece para su emisión.

No existe un criterio doctrinal definido para distinguir entre permiso, licencia y autorización. En sí, todos son normas jurídicas individuales administrativas creadas mediante actos administrativos que el particular, en su carácter de administrado, tiene derecho de solicitar para la realización de una actividad específica. Algunos ejemplos son la licencia para conducir, la licencia para construir —expresamente prevista en el inciso *f)* de la fracción V—, el permiso de venta de bebidas alcohólicas y el permiso de uso de suelo, entre otros.

Para el ejercicio de ciertas actividades, los ordenamientos jurídicos municipales exigen a los particulares presentar solicitud previa de un permiso, licencia o autorización ante el municipio. En algunos casos van más allá, y requieren el cumplimiento de ciertos requisitos y, además, instauran el pago de derechos para emitirlos.

La concesión, por su parte, es un acto administrativo por el que la autoridad administrativa crea y concede un derecho a un particular que antes no tenía para llevar a cabo cierta actividad que puede consistir en el uso y explotación de un bien público, la prestación de un servicio público o la construcción de una obra pública. A diferencia de las licencias, autorizaciones y permisos, en la concesión el derecho es creado para el particular que se beneficia por su otorgamiento; es decir, no es preexistente.

g) Obras públicas

En el desempeño de sus funciones el municipio lleva a cabo obras que, en la medida en que representan un beneficio para la administración y para la colectividad, son consideradas como públicas. El drenaje y el alcantarillado, las viali-

dades de comunicación, las plazas, los parques y las oficinas públicas constituyen ejemplos de obra pública.

h) Crear y administrar reservas territoriales

Por reserva territorial se entiende al área de un centro de población que ha de utilizarse para el crecimiento. Mediante un acto administrativo, el municipio emite una norma jurídica individual que determina su creación.

El inciso *b)* de la fracción V del artículo 115 constitucional, fundamenta así esta facultad:

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

...
b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

En lo relativo a dicha atribución, la fracción XII del artículo 9° de la Ley General de Asentamientos Humanos estatuye:

Artículo 9. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

...
XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

i) Administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal

Además de la formulación de la zonificación y planes de desarrollo urbano, de acuerdo a la fracción *a)* del inciso V del artículo 115 constitucional, el municipio está obligado a administrarlos y ejecutarlos. Por una parte, a través de normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, regula su desarrollo urbano y, por la otra, mediante normas jurídicas individuales y actos administrativos, los administra.

Con respecto a las atribuciones administrativas, las fracciones I y III del artículo 9° de la Ley General de Asentamientos Humanos disponen:

Artículo 9. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local;

LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

j) Autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo

El municipio está facultado para estipular el uso de suelo que ha de darse a su territorio. Esta facultad se relaciona directamente con la referida en el punto anterior, pues con base en la zonificación y planes de desarrollo urbano, el municipio autoriza el uso de suelo al particular y ejerce la facultad de control y vigilancia. Así, por ejemplo, puede disponer que determinadas zonas estén reservadas para áreas verdes, otras para la construcción de casas habitación, unas para el comercio, algunas para el establecimiento de industrias, etcétera.

Constitucionalmente, esta facultad se fundamenta en el inciso *d*) de la fracción V del artículo 115:

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

...
d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

Al respecto, el artículo 9°, fracción X, de la Ley General de Asentamientos Humanos señala:

Artículo 9. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

...
X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;.

k) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra

Fundamenta esta atribución el inciso *e*) de la fracción V del artículo 115 constitucional:

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

...
e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

De acuerdo con a la fracción citada, la Constitución otorga a los municipios la facultad de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana en

los términos que las leyes secundarias, federales y estatales, lo determinen. Es evidente que este supuesto de competencia es uno de concurrencia restringida, pues el texto constitucional establece la participación de varios órdenes de gobierno y deja a las leyes especificar el ámbito competencial que corresponde, para el caso, al municipio.

l) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico

La competencia municipal de esta función administrativa está prevista en la fracción V del artículo 115 constitucional, que al efecto dispone:

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

...
g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

Una reserva ecológica es una porción de terreno destinada a la protección de una zona con interés biológico. Su objetivo es la protección de los ecosistemas naturales y la biodiversidad y su aislamiento y protección legal para evitar actividades humanas que la degraden. Recientemente, las reservas ecológicas en casi todo el planeta han estado bajo mucha presión pues la expansión de zonas urbanas y las actividades comerciales las ponen en riesgo. En este contexto el programa de ordenamiento ecológico constituye un instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en el artículo 46 señala que corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local; y en la fracción V del artículo 8° les otorga competencia para la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y otras áreas análogas previstas por la legislación local.

m) Otras funciones administrativas

Además de las funciones administrativas del municipio ya descritas, en el texto constitucional encontramos otras en las siguientes materias:

LAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES

- i)* Intervención en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial (artículo 115, fracción V, inciso h).
- ii)* Celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales (artículo 115, fracción V, inciso i).
- iii)* Deporte (artículo 73, fracción XXIX-J).
- iv)* Turismo (artículo 73, fracción XXIX-K).
- v)* Pesca y acuacultura (artículo 73, fracción XXIX-L).
- vi)* Educación (artículo 3º, fracción VIII).
- vii)* Imposición de sanciones (artículo 21).
- viii)* Obtención de empréstitos (artículo 117, fracción VIII).