



TÍTULO IV. DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

Capítulo Único. De los Contratos Administrativos

Artículo 88. La celebración de los contratos de administración de obras, o de adquisiciones, así como los de prestación de servicios, se sujetarán a las leyes respectivas en el Estado.

Artículo 89. Los Ayuntamientos tendrán derecho de preferencia para adquirir los inmuebles que circunden a los centros de población de su Municipio, a efecto de integrar un área de reserva urbana destinada a satisfacer las necesidades de expansión y desarrollo de estos.

COMENTARIO AL TÍTULO CUARTO

A. Planteamiento inicial

El Título IV LOMCh representa la ausencia de sistematización y coherencia que ha venido construyendo el Derecho administrativo y el Derecho municipal en México, y evidencia el escaso detalle y técnica que el legislador estatal ha hecho de las reformas a la ley municipal de Chiapas.

En dicho título -con dos artículos- el legislador chiapaneco hace referencia a cuestiones muy diferentes de la regulación municipal que resultan innecesarias y deficientes para construir un Derecho municipal actual y moderno como aparenta la exposición de motivos de la misma LOCMCH, de ahí que, dicho título IV resulte incoherente, asistemático y desordenado¹.

¹ La exposición de los Considerandos de la Ley parece contradecirse con el título IV de la misma: “*En conclusión, la citada Ley, representa una aportación de economía legislativa que sistematiza las reglas, bases y principios que regulan el funcionamiento y organización de la actividad municipal, ello en razón de*

Ley Orgánica Municipal

En un intento de explicar y comentar este deficiente título IV se hará una exposición a partir de concepto y categorías definidas del Derecho público mexicano y, en especial, chiapaneco.

La primera señal que aporta dicho título IV radica en el carácter básico o general de la LOMCh que únicamente pretende funcionar como legislación de bases municipales y supletoriamente como normatividad completa en aquéllos Municipios que carecen de normatividad propia (artículo 115 CF).

De ahí que, ante la evidente imposibilidad legislativa para regular todos los asuntos municipales en un solo instrumento legal, se hace uso de la técnica de referencia normativa a leyes especiales, en este caso, la ley de obras públicas (LOPCh) y la ley de adquisiciones, arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios (LAASPCh).

La segunda señal que aporta dicho título se refiere a la confusión que crea el legislador para intentar “ordenar” y “sistematizar” el Derecho municipal.

B. Confusión sobre la actividad administrativa: actuación material, acto administrativo y contrato

La Administración pública desarrolla su actividad de diversas formas establecidas por las normas jurídicas. A partir de la clasificación aceptada por la doctrina jurídica, la Administración pública ejerce su actividad administrativa mediante:

- actuación material
- acto administrativo
- contrato

La regulación municipal que se comenta parece señalar que los actos administrativos municipales son *i)* los contratos públicos que lleva a cabo el Municipio, y *ii)* el derecho de preferencia municipal sobre la adquisición de suelo para reserva territorial. Sin duda, la imprecisión legislativa está lejos de la realidad jurídica y doctrinal mexicanas.

El acto administrativo se caracteriza por contender la resolución del órgano administrativa con efectos vinculantes para el destinatario que, por disposición legal, se trata de un acto formalizado (material y procesalmente) para tener efectos jurídicos. Tradicionalmente, la legislación administrativa los identifica como licencias, permisos, autorizaciones, concesiones, es decir, como habilitaciones administrativas que permiten (o deniegan) a su destinatario llevar a cabo ciertas actividades que son potencialmente

que ninguna disposición jurídica quede aislada, sino partir de la premisa de que el sistema jurídico es coherente y ordenado en sus disposiciones”. Antepenúltimo párrafo de los Considerando de la LOMCH.

del estado de Chiapas

susceptibles de afectar al interés público encomendado a la protección de la Administración pública (fraccionamientos, subdivisiones, utilización de banquetas, apertura de comercios, prestación indirecta de servicios públicos, entre muchos otros).

En consecuencia, el acto administrativo resulta el instrumento mediante el cual se abre la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de los intereses y derechos de los particulares afectados por la decisión administrativa contenida en dicho acto².

Por el contrario, el contrato administrativo se refiere a una categoría especial de actividad administrativa en la que la Administración pública (en este caso municipal) tiene posibilidades de acudir a los particulares para ejecutar obras públicas o, en su caso, adquirir o arrendar bienes muebles o servicios, mediante procedimientos específicos y diferenciados de contratación.

A diferencia de los particulares que basan sus relaciones contractuales mediante las leyes civiles, mercantiles y de competencia, las Administraciones públicas tienen un régimen legal especial que impide –en la medida de lo posible- un daño al interés público, constriñendo las posibilidades de contratación administrativa.

En términos generales, la contratación municipal se lleva a cabo mediante las tres figuras tradicionales del Derecho de la contratación pública³:

- Licitación.
- Invitación al menos a 3 personas.
- Adjudicación directa.

En consecuencia, la Administración municipal⁴ debe seguir los procedimientos de contratación establecidas en las respectivas leyes de obra pública y de adquisiciones del servicios.

Cabe señalar que la aplicación de las leyes de contratación (federal o estatal) por parte de los Municipios radica en la cualidad de los recursos económicos aplicables. De tal manera que, resumiendo, en el caso de la aplicación de recursos federales aportados a los Municipios serán de aplicación las leyes federales de obra pública o de adquisiciones⁵ según corresponda.

² Ver Ley de procedimientos administrativos del Estado de Chiapas.

³ Ver artículo 21 LAASPCh y artículo 39 LOPCh.

⁴ Artículo 1, fracción III LAASPCh y artículo 2, fracción II LOPCh.

⁵ Artículo 1, fracción VI Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas así como el artículo 1, fracción VI Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Ley Orgánica Municipal

En el caso de que los recursos aplicables sean estatales o de libre disposición municipal se estará a lo dispuesto por las leyes estatales aplicables.

Al respecto resulta ejemplificativa la decisión del Pleno de la SCJN que señala que “el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a las Legislaturas Locales para establecer en las leyes que expidan las bases generales de la administración pública municipal, las que deben orientarse a regular sólo cuestiones generales del Municipio y a desarrollar las bases establecidas por el Órgano Reformador de la Constitución en el citado precepto, atendiendo a los principios de igualdad, eficacia y honradez en el manejo de los recursos públicos. Ahora bien, si dicha Constitución Federal, por una parte, no prohíbe a los Municipios realizar obra pública directamente y, por otra, establece que los recursos que integran su hacienda serán ejercidos directamente por sus Ayuntamientos o por quien ellos autoricen conforme a la ley, es evidente que pueden optar por la forma de ejecución de obra que más les convenga, ya sea directamente o con auxilio de terceros, siempre que con ello se garantice el manejo transparente y adecuado de recursos públicos. En esa virtud, el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Tabasco, al limitar el monto de la inversión total autorizada para obras públicas que las entidades y dependencias pueden destinar para realizarlas por administración directa, excede de la facultad legislativa en materia municipal, conforme a lo dispuesto en el indicado artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional”⁶.

C. Preferencia municipal en la adquisición de suelo para reservas territoriales: ¿acto administrativo?

Finalmente, el título IV LOMCh señala cómo “acto administrativo” y “contrato público” el derecho de preferencia que los Municipios tienen sobre los predios contiguos a los centros de población con la finalidad de constituir reservas territoriales para el futuro crecimiento del mismo centro de población.

Sin duda, dicho derecho de preferencia no resulta –según las LOPCh y la LAASPCh- un acto administrativo y mucho menos un contrato, sino que más bien, debe estar plasmado en la sección correspondiente a los asentamientos humanos y se debe entender enmarcado en las leyes urbanísticas federal y estatal, que también son comentadas en esta misma edición de la LOMCh.

Manuel JIMÉNEZ DORANTES

⁶ Jurisprudencia P./J. 37/2007. IUS: 172464. Además ver Jurisprudencia P./J. 36/2002. IUS: 186306.