

247  
4/6



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS  
AYUNTAMIENTOS EN EL GOBIERNO Y LA  
ADMINISTRACION MUNICIPAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A

ARTURO PONTIFES MARTINEZ

TESIS CON  
FALLA DE COPIA

MARZO DE 1989



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

Pág.

INTRODUCCION . . . . .	1
Planteamiento del problema de investigación . . . . .	5
Hipótesis generales de investigación . . . . .	7
Capítulo I. El Municipio Mexicano . . . . .	10
1.1 Generalidades . . . . .	10
1.2 Antecedentes Coloniales del Municipio . . . . .	18
1.3 El Municipio Mexicano en el siglo XIX . . . . .	34
1.4 La Constitución de 1917 y el Municipio . . . . .	47
1.5 La Reforma Municipal de 1983 . . . . .	55
Capítulo II. El Gobierno y la Administración Municipal . . . . .	74
2.1 La Institución Municipal . . . . .	74
2.1.1 Elementos del Municipio . . . . .	74
2.1.2 El Ayuntamiento: Organó Colegiado de Gobierno Municipal . . . . .	79
2.2 Administración Municipal . . . . .	86
2.2.1 Titularidad de la Administración Municipal . . . . .	86
2.2.2 Funciones de la Administración Municipal . . . . .	87
2.2.3 Estructura de la Administración Municipal . . . . .	99



3.5.3	Leyes Orgánicas Municipales. . . . .	131
3.5.4	Legislación especializada del orden estatal. . . . .	140
3.6	Importancia de los Reglamentos en la Ad- ministración Municipal. . . . .	143
3.6.1	Beneficios de la Reglamentación en la Ad- ministración Municipal. . . . .	145
3.6.2	Materias de cobertura de los Reglamentos Municipales. . . . .	146
3.7	Factores que inducen a la diversidad en la reglamentación municipal . . . . .	151
Capítulo IV. Función de los Reglamentos Municipales . . . . .		154
4.1	Función de los Reglamentos Municipales . . . . .	154
4.1.1	En el aspecto jurídico. . . . .	155
4.1.2	En el aspecto político. . . . .	156
4.1.3	En el aspecto administrativo. . . . .	157
4.1.4	En el aspecto social. . . . .	158
4.1.5	En el aspecto económico. . . . .	159
4.2	Contenido de los Reglamentos Municipales. . . . .	163
4.2.1	Materia reglamentaria. . . . .	165
4.2.2	Sujetos obligados o participantes del reglamento. . . . .	165
4.2.3	Objeto reglamentario. . . . .	167
4.2.4	Finalidad del reglamento. . . . .	168

4.2.5	Derechos y obligaciones. . . . .	168
4.2.6	Autoridad responsable. . . . .	170
4.2.7	Facultades, atribuciones y limitaciones de las autoridades. . . . .	170
4.2.8	Sanciones . . . . .	174
4.2.9	Recursos . . . . .	176
4.2.10	Vigencia. . . . .	177
4.2.11	Normas técnicas . . . . .	178
4.2.12	Procedimientos de trámite o gestión . . . . .	178
4.2.13	Requisitos mínimos sobre un asunto o acto reglamentario. . . . .	179
4.2.14	Condiciones contractuales. . . . .	180
4.3	Estructura del reglamento municipal . . . . .	180
4.3.1	Encabezado. . . . .	181
4.3.2	Disposiciones generales. . . . .	184
4.3.3	Títulos y Capítulos . . . . .	185
4.3.4	Artículos. . . . .	186
4.3.5	Párrafos. . . . .	187
4.3.6	Fracciones e incisos . . . . .	188
4.3.7	Previsiones o Previsiones Especiales. . . . .	188
4.3.8	Artículos transitorios . . . . .	189
4.3.9	Fecha de expedición y rúbricas . . . . .	190
4.4	El proceso reglamentario . . . . .	190
4.4.1	Definición. . . . .	190

4.4.2	Modelo del proceso reglamentario. . . . .	193
4.4.3	Rasgos característicos del proceso reglamentario en México. . . . .	201

Capítulo V. El ejercicio de la Facultad Reglamentaria

	Municipal en México. . . . .	208
5.1	Factores de la problemática reglamentaria . . . . .	208
5.1.1	Factor humano . . . . .	208
5.1.2	Factor interpretativo. . . . .	211
5.1.3	Factor de complejidad jurídica. . . . .	212
5.1.4	Factor orgánico y administrativo . . . . .	213
5.1.5	Factor de comunicación y enlace reglamentario. . . . .	213
5.1.6	factor de seguimiento y control. . . . .	214
5.2	Perfil de la problemática de los reglamentos municipales. . . . .	215
5.3	Avances de la reglamentación municipal en México. . . . .	217
5.4	El impacto de los reglamentos municipales en la vida local. . . . .	217
5.4.1	VARIABLES ECONÓMICAS . . . . .	218
5.4.2	VARIABLES LEGALES . . . . .	219
5.4.3	VARIABLES ADMINISTRATIVAS. . . . .	220

	Pág.	
5.4.4	Variables políticas y sociales. . . . .	221
5.4.5	Variables psicológicas. . . . .	223
5.4.6	Otras variables. . . . .	225
5.5	Factores de exclusión de los Reglamentos Municipales. . . . .	226
5.5.1	Tradiciones, usos y costumbres de la comunidad. . . . .	227
5.5.2	El grado de desarrollo social y económico del Municipio. . . . .	228
5.5.3	La participación comunitaria de autogestión .	229
5.5.4	Autoridad tradicional de grupos étnicos .	229
5.5.5	Manifestación de las demandas y requerimientos de la comunidad. . . . .	230
5.5.6	Participación comunitaria en actos cívicos. .	230
5.6	Alternativas para el desarrollo de la facultad reglamentaria en México. . . . .	231
5.6.1	En el orden Federal. . . . .	231
5.6.2	En el orden Estatal. . . . .	232
5.6.3	En el orden Municipal . . . . .	232
	Conclusiones. . . . .	239
	Apendice: Guía metodológica para la elaboración, adaptación y modificación de reglamentos municipales. .	254
	Bibliografía. . . . .	315

## INTRODUCCION

La presente investigación constituye un estudio de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos y su función en el ámbito del gobierno municipal.

El primer capítulo sintetiza los aspectos relevantes de la institución municipal en los distintos momentos históricos, desde su fundación en la Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519, hasta la manifestación del movimiento municipalista que se inició en 1983.

A partir de esta referencia se destaca la Reforma Municipal - como una de las acciones institucionales del Estado Mexicano que mayor consistencia ha tenido para fortalecer a los gobiernos locales y para optar por un esquema de descentralización que combata los vicios del centralismo.

La reforma municipal atribuye al municipio nuevas facultades ; la prestación de los servicios públicos a cargo del ayuntamiento, la libertad hacendaria y la reglamentación son algunas de ellas.

El capítulo segundo conceptualiza los elementos de la institución municipal, analizando de ellos al gobierno y la estructura orgánica del ayuntamiento, las formas de administración, y las funciones sustantivas, adjetivas y técnicas que se desempeñan en esta esfera gubernamental.

Siendo la reglamentación municipal el objeto de estudio de este trabajo en el capítulo tercero se aborda, desde el punto de vista jurídico, el marco conceptual de los reglamentos, para lo cual se realiza una comparación de los elementos que forman la "Pirámide Jurídica" a efecto de ubicar en ella el lugar que ocupan los reglamentos municipales, y así poder delimitar su contenido y el ámbito de aplicación que les corresponde.

Junto a esta definición formal, se analizan las bases normativas de la reglamentación municipal contenidas en la Constitución General de la República, las Constituciones de los Estados, la Legislación local, y particularmente las Leyes Orgánicas Municipales; estas últimas en mayor detalle, con el propósito de distinguir las constantes y variables con que regulan el ejercicio de esta facultad municipal.

Con la identificación de los elementos administrativos vistos en el capítulo segundo y con las bases del análisis jurídico se plantean los vínculos que tiene la reglamentación municipal con las acciones gubernativa y de la administración pública en los municipios, destacándose de los reglamentos su importancia y beneficios que representan en el cumplimiento de las atribuciones de la auto -

ridad y en la gestión de las demandas y requerimientos de la -  
comunidad; elementos que son el binomio que sustenta a la - -  
institución municipal.

Asimismo, en un esquema enunciativo se identifican las materias  
de cobertura de los reglamentos municipales en el gobierno y -  
la administración municipal y los tipos de reglamentos mas co-  
munes que se expiden en los ayuntamientos de México.

El contenido del capítulo cuarto es un enfoque analítico - -  
acerca de los reglamentos, donde se plantea su función en los  
aspectos jurídico, político, administrativo, social y económico  
del municipio fundamentandose en el enfoque de la administra-  
ción pública para vincularlo a los propósitos académicos de es  
ta investigación.

En el orden conceptual se aporta una descripción de los elemen  
tos estructurales y funcionales del Reglamento que se divide -  
en dos partes esenciales: su contenido y la estructura que - -  
tecnicamente deben presentar.

En el orden metodológico se describe el proceso reglamentario  
que teoricamente debe cumplirse en la formulación, expedición  
y aplicación de una norma de esta naturaleza, y se compara con  
los rasgos característicos del proceso reglamentario en México.

Completa la investigación el capítulo quinto que se refiere - al análisis de los factores de la problemática de la reglamentación municipal de México, como son: la autoridad y población municipales; la interpretación de las normas reglamentarias; la complejidad jurídica de los reglamentos; la comunicación entre el ayuntamiento y la comunidad; el impacto económico, legal, administrativo, político, social y psicológico de los reglamentos municipales; y la contrastación de estos factores con los avances de la reglamentación.

Concluye este capítulo con uno de los planteamientos centrales de la investigación que se denomina: Alternativas para el desarrollo de la facultad reglamentaria en México.

Es importante señalar que, ante la carencia de fuentes documentales que describan la metodología que se aplica en la definición de reglamentos y sus contenidos (detectada en el curso de la investigación), se planteó la necesidad de aportar una Guía metodológica que describiera con un mínimo de rigor académico los enfoques teóricos que sustenten un método fiable para formular, adaptar y/o modificar reglamentos municipales.

Este trabajo se presenta como un apéndice de la Tesis bajo el título: "Guía metodológica para la elaboración, adaptación y modificación de reglamentos municipales"; cabe - -

aclarar que adolece de referencias de fuentes documentales, ya que para su integración se consideraron fundamentalmente la -- experiencia práctica del autor en la formulación de reglamentos y como fuente conceptual se retomaron los contenidos de los - capítulos tres y cuatro.

Finalmente, como una orientación al lector, se aclara que - el método de análisis fue una combinación del enfoque descrip- tivo en la parte histórica y del funcionalista en lo que respec- ta a la ubicación e importancia de los reglamentos en el gobier- no y la administración municipal.

Planteamiento del problema de investigación.

Las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República de 1983 (\*) atribuyen al municipio un conjunto de - atribuciones que hasta antes de esa fecha habían desarrollado los Ayuntamientos bajo la tutela, dirección o control de los - estados.

El reconocimiento Constitucional a la autonomía municipal gene- ró un conjunto de acciones institucionales de los gobiernos - federal y estatal en favor de los ayuntamientos que se denomi- nó reforma municipal. Los actos representativos de esta refor- ma fueron, entre otros, la adecuación del marco normativo local,

---

(\*) Diario oficial de la federación del 3 de febrero de 1983.

que significó una serie de adecuaciones a las constituciones y leyes estatales en cuyos contenidos se incorporaron las nuevas atribuciones de los gobiernos edilicios y la movilización de las autoridades locales para la realización de foros de consulta para la reglamentación municipal.

Con relación a la reglamentación, la reforma atribuyó a los ayuntamientos la facultad de expedir sus propios Bandos y Reglamentos municipales que consoliden el marco jurídico y administrativo del gobierno edilicio.

Antes de la reforma fueron muchos los municipios que contaban con sus normas reglamentarias; de hecho los antecedentes de este ejercicio se remontan hasta la época cortesiana, cuando los ayuntamientos expedían "Ordenanzas", que fueron verdadera garantías legales para regular la acción de las autoridades locales .

En el siglo XX esta tradición fue obstaculizada por el proceso centralizador que relegó a los municipios del desarrollo tecnológico y administrativo moderno, dejando en una desventaja metodológica a los servidores públicos municipales. La práctica reglamentaria también fue sujeto de éste rezago.

La reglamentación municipal anterior a la reforma estaba conformada en los Ayuntamientos por el Bando y algunos Reglamentos -

específicos que se heredaban de administración en administración sin que sus contenidos se adecuaran a las condiciones cambiantes del entorno.

Es aquí donde se detecta un problema de obsolescencia cuya superación esta limitada por las dificultades metodológicas y las implicaciones jurídicas y administrativas que involucra la formulación de contenidos reglamentarios.

La conceptualización del reglamento municipal, su importancia en la administración del municipio, su estructura y contenido, así como los factores que inciden en el ejercicio reglamentario de los ayuntamientos son el objeto de análisis del presente estudio.

Hipótesis generales de investigación.

- 1a. El reglamento municipal no es un mero instrumento jurídico; su alcance se extiende hacia los aspectos políticos, administrativos, sociales, económicos e incluso culturales del municipio.
- 2a. El reglamento municipal es un medio de garantías institucionales a favor de la comunidad para regular la acción del gobierno municipal.

- 3a. La formulación de los reglamentos municipales no debe ser un acto unilateral de la autoridad municipal; en tanto - que su aplicación recae en la comunidad, debe ser ésta quién participe activamente en la definición de sus contenidos.
- 4a. La participación conjunta del gobierno y la comunidad municipal en el proceso reglamentario no se ha efectuado en la mayor parte de las municipalidades del país, por los que subsiste un desconocimiento de la población en relación a los reglamentos vigentes en el municipio.
- 5a. La práctica reglamentaria en México enfrenta problemas de definición y método, que son producto de la inconsistencia y ambigüedad de las bases normativas de la legislación local, y de la falta de asistencia técnica en la materia dirigida a las autoridades municipales.
- 6a. La investigación municipal no ha generado metodologías - prácticas en materia de formulación, adecuación, actualización y aplicación de reglamentos municipales.

C A P I T U L O P R I M E R O  
"E L M U N I C I P I O M E X I C A N O"

## CAPITULO PRIMERO: El Municipio Mexicano.

### 1.1 Generalidades.

Hablar de municipio es referirse a un ente de carácter político donde confluyen diversos elementos propios de las agrupaciones humanas. El municipio es una forma de organización política que involucra la actuación de la sociedad y el estado en un marco de normas y mecanismos reguladores al interior de un ámbito territorial determinado.

Como forma de gobierno, el municipio se erigió en épocas muy remotas, casi paralelamente a la evolución de los clanes y organizaciones tribales que llevaban consigo las bases del gobierno de representación. La colectividad generó el interés público por lo que según - - Moisés Ochoa Campos, "crea sus instituciones económicas, políticas, religiosas y culturales, es decir: institucionaliza la convivencia social, para economizar energías que ha de destinar a su propio desenvolvimiento - ya que una institución engendra a otra superior - - y para propiciar la consecución efectivista que requiere en su vida la relación". (1)

---

(1) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", pag. 53 /

El mismo autor ubica las raíces del municipio en el medio urbano que se generó en la época neolítica, donde la vida citadina se desenvolvía bajo los principios de la norma establecida por la autoridad en uso de sus legítimas atribuciones.

La institución municipal se consolidó en el imperio Romano y de ahí pasó a formar parte de la organización política y social de la mayor parte del mundo occidental. La evolución del municipio ha variado en cuanto a su inserción en el Estado como medio de enlace entre éste y la sociedad. El municipio pues, en su carácter de mediador entre la sociedad civil y el estado, adquiere rasgos particulares de acuerdo con la tendencia histórica, política y social y económica de su entorno, por lo que se manifiestan marcadas diferencias; así, los municipios españoles en la etapa de la reconquista consiguieron salvaguardar su autonomía ante los señores feudales por un sistema de cartas forales (2); el municipio Francés obtuvo atribuciones por vía de la descentralización administrativa del Estado y los municipios Mexicanos del Siglo XIX tuvieron una libertad limitada

---

(2) Ochoa y Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 81

por intermediarios políticos entre los ayuntamientos y el Estado.

En todos estos casos el municipio ha sido una esfera política que lleva consigo una participación implícita en el poder ejercido por el Estado.

A partir de estos elementos resulta conveniente llegar a una conceptualización del municipio. Según Rafael Pina, Municipio es un "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento". (3)

Por su acepción jurídica esta definición, se orienta a integrar a los habitantes en "unicidad jurisdiccional", según la cual por vía del precepto normativo se consolida como persona de derecho y por lo cual se registrarán los intereses particular y público según las disposiciones de un órgano de gobierno llamado Ayuntamiento.

El concepto deja fuera la parte política del municipio, por lo que aquí se recurre a otra definición. De -

---

(3) Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Pág. 358.

acuerdo con Regina Jiménez Ottalengo y Jorge Moreno - Collado, la corriente sociológica considera al municipio como una institución de derecho natural, logrado - por la concurrencia de intereses y necesidades en una circunscripción territorial (4), a esta conceptualización se le conoce también como jusnaturalista, misma - que plantea a las formas de organización antes del nacimiento o establecimiento de una norma.

En un sentido estricto, se opone a la primera acepción anotada, puntualizando al municipio como institución - autónoma que una vez consolidada da lugar a la regulación normativa; tratando de identificar las modalidades que adquiere el municipio al insertarse en el Estado, faltaría llegar a un concepto más globalizador que li- gue elementos de la doctrina jurídica, de la sociolo- gía, de la política y sobre todo por la naturaleza del presente trabajo de la Administración Pública, para lo cual se recurre a otras definiciones.

---

(4) Jiménez O. y Moreno C. Los Municipios de México. pág. 10

Según Moisés Ochoa Campos, municipio es "la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular". (5)

Esta concepción de municipio liga al aspecto político uno de los elementos del poder mas discutidos entre -- los estudiosos de la Ciencia Política; la soberanía. - Soberanía en términos simples, es el ejercicio supremo e independiente del poder cuyo ejercicio esta reservado para el gobierno o para el mismo pueblo, según sea la convención jurídica que regula a la soberanía (6). En la idea de Ochoa y Campos el municipio es el medio por el cual la población practica la autodeterminación democrática.

Otra corriente de interpretación es la administrativista donde "los rasgos estructurales del municipio corresponden a épocas pasadas, a relaciones interpersonales cerradas por una expresión territorial, en donde cada - localidad constituye un "nosotros" marginado a lo que

---

(5) Citado en el Diccionario Jurídico Mexicano tomo VI. pág. 220.

(6) Vease Introducción a la Administración Pública de México. Ignacio Pichardo Pagaza. Tomo I, pág. 41

sucede en el exterior. Esto es lo que dió origen a la concepción de la uniformidad administrativa e independiente de la organización municipal: a cada municipio un ayuntamiento, cada ayuntamiento independiente de los demás, y dada la legalidad que paulatinamente se fue instaurando, se consideró en forma predominante que cada pueblo se constituyera además un municipio" (7). En esta noción se encuentra un elemento que da lugar al municipio: la autogestión local condicionada e impulsada sucintamente por el establecimiento de una "comuna" en un espacio territorial. La autogestión implica entonces, definición autónoma y una libre administración de los recursos municipales.

La Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, dá su propia versión de municipio considerándolo como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estado (8) Con este enfoque el municipio reúne características estructurales y orgánicas dentro de un Sistema Federal, considerándose como célula básica o como principio de un orden local.

---

(7) Valdes, Mauricio. Diccionario de Política y Administración Pública G.M. pág. 675.

(8) Rabasa, Emilio y Caballero Gloria. Mexicano: ésta es tú Constitución (art. 115) pág. 305.

Este principio es el que rige actualmente al municipio mexicano, mismo que se distingue de otras acepciones - políticas tal y como puede apreciarse en el cuadro de la naturaleza jurídico-política que determina la visión municipalista de muchos países, según José - - - Francisco Ruíz Massieu las posturas más representativas son las siguientes:

- a) Persona o instancia pública sometida jerárquicamente a otros órdenes y esferas de gobierno.
- b) Poder Público con competencia propia.
- c) Persona o Institución de Derecho Administrativo en exclusiva.
- d) Ente natural propio de las localidades.
- e) Unidad básica de la organización política y administrativa y de la división territorial de Estados Federados (9).

La postura del inciso e) es la que caracteriza la política municipal mexicana ya que sus municipios no son instancias de un poder(b) ni están sometidos jerárquicamente a otra autoridad(a), y cuentan con un doble ca

---

(9) Ruíz Massieu, J. Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. pág 1 a la 8

rácter el jurídico y administrativo (c).

Por lo que respecta a la comparación con el inciso d), los municipios mexicanos fueron producto de un movimiento conquistador donde los Españoles trasplantaron la Institución municipal, en todo caso la naturalidad de algún municipio habrá consistido en la adaptación de una organización política europea a las formas socio-políticas de los pueblos del llamado Nuevo Mundo.

De las anteriores definiciones se pueden agregar algunas referencias que permitan considerar las siguientes características del municipio.

- a) Jurisdicción única en un territorio
- b) Persona de Derecho Público
- c) Institución natural
- d) Gobierno propio
- e) Forma práctica del ejercicio de la soberanía popular
- f) Unidad Administrativa
- g) Célula básica de organización pública y administrativa y unidad de división territorial de un estado.

Consecuentemente el municipio puede entenderse como la conjunción política y social de la comunidad que se --

manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el estado.

Esta última tipificación no siempre se ha cumplido en el caso de México, por lo que resulta indispensable -- identificar sus bases normativas y su forma de organización, cuestiones a tratar en el inciso siguiente.

## 1.2 Antecedentes Coloniales del Municipio.

Las bases normativas del municipio en México se remontan a las llamadas "Ordenanzas Municipales". Ochoa - Campos, reconoce como autor de las primeras disposiciones legales del municipio a Hernán Cortes, quien en los años 1524 y 1525 emitió ordenanzas relativas al conjunto de obligaciones y derechos tanto gubernativos como ciudadanos de áquel entonces (10)

El orden jurídico castellano estaba regulado en una -- primera instancia por las leyes dictadas por los reyes y en segundo lugar "en defecto del derecho real se -- aplicaban los fueros municipales, si se probaba su uso

---

(10) Ochoa Campos, Op. cit. pág. 109-110

y si no iban contra Dios, contra razón o contra las leyes del rey" (11). Bajo esta premisa los ordenamientos reales de la época de la conquista y colonización se fundamentaron en las llamadas "Bulas", dictadas por el papa Alejandro VI que otorgaban a favor de España el dominio de las tierras descubiertas en las "Indias Occidentales".

De acuerdo con María del Refugio González, surge el nuevo orden jurídico para América cuando el Rey Carlos V en 1530 dispuso que los gobernadores y algunas autoridades reconozcan "el orden y forma de vivir de los indios, policía y disposición en los mantenimientos... (siempre y cuando)... guarden sus buenos usos y costumbres en lo que no fueren contra nuestra sagrada religión...

El orden jurídico castellano se implantó en la Nueva España, y a su lado sobrevivieron, en mayor o menor medida las leyes y costumbres de los pueblos aborígenes". (12)

---

(11) González Ma. del Refugio "Historia del Derecho Mexicano". en Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I, pág. 21.

(12) Ibid. pág. 32

La máxima disposición monárquica para dirigir la colonización por la vía del convencimiento y sumisión pacífica de los indígenas fué la que dictó en junio de -- 1573 el Rey Felipe II, de acuerdo con la cual se regulaban los descubrimientos de territorios, su localización y la conformación de los centros poblados de carácter occidental o indígena. (13)

Otro grupo de disposiciones normativas que estuvieron dedicadas a regir las relaciones en la sociedad novohispana en su vertiente indígena fueron las Leyes de Indias, cuya emisión corrió a cargo del Real Supremo Consejo de Indias. De acuerdo con María del Refugio González, este cuerpo de leyes se constituía por -- "Códigos Españoles, Reales Cédulas, Reales Ordenes, Mandamientos de Gobernación, Autos Acordados, Ordenanzas pragmáticas, Leyes, etc ". (14)

Otro conjunto normativo que ilustra la situación jurídica existente en ese entonces es el siguiente:

La obra "Política Indiana" de Juan Solórzano y Pereyra,

---

(13) Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. pág 114

(14) González, Ma.del Refugio. Op. Cit. pag 42

publicada en 1647, cuyo contenido se refiere a las bases jurídicas de regulación de los gobiernos del nuevo mundo. (17)

La "Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias" obra monumental de compilación de la normatividad dispersa que se aplicaba en la Nueva España, promovida por el Real Consejo de Indias y preparada por el Lic. Antonio de León Pinelo durante 36 años; siendo publicada en 1681. (18)

La "Ordenanza de Intendentes de Ejército y Provincia de la Nueva España" de 1786 y la "Recopilación de todos los Autos Acordados de la Real Audiencia y la Sala del Crimen de ésta Nueva España " de Eusebio Ventura Beleña, publicada en 1787, (19) completan el cuadro jurídico central para la administración de la justicia novohispana.

Cabe anotar que la dinámica jurídica de esa época era realmente cambiante para los gobiernos locales por lo que dichos esfuerzos de compilación constituyen una verdadera aportación para el conocimiento de la colonia.

---

(17)Díaz Casillas, Francisco J. "La Administración Pública Novohispana". pag 22

(18)Ibid. pág. 177

(19)Ibid. págs. 177 y 178

Al igual que en el caso del marco normativo de la Nueva España, sus instituciones de gobierno locales asumieron diversas modalidades que en todos los casos tuvieron como punto nodal de su organización gobiernos de carácter colegiado.

Una vez citados los principales antecedentes normativos coloniales, cabe hacer una referencia esquemática a las principales instituciones gubernamentales de la Nueva España.

- Virreinato. Representación personal de los monarcas españoles en América, con funciones de gobernación y reglamentación, comandancia de milicias, supervisión hacendaria y vicepatronato de la Iglesia Novohispana.
- La Audiencia. Organó de carácter colegiado con funciones judiciales. En un inicio funcionó como tribunal regional superior para lo civil y lo criminal, y en una etapa posterior, con atribuciones en lo contencioso-administrativo. Asumió también el carácter - -

de contralor de las funciones gubernativas del virrey.

Gobierno Provincial.- Tenía a su cargo la conducción gubernativa de las diversas regiones de la Nueva España y estuvo a cargo de Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores. La elección del cargo gubernativo estaba determinado por las leyes siguiendo las características de las regiones en cuanto a territorio y población.

Gobierno Local o Municipal.- Tenía las modalidades: - a) El municipio Español y b) el Indígena. Para los primeros el lugar de asentamiento jurisdiccional eran las ciudades, villas y lugares, en tanto que para los segundos solamente se organizaban en los pueblos de indios. "A diferencia de los peninsulares, los cabildos novohispanos... (órganos de gobierno municipal)... tuvieron poca autonomía. Por otra parte siguieron sus propias reglas de elección, y se constituyeron en el número que pareció adecuado a las autoridades locales en vir

tud de las necesidades prácticas". (20)

De lo anterior se desprende que la organización municipal colonial estuviera sometida a una gran cantidad de controles tanto de orden jurídico, como en el político. No obstante, la limitada autonomía de las autoridades locales, adicionalmente a la aplicación de las leyes monárquicas, y a los usos y costumbres de los indígenas, fueron las ordenanzas municipales áquellas que mayores elementos del derecho aportaron en la regulación de la vida colonial.

Siguiendo la secuela de antecedentes normativos de la vida municipal no es sino hasta el movimiento precursor de la independencia cuando la evidencia de necesidades políticas de un gobierno propio y autónomo se perfilaban en la Nueva España. A este movimiento se sumaron en un papel relevante algunos ayuntamientos del país, tal como lo refiere Ochoa Campos: "Los cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana. Tanto en México -entonces Nueva España- como en el resto de las colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, al través de sus órganos inmediatos. Bastaría con recor-

---

(20) González, Ma. del Refugio. Op. cit. pág. 36 a la 38

dar aquellas palabras de la enérgica representación hecha ante el virrey por el Ayuntamiento de la ciudad de México... (En voz del licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, refiriéndose a los derechos de soberanía correspondientes a la nación), la tarde del 19 de julio de 1808, en que después de señalar que la abdicación de los monarcas españoles... (Fernando Séptimo y Cohorte) era involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto, afirmaba categóricamente: es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación. La despoja de la regalía más preciosa que le asiste. Ninguno puede nombrarle soberano sin su consentimiento: y el universal de todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legítimo sucesor del Rey que mueve natural o civilmente. Ella comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que cede en favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraría al juramento que prestó el Sor (sic) Carlos IV al tiempo de para que señale otra dinastía y gobierno del reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los Borbones como descendientes de hembra de sus antiguos Reyes y Señores" (21)

---

) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit., pág. 212-213.

Ante la ausencia de un representante legítimo de la soberanía del Reino Español los ayuntamientos de América reclamaban el esclarecimiento del órgano o Institución de gobierno que iba a decidir los asuntos de Estado, - para lo cual propugnaron por la reivindicación del auténtico gobierno representativo basado en las municipalidades.

En esta etapa de efervescencia política, las Cortes - generales y extraordinarias del Reino Español, se reunieron en 1812 para promulgar una Constitución Política de la monarquía que establece la residencia de la sobranía en la Nación (22) y que otorga a las cortes junto con el rey de la potestad de hacer leyes. (23.) -

Las Cortes en ese entonces asumen una postura de defensa del reino, por lo que se erigen en el foro de representación popular por excelencia ya que su composición estaba hecha por la reunión de todos los diputados de los dos hemisferios españoles (24). Asimismo, este espacio de representación consigue por la propia - -

---

(22) Artículo 3o. Constitución Política de la Monarquía Española. pág. 3

(23) Artículo 15. Ibid. Pág. 7

(24) Artículo 27. Ibid. Pág. 11

Constitución un carácter permanente y de una institución reconocida en la monarquía para la cual en su artículo 172 referido a la restricciones de la autoridad del rey se señala que: "Primera: No puede el Rey - impedir bajo ningún pretexto la celebración de las - - Cortes en las épocas o casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera - - alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones. Los - que le aconsejasen ó auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales.

Segunda: No puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la corona.

Tercera: No puede el Rey enagenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad - - real, ni alguna de sus prerrogativas.

Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en - el inmediato sucesor no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes..."(25). Con estas disposiciones

---

(25) Ibid. pág. 61

se garantiza cualquier intromisión del exterior en el ejercicio de la soberanía del reino, por lo que adicionalmente la Constitución señala los pormenores de la sucesión de la corona (Capítulo II del Título IV) estipulado en el artículo 179 que "El Rey de los Españas es el Sr. D. Fernando VII de Borbón, que actualmente reyna". y en su defecto, "art. 180. A falta del Sr. D. Fernando VII de Borbón, sucederán sus descendientes legítimos, así varones como hembras; a falta de éstos sucederán sus hermanos, y tíos hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de éstos por el orden que queda prevenido, guardando en todos el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores a las posteriores". (26 )

Con estas disposiciones la ley suprema del reino Español desconoce jurídicamente la intervención Bonapartista en la península y otorga un amplio margen de acción política a las cortes.

En cuestiones municipales la "Constitución de Cádiz" da un paso firme para regular los gobiernos locales - y, aunque todavía México formaba parte de España, es uno

---

(26) Ibid. pág. 65.

de los antecedentes normativos que mayores precisiones tuvo en relación al municipio, de tal forma que incluso otras Constituciones como la de 1824 retoman la esencia de la carta gaditana.

En la Constitución analizada se inscribe un apartado específico para el gobierno local denominado título VI, del gobierno interior de las provincias y de los pueblos. Así, en el Capítulo I se habla de Ayuntamientos para el gobierno de los pueblos (Integrados por Alcalde o Alcaldes, regidores y el procurador síndico). Por sobre la autoridad del alcalde existe también un "jefe político" (27), que era intermediario entre el municipio y la gubernatura de la provincia. Esta figura jurídica prevaleció aún en las etapas subsecuentes de la independencia consignándose su erradicación hasta, la revolución de 1910.

Los cargos del ayuntamiento eran constitucionalmente de elección popular, (28) y los ayuntamientos podrían establecerse en prácticamente todos los poblados; la única condición era, su "conveniencia política" y el que sus habitantes llegarán a ser un número de mil. (29)

---

(27) Artículo 309. Ibid. Pág. 101

(28) Artículo 312. Ibid. Pág. 102

(29) Artículo 310. Ibid. Pág. 101

Por su trascendencia en épocas posteriores, conviene -- transcribir las competencias propias de los ayuntamientos contenidas en el artículo 321 de la Constitución -- de Cádiz . "Estará a cargo de los ayuntamientos :

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

Tercero: La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto: Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto: Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se pagan de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expositos y demás establecimientos de beneficencia, - bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes, y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo: Formar las ordenanzas, municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará - con su informe.

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso".(30)

Cabe anotar que adicionalmente del "jefe político", los ayuntamientos eran sujetos a inspección por parte de - la Diputación Provincial, misma a quien rendían cuenta del manejo de los recursos del municipio (31) - -

Pero sin lugar a duda eran los primeros quienes ejercían un control casi absoluto de los ayuntamientos. Las atribuciones de los jefes políticos eran principal

---

(30) Artículo 321. Ibid. Pág. 104

(31) Artículo 323. Ibid. Pág. 106

mente:

- Cuidar la tranquilidad, orden y seguridad pública.
- Verificar la ejecución de las leyes y ordenanzas gubernativas.
- Ejecutar las sanciones de reglamentos y ordenanzas municipales.
- Presidir el ayuntamiento de la Capital de la Provincia.
- Fungir como enlace representativo entre el municipio y el gobierno de la provincia.
- Calificar las elecciones de los ayuntamientos.
- Organizar y dirigir el Registro Civil.
- Publicar las leyes y ordenamientos gubernamentales.(32)

Tales eran los alcances de los jefes políticos cuya -- institución se trasladó a la Constitución de Cádiz siguiendo el modelo Francés imperante de la época (33).

El elemento moderador de la política monárquica y local con relación al ejercicio del gobierno en los - -

---

(32) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pág. 224 y 225

(33) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pág. 223

ayuntamientos en el período 1812-1824 eran sin duda -- alguna la Diputación Provincial que entre sus atribuciones desempeñaba las siguientes:

- a) Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia.
- b) Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas.
- c) Cuidar que se establecieran los ayuntamientos.
- d) Proponer al gobierno los arbitrios para la ejecución de obras nuevas de utilidad común.
- e) Promover y fomentar la educación, la manufactura, la minería y el comercio.
- f) Dar parte al gobierno de los abusos que notaran en la administración de las rentas públicas.
- g) Formar el censo y la estadística de las provincias.
- h) Cuidar el establecimiento de las casas de beneficencia.

- " i) Dar parte en las cortes de las infracciones a la -  
Constitución que se notaren en provincia.
- j) En ultramar, velar por la economía, orden y progre-  
so de las misiones para la conversión de los in-  
dios". (34)

Con estas atribuciones la acción de las seis Diputacio-  
nes Provinciales correspondientes a México, aportaron  
la base estructural de lo que a la postre serían los  
Estados de la República Mexicana.

### 1.3 El Municipio Mexicano en el Siglo XIX.

El movimiento independentista mexicano se desarrolló -  
desde 1808, con las declaraciones del ayuntamiento de  
la ciudad de México, hasta 1821, pasando por las etapas  
del movimiento armado de 1810, hasta la consumación de  
la independencia con los preparativos de los tratados  
de Córdoba y el Plan de Iguala.

Para el año de 1821, en septiembre, se instaló en México

---

(34) Cabañas Martínez, Gustavo. "La Administración Estatal y  
Municipal de México". pág. 27.

una Junta Provisional de Gobierno cuya atribución era básicamente gobernar interinamente el "Imperio Mexicano", de conformidad con los tratados de Córdoba donde se estipula que se nombrará una regencia que convocará a las cortes con el objeto de Promulgar la - - - Constitución. (35)

El Presidente de la Junta fue Agustín de Iturbide quien levantó el acta de Independencia y nombró una Regencia cuyos miembros lo eligieron Presidente.(36)

La Regencia (28 de septiembre de 1821 - 11 de abril de 1822 ) instauró el Congreso Constituyente en Febrero de 1822 y como primer logro instituyó las "Bases -- Constitucionales", a partir de las cuales el propio -- congreso asumiría la potestad de la soberanía legislativa y la facultad regular de promulgar leyes. Esta -- postura fue cuestionada por Iturbide quien entró en -- conflicto con el congreso, disolviéndolo y proclamando se Emperador en mayo del mismo año.

El reinado de Iturbide duró solamente unos meses en el curso de los cuales se estableció el Reglamento Provi-

---

(35) Tena Ramirez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808-1975". "Tratado de Córdoba". Art 13 Pág. 118

(36) Agustín de Iturbide nació en Valladolid (morelia) el año de 1783. Fué Oficial del Ejército Realista; combatió con tra los insurgentes en batallas como la del Monte de las

sional Político del Imperio Mexicano, donde se dedicó un apartado específico para los gobiernos locales; la sección séptima del reglamento en varios artículos correspondientes a un capítulo único establecía las previsiones normativas del "gobierno particular de las Provincias y Pueblos, con relación al supremo Imperio", destacándose la figura del jefe político de los ayuntamientos (37) y la permanencia de las diputaciones provinciales con las mismas atribuciones que desempeñaban merced a "un arreglo de 1813".(38)

La situación de los municipios en este período permanecía casi en las mismas condiciones a excepción de que en ese momento las Diputaciones provinciales y las Jefaturas Políticas formaban parte de un Imperio Americano.

En 1823, con Antonio López de Santa Anna a la cabeza surge una rebelión que propició una movilización de "fuerzas imperiales", cuyos jefes hacen una proclamación firmando el Plan de Casa Mata, y aunque no desconocían a Iturbide, propugnaban por la reinstalación

---

(37) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano". Art 89. Pág 143.

(38) Ibid. Artículo 86. Pág. 142

del Congreso Constituyente (39)

El Congreso fue reinstalado en marzo del mismo año y en ese mismo mes Iturbide se ve obligado a abdicar. A partir de ese momento el Congreso declaró que la nación quedaba en libertad para constituirse de la manera en que convenga a sus intereses. (40)

El Congreso enfrentó también un nuevo problema: Las Provincias lo desconocían como órgano constituyente. "Iniciado el nuevo régimen que substituyó al monárquico, las provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, ya que la reinstalación del primitivo congreso no llegó a ser centro de unidad y de autoridad por contraria al Plan de casa Mata y al sentir predominante ... Mientras se sucedían ... los acontecimientos desfavorables al congreso, el 5 de junio de 1823 la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país ... en lo relativo a

---

(39) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pág. 122

(40) *Ibidem* . pág. 122.

Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma" (41 )

Las presiones de las provincias ya consolidadas y perfiladas con una tendencia federalista provocaron la reunión convocada de un Congreso Constituyente que para octubre de 1824 promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, insertando en su artículo 2 la plena independencia de la República en relación a España o a cualquiera otra potencia (42), así como las bases de la organización general de los Estados, condiciones que se resumen en la fracción 1a. del artículo 161: "Cada uno de los Estados tienen obligación:

1°. De organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva". (43)

Esta disposición es la única del orden local que aparece en la Constitución del 24 sin que se mencione artículo alguno relacionado con el municipio. Moisés Ochoa Campos destaca que el período de 1824 a 1836 pocas fueron las dis

---

(41) *Ibid* págs. 146-147

(42) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1824. pág. 2

(43) *Ibid*. Artículo 161. Pág. 53

posiciones a nivel estatal, que regulaban la cuestión municipal, en última instancia, lo que se hizo fue retomar las bases municipalistas de la Constitución de Cádiz. Así, en las Constituciones Locales se regularon pocos aspectos del gobierno municipal.

Para octubre de 1835, bajo el dominio de los centralistas la República Mexicana tiene un cambio en su división política, transformándose las Entidades Federativas en Departamentos.

Paradójicamente, es durante este régimen donde se instituyen las bases constitucionales del municipio en la Sexta Ley Constitucional de diciembre de 1836 titulada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los Pueblos".

En esta ley se estableció la División Territorial del País en departamentos, éstos a su vez en distritos y partidos respectivamente; la gubernatura de los departamentos a cargo de gobernadores dependientes del Centro y en un carácter similar al de un congreso local, se instituyeron juntas departamentales y, con relación a los municipios, el artículo 22 señalaba que: "Habrán ayuntamientos en las capitales de departamentos en los

lugares en que los había en el año de 1808, en los - puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya - esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos". (44) De esta manera el ayuntamiento era reconocido y además se le otorgó el carácter de órgano de elección popular.

Las atribuciones del ayuntamiento quedaron plasmadas en el artículo 25 que a la letra dice: "Estará a cargo de los Ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos ". (45)

---

(44) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. "Sexta Ley Constitucional" Artículo 22. Pág. 243

(45) Ibid. Pag. 243

Con esta normatividad los ayuntamientos tenían atribuciones de gestión administrativa y servicios públicos, quedando supeditados políticamente a tres cargos del gobierno central: el Subprefecto (cabecera de partido), Prefecto (cabecera de distrito) y gobernador (cabecera de departamento).

El Federalismo se reinstauró por un breve período - - 1846-1852 en el que se vuelve a la aplicación de los - - ordenamientos constitucionales del 24. "Los Estados -- sustituyeron a los Departamentos, el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las Prefecturas". (46)

El Centralismo de nueva cuenta vuelve a incursionar en el poder estableciendo en 1852 la última República Centralista en la cual se relegó a los ayuntamientos de - cualquier actividad política, desempeñando exclusivamente aquellas atribuciones y funciones administrativas - que determinara el gobierno central (47). La caída del Régimen de Santa Anna, se verificó en agosto de 1855, no obstante, durante su administración se consolidó la permanencia de la prefectura que mantuvo sojuzgado al munici - .

---

(46) Ochoa Campos, Moisés. Op. cit. pág. 245.

(47) Ibid. . pág. 248.

pio durante todo el segundo tercio del siglo XIX.

La Constitución Política de la República Mexicana de 1857, señaló la forma de organización política del país en su artículo 40, de la siguiente manera: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

(48) Así, con esta determinación el país se perfiló nuevamente hacia el federalismo que solo se vió interrumpido durante el Imperio de Maximiliano de Austria (1864 - 1867).

Por lo que respecta al municipio, la Constitución del 57 no aportó los elementos que le reconocieran una personalidad constitucional. Ochoa Campos menciona que "La Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección". (49) Lo anterior se verifica en el Artículo 72, Fracción VI, en donde se señala: "Para el --

---

(48) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. de 1857 Art. 40 pág. 40

(49) Ochoa Campos, MObés. Op. Cit. Pág. 253

arreglo interior del Distrito Federal y territorios, -  
 teniendo por base el que los ciudadanos elijan po-  
 pularmente las autoridades políticas, municipales y  
 judiciales, designándoles rentas para cubrir sus aten-  
 ciones locales ". (50)

Otro de los momentos de recesión del municipalismo -  
 mexicano es el de las Prefecturas Imperiales creadas  
 en el Imperio de Maximiliano (1864-1867). Según el Es-  
 tatuto Provisional del Imperio el territorio nacional  
 quedó dividido en Departamentos, Distritos y Municipa-  
 lidades como subunidades respectivas.

Los Prefectos Imperiales estaban al frente de los De-  
 partamentos, quienes estuvieron auxiliados por un Con-  
 sejo de Gobierno con funciones judiciales, administra-  
 tivas y consultivas (51); los Subprefectos a cargo de  
 los Distritos y, en una dependencia directa a estos,  
 los ayuntamientos con un alcalde a la cabeza.

Esta situación se prevé en los siguientes artículos del  
 Estatuto Provisional del Imperio (10 de abril de 1865):  
 Artículo 28 " Los Prefectos son los delegados del Empe-  
 rador para administrar los departamentos cuyo gobierno  
 se les encomienda y ...

---

(50) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexica-  
 nos de 1857. Pág. 52

ejercen las facultades del que las leyes les demarcan.

Artículo 34 " En cada distrito los subprefectos son los subdelegados del poder imperial, y los representantes y agentes de sus respectivos prefectos.

Artículo 36 "Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 38 " Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento salvo la rectificación soberana..." (52)

En el corto periodo de duración del imperio los ayuntamientos fueron meros entes administrativos y estuvieron sometidos a las decisiones de los subprefectos y prefectos, llegándose inclusive al nombramiento de un letrado en algunas ciudades como asesor de los Alcaldes y como Síndico procurador del ayuntamiento. (53) Todo esto volvió a minimizar el desenvolvimiento autónomo de los municipios.

---

(52) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. "Estatuto Provisional del Imperio". Pág 674.

(53) Ibid. Artículo 42. Pág. 675

Al restablecerse la República en 1867, el entonces Presidente Benito Juárez, introdujo una serie de reformas a la Constitución del 57 de las cuales destacan la abolición del sistema de alcabalas en el interior del país y la erección de los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos; sin embargo ninguna de esas adecuaciones tocó directamente la vida municipal.

Tena Ramirez, en la obra Leyes Fundamentales de México, destaca que en el régimen de Lerdo de Tejada ( 10. de Dic. de 1872 - 20 de nov. de 1876) se incorporan a la Constitución algunos puntos de las reformas Juaristas tales como la separación del Estado y la Iglesia y la organización del Congreso de la Unión en un sistema bicameral; en ese programa de reformas tampoco se involucró al municipio. (54)

En situación similar prevaleció el municipio en los gobiernos del General Porfirio Diaz ( 1877 - 1881 y 1884-1911) y del General Gonzalez ( 1881-1884) donde las reformas constitucionales, como lo menciona Tena Ramirez fueron de carácter político relacionadas con la sucesión presidencial. (55)

---

(54) Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit. Pág. 682

(55) Ibid. Pág. 683

Ochoa Campos destaca dos constantes que afectaron -- irremisiblemente a la autonomía, municipal. La primera es el sometimiento de los municipios cabeceras de -- las capitales de los Estados a la autoridad de los Poderes Locales, el ejecutivo principalmente, y la segunda relacionado con las jefaturas políticas, cuya erradicación inclusive se convirtió en bandera del movimiento de 1910. De estas últimas el autor citado registra sus características generales:

- a) Intermediaban entre el municipio y el Estado.
- b) Dependían del gobierno.
- c) Fiscalizaban y sancionaban al régimen municipal.
- d) La ubicación era distrital. Es preciso destacar -- que esta forma de división territorial apoyaba la -- función judicial y el de las jefaturas políticas.(56)

"Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal." (57)

Como otro elemento que limitaba en el siglo XIX y a principios del XX el desarrollo de los municipios se --

---

(56) Ochoa Campos. Op. cit., pág. 274.

(57) Ibid. pág. 274.

encontraban las juntas auxiliares, dependientes formalmente de los municipios pero que en realidad eran un pretexto del gobierno central para controlar directamente los principales aspectos de la administración municipal. Las juntas y las jefaturas políticas dieron al traste con las iniciativas de autonomía de los ayuntamientos, los cuales fueron nuevamente presa de intereses individuales que hicieron de los cargos municipales entidades controlables para obtener múltiples beneficios sin que existiera obstáculo político para ello.

#### 1.4 La Constitución de 1917 y el municipio.

Fueron diversos los pronunciamientos que en el movimiento revolucionario de 1910, propugnaban por otorgarle al municipio una autonomía y mayores atribuciones que lo convirtieran en un cabal orden de gobierno. Tal es el caso del Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906, cuya consigna del artículo 45 era suprimir las jefaturas políticas en los municipios.

Lo eran así los programas siguientes: El Programa del Partido Democrático (1909), el Plan de Valladolid (1910), el Plan de San Luis Potosí (1910), el Plan - Reyista (1911), Plan Político Social (en Guerrero 1911),

Pacto de la Empacadora (1912), Programa Zapatista de - Reformas (1916), y las adiciones al Plan de Guadalupe (58).

Desde distintos puntos del país y en voz de representantes de numerosos sectores, la consigna municipalista - se fue erigiendo como una necesidad para erradicar a los caciques políticos. Evidentemente el proyecto revolucionario fue motivo de enconadas pugnas que se manifestaron a veces en hechos sangrientos como el asesinato del presidente Madero; en movilizaciones de grandes masas armadas; en planes revolucionarios para restitución de tierras y la consolidación en el poder de jefes militares que dirigieron grandes ejércitos, tal es el caso de Venustiano Carranza, a quien tocó convocar el 19 de septiembre de 1916 un Congreso Constituyente, que diera al país una Carta Constitucional y validara el triunfo revolucionario.

Carranza propuso ante el Congreso un conjunto de reformas a la Constitución de 1857 que según David Moreno - adolecía de un verdadero contenido social, tal y como ocurre con algunas adecuaciones a los "Derechos - del hombre" de la Carta de 1857, para denominarlos - "Garantías Individuales"<sup>(59)</sup> Siguiendo al mismo autor, en

(58) Ibid. pág. 310.

(59) Moreno, David. El Congreso Constituyente de 1816-1917. págs. 30-32.

el Proyecto de Carranza se logró instituir las bases - del Presidencialismo: "A pesar de las reiteradas muestras de la expansión del poder ejecutivo plenamente comprobable en la historia mexicana, se le otorgaron mayores facultades a ese poder en detrimento del congreso; - conservándose desde luego la división de poderes de la Constitución de 1857. Aquí se manifestó de manera habilitada la tendencia cesarista del proyecto de don - Venustiano Carranza; se atacaban las facultades de un congreso teórico, absorbente y en condiciones de superioridad sobre el ejecutivo, al que consideraba embarazado por la actividad del tribunal" (60). A pesar de la marcada tendencia conservadora de Carranza en el - problema del municipio ya desde el Plan de Veracruz de 1914 se comprometía al establecimiento de la libertad municipal.

Así, ese mismo año expidió la Ley del Municipio Libre, y los antecedentes del artículo 115 Constitucional - quedaron de alguna manera sentados en dicho precepto.

Tras un histórico debate acerca de las bases que regirían al municipio se aceptó su institución denominada doctrinalmente municipio libre.

---

(60) Ibid. pág. 31

El texto del artículo 115 de la Carta Magna de 1917 era el siguiente: "Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales; y

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales"... (61).

De esta manera la Constitución reconoció la personalidad jurídica de una institución que históricamente ha sido la entidad primigenia de la autogestión política,

---

(61) Citado en Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit. pág. 139

social y administrativa en las localidades. A partir del artículo 115 Constitucional, las formas tradicionales de dominación de los municipios cambiaron significativamente y en algunos casos se eliminaron casi por completo. La "conciencia municipalista", cundió en los principales centros de desarrollo del país, pero no siempre consiguió el municipio la fuerza económica y política de los gobiernos estatales y federales para realizar un verdadero "salto", hacia una autogestión y al cumplimiento de la libertad municipal.

El marco Constitucional del Municipio en términos formales ofrecía una amplia perspectiva para su florecimiento, pero las condiciones políticas y sobre todo, económicas del país y las etapas de gobierno obstaculizaron la desconcentración efectiva del poder, por lo que el gobierno federal centralizó recursos, atribuciones y decisiones que repercutieron en una postura paternalista hacia los gobiernos estatales y los municipales.

Las evidencias del proceso centralizador, son múltiples, basta con mencionar a la educación y los servicios de asistencia social para ilustrar el rezago que estos -- presentan en las Entidades Federativas, además del aspecto económico donde fue todavía más evidente la centra-

lización.

En cada uno de los regímenes que van desde los gobiernos caudillistas, hasta áquellos que plantearon apertura democrática fue una constante la imposición de lo Nacional sobre lo Estatal, por lo que el municipio cargó con la peor parte del proceso centralizador: en lo político, al padecer la intromisión del Ejecutivo - Estatal en el manejo de las líneas generales de gobierno, la imposición de autoridades y el manipuleo de los procesos electorales; en lo económico, al ser objeto de una extracción o succión de recursos locales de toda índole por parte del Estado y la Federación sin que se revirtieran en obras o servicios suficientes que impulsaran el progreso municipal; en lo social, al padecer las localidades un rezago ancestral en los servicios básicos y con un alto índice de necesidades colectivas no satisfechas, hablese de educación, salud, seguridad social, etc.; en lo administrativo, con un rezago en las técnicas, sistemas y procedimientos de gobierno y con una carencia permanente de recursos humanos calificados para el servicio público; en lo jurídico, por una ambigüedad en las atribuciones y facultades de materias sustantivas tales como la educación, salud, los servicios públicos, propiciando que la población

olvidara gradualmente sus orígenes culturales y acumule asimismo, el malestar psicológico que finalmente la obliga a abandonar su localidad en pos de una "vida mejor".

Aún cuando los municipios ejercen sus potestades en el territorio Estatal, en la realidad, después de la revolución armada, el municipio no ha conseguido hacer efectiva su libertad, la evidencia formal se encuentra en las adecuaciones al artículo 115 después de 1917 - "La primera reforma, en el año de 1933, consistió en aplicar el principio de la no reelección en el gobierno municipal. Una segunda adición, en el año de 1946, - fué para reconocer los derechos de la mujer de votar y ser electas, pero fué suprimido en 1953 al obtener la mujer ese derecho a nivel nacional.

En 1976 se adicionaron las fracciones cuarta y quinta por las cuales se otorgaban facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbanas. La cuarta reforma se realizó en 1977, introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos, la quinta y última reforma es la de febrero de 1983 con el propósito de fortalecer el régimen municipal" (62).

---

(62) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. cit, pág. 139.

Analizando objetivamente las generalidades de las reformas efectuadas al "artículo" del municipio puede verificarse que hasta 1953 fueron de carácter particular - del orden político y sólo las de 1976 y 1983 tocaron - aspectos de fondo. En efecto, las cuestiones relativas a las competencias municipales se practicaron hasta antes de 1983 bajo la tutela de la federación y los Estados, principalmente por la vía de los grandes sistemas y mecanismos de la coordinación intergubernamental. Así, en educación y salud la federación centralizaba hasta 1983 la normatividad y los recursos financieros y técnicos dejando en un plano eminentemente operativo la acción de los gobiernos estatales y municipales.

Estas condiciones del desarrollo municipal ha llevado a autores como Fernando Cámara (63) a sostener que los municipios mexicanos forman parte de una subcultura nacional, donde se requieren serios ajustes para conciliar las fórmulas del Progreso Nacional con un basto mosaico de desigualdades.

---

(63) Fernando Cámara Barbachano. "Las Subculturas Mexicanas, como parte integrante de los municipios"... en los Municipios de México. Op. cit. pág. 56

### 1.5 La Reforma Municipal de 1983.

El avance más significativo que ha tenido el municipio desde el triunfo de la revolución ha sido la llamada - Reforma Municipal promovida por el régimen del Presidente Miguel de la Madrid. Esta conclusión se apoya en que los anteriores gobiernos poco habían adecuado las bases constitucionales del municipio. Con esto no se pretende proponer que con la sola modificación de una ley, la realidad del municipio se transforme, sólo se reconoce que anteriormente, sin una base legal amplia, el municipio caía en ambigüedades para la interpretación y aún el ejercicio de sus facultades legítimas. - Así quedó demostrado en diversos estudios que existía una gran disparidad en el cuadro de las atribuciones - municipales; tal es el caso del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales donde se realizó en 1982 un análisis de las Leyes Orgánicas Municipales - llegando a las conclusiones siguientes:

- " 1.- En 23 Estados la ley orgánica municipal faculta al gobernador y en algunos casos a la legislatura local para amonestar, suspender, remover o descono

- " cer a las autoridades municipales, pudiendo, además designar autoridades sustitutas.
- 2.- En diez leyes se reconoce a los Poderes del Estado como autoridades jerárquicas superiores de los ayuntamientos.
  - 3.- Nueve leyes prohíben a las autoridades municipales realizar gestiones gubernamentales fuera de su territorio.
  - 4.- En casos como Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León y Jalisco, la ley previene que los municipios deberán colaborar con las autoridades federales en la vigilancia del cumplimiento del Artículo 28 de la Constitución General de la República.
  - 5.- Solamente la ley orgánica municipal de Quintana Roo, define lo que es la personalidad jurídica del municipio.
  - 6.- Sólo en Nayarit la ley establece el mantenimiento de una bolsa municipal de trabajo.
  - 7.- En el solo caso de Chiapas se concede acción popular para denunciar irregularidades en el manejo de fondos municipales.
  - 8.- En el caso exclusivo de Jalisco se establece que - existe un vicepresidente municipal.
  - 9.- En quince leyes se enuncian los Servicios Públicos a cargo de los ayuntamientos.

- " 10.- En los casos de Coahuila y Puebla se definen los -  
Servicios Públicos Municipales.
- 11.- En las leyes de Durango y Nuevo León, se faculta  
al ayuntamiento para fijar precios y tarifas de los  
servicios públicos.
- 12.- En Baja California, Chihuahua, Nayarit y Tlaxcala,  
se faculta al ayuntamiento para fomentar el turis-  
mo.
- 13.- En el solo caso de Tabasco se faculta al ayuntamien  
to para reglamentar la pesca.
- 14.- En la ley de Nuevo León, se atribuye al ayuntamien  
to la reglamentación del patrimonio familiar.
- 15.- En tres casos: Aguascalientes, Baja California Sur  
y Coahuila, se faculta al ayuntamiento para regular  
la tenencia de la tierra municipal y la reserva te  
rritorial." (64)

Esta panorámica fue la justificación y motivo a la vez  
para que se promoviera un ajuste de fondo en los princi  
pios generales de la Constitución Política de la Repú  
blica, que derivara en una adaptación más realista de  
los principios municipales particulares de cada Consti  
tución Local.

En esta misma dinámica la reforma propiciaría la actua-

lización de las 31 leyes orgánicas municipales ya que de estas "las más antiguas datan de 1935 y de 1932, tres ordenamientos son anteriores a 1950. Entre 1950 y 1960 se promulgaron tres leyes; cuatro entre 1960 y 1970, ocho se promulgaron en el período 1970-1975 y diez tienen vigencia entre 1976 y 1982". (65)

El rezago de la legislación municipal acentuaba más aún el sometimiento económico, social y, principalmente, político del municipio, razón por la cual las modificaciones realizadas a la Constitución General de la República en 1983 tuvieron un alcance mayor a las que previamente se realizaron sobre el artículo 115, la reforma del citado artículo dió inicio a la primera etapa reformista en pro del municipio.

En esa etapa se realizó una auscultación a nivel nacional para que los diferentes sectores expusieran sus puntos de vista acerca de la problemática municipal, el resultado fue la reforma del artículo 115, cuyo texto quedo a partir de febrero de 1983, hasta marzo de 1987 en los términos siguientes:

---

(65) Ibid. Pág. 4

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes.

" I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

" Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el - - período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

" Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras

partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mando a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

" Si alguno de los miembros dejaré de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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

" Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas, que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y

buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

" III. Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

" Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

" IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

" a) Percibirán 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 este 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.

" Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios

respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

" Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

" V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas -

que fueren necesarios.

" 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.

" VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

" VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

" La elección de los gobernadores de los Estados y las -- Legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

" Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni

aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el período inmediato.

" a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

" b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

" Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

" El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve, en aquellos cuya población -- exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habi

tantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

" Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. los diputados, suplentes podrán ser electos para el período inmediato - con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

" De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

" IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

" X. La Federación y los Estados, en los términos de ley - podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

" Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior." (66)

Posterior a este significativo avance del marco jurídico municipal, las legislaturas de los Estados en el curso - de 1983 y principios de 1984 adecuaron sus Constituciones y leyes locales en aquellos renglones reservados a los - municipios, con lo que el cuadro de rezago jurídico - - expuesto en distintos foros tuvo una panorámica de mayor definición en las atribuciones, facultades, derechos y - obligaciones del municipio.

Poco a poco, y con el impulso de distintas instituciones federales y locales se difundieron los contenidos de la

(66) "Texto actual del artículo 115 Constitucional", publicado en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México Ed. INAP. No. 8-9 octubre 1982, marzo 1983. págs. 33-36

reforma y muchos fueron los representantes municipales - que cobraron interés por ejercitar lo establecido en la carta fundamental, aunque a este ímpetu de manera casi inmediata se opuso un obstáculo determinado por las mismas condiciones de rezago de los municipios; la escasez de recursos. Aunque también el ayuntamiento tenía entonces mayores atribuciones no siempre contaba con recursos económicos para realizar una obra o para proporcionar a la población servicios públicos.

En realidad la ley se enfrentó a una situación bien distinta: el municipio debía dejar atrás el rezago, había que impulsar el aprovechamiento y utilización de todos sus potenciales, la tarea, pues resultó muy ardua.

En el ámbito del gobierno federal estatal, se movilizaron recursos para destacar políticamente los beneficios de la reforma, prueba de ello es la creación del Centro - Nacional de Estudios Municipales<sup>(67)</sup> dependiente de la Secretaría de Gobernación, con una red nacional de Centros Estatales cuyo cometido sería conducir e instrumentar todo programa de asistencia técnica a los ayuntamientos. Los primeros resultados de dicho centro se -

---

(67) Diario Oficial de la Federación del 3 de mayo de 1984.

manifestaron en el año de 1985 con la coordinación y realización de los foros de consulta popular para la reglamentación municipal, eventos que formaban parte de la -- llamada tercera etapa de la reforma según la cual al ser reformadas las constituciones y leyes locales, su cometido era propiciar que las autoridades municipales de todo el país se dieran a la tarea de deliberar en foros acerca de las necesidades reglamentarias del municipio, con lo que se conseguiría que cada ayuntamiento formulara -- adaptara o actualizara sus propios reglamentos.

Esta apreciación es motivo de análisis en este trabajo, por lo que se dedicarán varios capítulos a discernir los beneficios e implicaciones de la reglamentación.

Para concluir con la descripción de la Reforma Municipal es necesario mencionar que la cuarta etapa, es la que se denomina como capacitación, de acuerdo con Raúl Olmedo, responsable directo de los trabajos de la tercera y cuarta etapa de la reforma... "de los reglamentos específicos se derivará, a su vez, la necesidad de elaborar los manuales instructivos para aplicarlos... Surgirá, entonces, - la necesidad de preparar y capacitar técnicamente a los servidores públicos (cuarta etapa), que harán funcionar esos reglamentos, creando así las condiciones favorables

institucionales para desarrollar un servicio civil de ca  
rrera que asegure la continuidad de las acciones de go-  
bierno y de la administración municipal." (68 )

Con la capacitación se pretende concluir el proceso de -  
reforma municipal. Cabe sólo abrir dos cuestionamientos  
generales. ¿Fué adecuada la secuencia de la Reforma al  
plantear las adecuaciones al régimen jurídico del municipi  
pio y posteriormente la capacitación?, ¿No es la capaci-  
tación una necesidad permanente en todo organización?.

Aquí se sostiene que la capacitación debió ser paralela  
al proceso de reformas constitucionales y al mismo desa-  
rrollo de los foros de consulta para la reglamentación -  
ya que el ejercicio de la facultad reglamentaria requie-  
re indudablemente de una técnica legislativa que no - -  
siempre se rescató en los foros para la reglamentación,  
ésto puede constatarse al analizar el contenido de una -  
convocatoria para tal evento; en relación a los temas de  
la consulta en el municipio de Navolato, Sinaloa, fueron:

---

( 68 ) Palabras pronunciadas por el Dr. Raúl Olmedo, Vocal Ejecu-  
tivo del Centro Nacional de Estudios Municipales en la  
Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal. 4  
de julio de 1985. Publicado en El Municipio. Boletín del  
CNEM. Sría. de Gobernación No. 13 julio de 1985.

- " 1. Reglamentación de la Administración Pública Municipal. (Análisis de marco jurídico del municipio, su problemática y las necesidades de creación, reforma, actualización y expedición de leyes y reglamentos para regular la administración municipal).
  
2. Reglamentación de la prestación de los Servicios Públicos (Análisis de reglamentos de servicios públicos en materia de planeación, administración, operación y mantenimiento).
  
3. Reglamentación de la Hacienda Municipal. (Análisis de la problemática hacendaria y de los elementos normativos para la percepción de ingresos y administración del gasto público en los municipios).
  
4. Reglamentación de la zonificación y del desarrollo urbano municipal. (Análisis de la reglamentación en materia de desarrollo urbano y en particular de lo previsto en la fracción V del artículo 115 Constitucional).
  
5. Otros Reglamentos. (Análisis y propuestas de disposiciones reglamentarios distintos a los de los apartados 1, 2, 3 y 4 de la convocatoria)." (69)

---

(69) Tomado de la "Convocatoria Municipal. Consulta popular para la reglamentación Municipal". Navolato, Sinaloa, Septiembre de 1985.

Como puede apreciarse los contenidos fueron de análisis y propuesta de disposiciones reglamentarias, sin que se abriera un punto en la convocatoria para presentar propuestas de métodos y sistemas de reglamentación municipal, que son en todo caso las bases técnicas para capacitar a las autoridades y funcionarios de los ayuntamientos en la elaboración, adecuación, adaptación o actualización de reglamentos.

Observando que estas bases técnicas formarán parte del contenido de los capítulos de esta investigación y para concluir la descripción de antecedentes constitucionales del municipio es necesario hacer mención de la última reforma al artículo 115, realizada por decreto de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, publicado en el diario oficial de la federación el 17 de marzo de 1987.

Según esta reforma el artículo 115 se reserva en todas sus fracciones al municipio, por lo que las fracciones VIII, IX y X son objeto de la reubicación siguiente:

a) La fracción VIII quedó así:

"VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION**  
**MUNICIPAL**

## CAPITULO SEGUNDO: El gobierno y la administración Municipal

### 2.1 La Institución Municipal

#### 2.1.1. Elementos del Municipio

Al igual que en el análisis del Estado, se puede recurrir a la teoría de Hans Kelsen para identificar los elementos que integran al municipio, que son: Población, - gobierno y territorio. (1)

La población municipal esta compuesta por los habitantes y vecinos que residen habitual o transitoriamente en su territorio.

El pueblo de las municipalidades constituye la base de la sociedad ya que es el portador de las raíces históricas, sociológicas y culturales de cada región del país. Hablar de población municipal es referirse, en consecuencia, a comunidades con vínculos estrechos en cuanto a su interdependencia política, social y económica.

De acuerdo con el Manual de Administración Municipal - - "Los hombres que pertenecen al municipio componen la población de este. La población es el objeto del ejercicio del poder pero también es, en cuanto a ciudadanos, - sujeto de la actividad municipal; participan en la formación de la voluntad general del municipio. (2)

---

(1) Citado en: Pichardo Pagaza, Ignacio Op. C.t. tomo I. pág.27

(2) Manual de Administración Municipal. INAF-BANOBRAS pág. 37

Así, entre los factores que determinan las características de la población de las municipalidades, destacan: Su origen étnico, el arraigo al lugar natal, la interdependencia económica, el censo sobre los objetivos comunes de las localidades, la interrelación familiar, la historia del municipio y la religión.

El mosaico de comunidades que existe en México impide de terminar sociológicamente un patrón único de la dinámica que guarda la relación de la población con respecto a sus autoridades, baste citar el caso de los municipios oaxaqueños, donde subsisten fórmulas tradicionales de representación comunitaria que tienen una coexistencia con -- los patrones jurídicos que sujetan al municipio al régimen estatal.

Otro elemento fundamental para el análisis del municipio es su territorio, que se define como el espacio geográfico donde se asienta la municipalidad; este mismo espacio es el ámbito geográfico donde se circunscriben su jurisdicción. La distribución del espacio estatal entre los municipios varía de estado a estado, por lo que se encuentran marcadas diferencias que van desde los extremos mínimos, como es el caso de Baja California con 4 municipalidades, hasta otros máximos como en Oaxaca donde subsisten 570 municipalidades, pasando por otros casos intermedios: Sinaloa y Querétaro con 18, Durango con 38, Hidalgo 84 y Puebla con 217.

El territorio municipal es uno de los elementos poco considerados para el análisis de la aplicación y cumplimiento de la Reglamentación Municipal ya que regularmente -- la difusión de estas normas se realiza de manera centra-

lizada en las cabeceras municipales.

La cabecera Municipal es la localidad donde se asienta y reside el ayuntamiento, generalmente la cabecera es la población de mayor importancia del municipio, o bien la que está mejor comunicada. El territorio municipal también se integra por otras localidades y centros de población, de tal manera que la comunidad presenta también - subdivisiones de acuerdo al lugar donde habita.

La denominación de estos centros de población varía también entre los Estados así, el artículo 31 de la Ley - Orgánica de los Municipios de Tabasco señala lo siguiente: "Para su gobierno interior los municipios dividirán su territorio en Delegaciones; éstas en Subdelegaciones; estas en Sectores; y, estos en Secciones. Los Ayuntamientos determinarán la extensión que tenga cada una de estas áreas". (3)

El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Navolato, Sinaloa previene lo siguiente: "Artículo 1.- Para los efectos de Organización Política, Administración y de Gobierno Federal, el Municipio de Navolato, queda integrado por la Cabecera Municipal, las Villas, Pueblos y Ranchos que establece el Decreto No. 212 de la Quincuagésima Legislatura del Congreso del Estado..." (4)

---

(3) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.  
pág. 6

(4) Bando de Policía y Buen Gobierno de Navolato Publicado en:  
Regamentación Municipal, Ayuntamiento 1984-1986 Op. Cit.  
pág. 29.

El Código Municipal para el Estado de Tamaulipas en su artículo 12, señala que "Para su organización territorial interna, los Municipios se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, secciones y manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por el Ayuntamiento."

(5)

Estas previsiones, aparentemente sencillas en su cumplimiento, no siempre se desarrollan en términos normales debido a que la polarización de la comunidad municipal determina una lucha interna por ganar territorio a otras localidades, situación por la cual uno de los asuntos que comunmente se delibera en las audiencias públicas de los ayuntamientos es la resolución de conflictos por límites territoriales intramunicipales.

El tercer elemento del Municipio es su gobierno, el cual se define como "la institución política y jurídica depositaria de los intereses y aspiraciones de la sociedad municipal. El gobierno municipal se materializa en el Ayuntamiento." (6)

El gobierno municipal representa el poder público de la localidad que pertenecen a la misma jurisdicción en tanto que se encuentran en el espacio dentro del cual tiene validez la representatividad de un Ayuntamiento.

---

(5) Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. Publicado en; Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal No. 14 abril-septiembre de 1984. pág. 136.

(6) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. pág. 37

ESTA  
CALLE DE  
LA  
NO  
LA

## 2.1.2 El Ayuntamiento, Órgano Colegiado de Gobierno Municipal

La institución del gobierno municipal es una fórmula antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes de los antiguos gobiernos comunales y que ha evolucionado hasta adoptar la representación popular en el cabildo.

Como todo gobierno local, el ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un marco normativo que lo liga al Estado.

### 2.1.2.1 Características del Ayuntamiento

Dentro las características principales del ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- a) Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- b) Funciona como asamblea deliberante.
- c) Es la máxima autoridad del municipio.
- d) Tiene personalidad jurídica propia.
- e) Esta facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- f) Tiene funciones políticas y administrativas.
- g) Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- h) Su actuación política y administrativa está avalada constitucionalmente.

### 2.1.2.2 Autoridades Municipales del Ayuntamiento

Al referirse al ayuntamiento también se está haciendo -mención del conjunto de sus integrantes que son autoridades municipales que ocupan los siguientes cargos de elección popular:

a) Presidente Municipal.

"Representante político y administrativo del ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que determine el gobierno de -liberante". (7)

El Presidente Municipal es el representante de mayor rango, mas no de mayor jerarquía al interior del ayuntamiento.

b) Síndico Procurador

Es la autoridad que tiene la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del municipio. Asimismo es el Mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la hacienda municipal y el interventor de los -actos efectuados por instancias públicas y privadas. que deba formalizar el ayuntamiento. (8)

---

(7) Martínez Cabañas, Gustavo. Op. Cit. Pág. 177

(8) Ibid. Pág. 179

c) Regidor

Son los representantes populares en el ayuntamiento que atienden las diferentes ramas de gobierno municipal vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal.

Esta es la estructura básica del Municipio en cuanto a sus autoridades superiores, pero dado a su extensión territorial, al interior del propio ayuntamiento se práctica un tipo de autoridad auxiliar que está a cargo de representantes populares (9) de las distintas localidades y poblados municipales. Estas autoridades no tienen las atribuciones del presidente municipal, síndico y regidor, pero sí contribuyen a canalizar ante el Ayuntamiento todos los requerimientos sociales y administrativos de las localidades que representan, y sirven como un elemento de control desconcentrado del Ayuntamiento hacia los centros de población.

### 1.2.3 Funcionamiento del Ayuntamiento.

El Ayuntamiento se organiza mediante una estructura de comisiones a nivel de gobierno y en un aparato administrativo para el despacho y gestión de sus decisiones.

) Estos representantes reciben el nombre de autoridades auxiliares.

Su elección en muchos casos es directa por parte del ayuntamiento, aunque en otros se recurre a la asamblea o plebiscito para su designación.

En el nivel de gobierno se establecen varias Comisiones a cargo de las autoridades municipales (regidores, e incluso síndico y presidente municipal) que son instancias de vigilancia, seguimiento y procuración de los diferentes ramos que competen al municipio. Un ejemplo de estas comisiones se encuentra en el artículo 62, capítulo IV, de las Ordenanzas de la Municipalidad de Oaxaca. (9), que establecen lo siguiente:

"En la primera sesión del año de gestión del Ayuntamiento entrante, se nombrarán aquellas comisiones que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento de sus servicios, siendo las principales:

- I.- Comisión de Hacienda Municipal
- II.- Comisión de Jardines y Espectáculos
- III.- Comisión de Mercados Públicos
- IV.- Comisión de Rastros
- V.- Comisión de Panteones
- VI.- Comisión de Sanidad
- VII.- Comisión de Limpia y Transportes
- VIII.- Comisión de Educación Pública, Beneficencia y Acción Social.
- IX.- Comisión de Agencias Municipales y Colonias
- X.- Comisión de gobernación y Reglamentos

- " XI.- Comisión de Seguridad, Tránsito y Transportes
- XII.- Comisión de Salud Pública y Asistencia Social
- XIII.- Comisión de Obras Públicas
- XIV.- Comisión de Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos
- XV.- Comisión de Comercio y Restaurantes
- XVI.- Comisión de Bienes Municipales ". (10)

Este es uno de los casos donde mayor número de comisiones se presentan en un Municipio Urbano y capital de un Estado; incluso algunas comisiones repiten los ramos, tal como ocurre con los incisos II y IX. La estructura de los ayuntamientos en materia de comisiones es regulamente más simple como lo muestra la ley orgánica municipal del Estado de México en su artículo 53

"Las Comisiones serán :

- I.- De gobernación, Seguridad Pública y Tránsito, cuyo responsable será el Presidente Municipal;
- II.- De planificación y desarrollo, que estará a cargo del - Presidente Municipal.
- III.- De Hacienda, que presidirá el Síndico...

---

(10) H. Ayuntamiento de Oaxaca. "Nuevas Ordenanzas Municipales 1984 - 1986". Pág. 26

- " IV.- De agua, drenaje y alcantarillado;
- V.- De mercados, centrales de abasto y rastro;
- VI.- De limpia, mejoramiento del ambiente y servicio social voluntario;
- VII.- De alumbrado público;
- VIII.- De Obras Públicas y conservación de poblados y centros urbanos;
- IX.- De Fomento Agropecuario y Forestal;
- X.- De parques, jardines y cementerios;
- XI.- De Cultura y Educación Pública; y
- XII.- Aquellas otras que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio".(11)

La intención de citar dos ejemplos de Comisiones en el seno del Ayuntamiento es verificar los alcances de las materias que en el orden sustantivo deben desarrollarse, con lo que se encuentra una primera gran distinción de lo que es el gobierno propiamente dicho, manifestado en las materias de las comisiones, y la administración municipal que es la suma de organos y unidades de gestión - que el aparato orgánico a cargo del Presidente Municipal ejecuta y lleva a la concreción.

#### 2.1.2.4 Autoridades Auxiliares y Organos de Colaboración del Ayuntamiento.

Para terminar de señalar la naturaleza y estructura del gobierno municipal, representado en el Ayuntamiento, es preciso mencionar que en el municipio existen autoridades auxiliares que son los representantes de los circuns

---

(11) Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Pág. 65

cripciones territoriales del municipio; así como otros organismos de participación sectorial del gobierno y comunidad local, especializados en la atención de asuntos de carácter sustantivos, y que se erigen como órganos de colaboración del Ayuntamiento.

Algunos de estos organismos son auspiciados por la Ley Orgánica Municipal, donde se define su objeto y principales funciones, como es el caso de las Comisiones de Planificación y Desarrollo, también llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, COPLADEM; y los Consejos de Colaboración Municipal. (12)

Paralelamente a estos organismos subsisten en el municipio otros cuya constitución y funcionamiento obedece a la organización de diferentes núcleos de la comunidad, y que suman sus actividades a diversas labores del ayuntamiento, esto se presenta en el caso de Asociaciones de colonos, juntas de vecinos, agrupaciones y clubes de servicio, entre otros.

---

(12) Ibid Artículos 61, 62, 65, 66, 67 y 68. Págs. 67 a la 69

## 2.2 Administración Municipal.

### 2.2.1 Titularidad de la Administración Municipal.

La ejecución de las disposiciones que dicta el ayuntamiento corresponde al Presidente Municipal, quién - ejerce una doble función: La política y la administrativa, siendo ésta última la que mayor actividad requiere debido a la labor organizativa y de conducción que debe desempeñarse en la aplicación de los recursos municipales.

Esta prerrogativa legal lo hace responsable y titular del conjunto de órganos, sistemas y procedimientos de la administración municipal.

El cargo de Presidente Municipal se ejerce bajo el principio de responsabilidad en la ejecución de las resoluciones que determine el ayuntamiento. (13)

---

(13) Como un caso representativo de este principio, se transcribe el artículo 36 de las Ordenanzas Municipales del H. Ayuntamiento de Oaxaca 1984-1986, que a la letra dice:

" El Presidente Municipal es el Consejo] ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento e incurrirá en responsabilidad cuando no cumpla con los acuerdos aprobados por los Consejales. "

Nuevas Ordenanzas Municipales. Op. Cit. pág.15-16

## 2.2.2 Funciones de la Administración Municipal.

La labor de la administración se desarrolla conforme con la naturaleza de las funciones del gobierno municipal - que son tres fundamentalmente: las sustantivas, adjetivas y de apoyo técnico.

### 2.2.2.1 Funciones Sustantivas de la Administración Municipal.

Dentro de este rubro se ubican aquellas funciones gubernativas que son la esencia del Ayuntamiento ante sus representantes: La prestación de servicios a la comunidad, la garantía del orden público y la gestión de satisfactores económicos, sociales, políticos, educativos y culturales entre las localidades de su jurisdicción.

De entre las funciones sustantivas la administración municipal destacan:

#### a) Gobernación:

Atención de las relaciones políticas y sociales del Ayuntamiento con la comunidad y la conciliación de intereses sociales con las fórmulas de gobierno que esté llevando a cabo el Ayuntamiento y el Estado. Por ejemplo: La coordinación de autoridades auxiliares en los programas municipales (obras y servicios públicos); la negociación con grupos de presión; la conciliación de conflictos entre los representantes de las comunidades municipales; la organización de la Junta Local de Reclutamiento; la asistencia jurídica a la Población y la aplicación de los reglamentos y disposiciones administrativas que emita el ayuntamiento.

b) Prestación de Servicios Públicos.

Se manifiesta en la construcción, equipamiento y operación de obras e infraestructura de servicios públicos municipales: Agua potable y alcantarillado, calles, parques y jardines, panteones, mercados y centrales de abasto, alumbrado público, ornamentación, aseo y limpia, seguridad pública, estacionamientos y rastros, principalmente. El ejercicio de esta función implica que los servicios públicos se proporcionen a la comunidad de manera general (a todo habitante del municipio), uniforme, continua, regulada por normas reglamentarias, permanentes, equitativos y adaptables a las necesidades de la comunidad (14).

La prestación de servicios públicos implica toda una movilización de recursos administrativos que involucra formas de prestación (directa o por concesión entre otras) y financiamiento. Esta función tiene un carácter obligatorio para los Ayuntamientos debido a que está expresamente señalada en la Fracción III. del Artículo 115 Constitucional.

---

(14) Principios señalados en el Manual de Servicios Públicos Municipales, INAP-BANOBRAS. Pág. 19

c) Construcción de Obras Públicas.

Corresponden a esta función las actividades propias - de la construcción, tales como: La proyección y planificación de obras públicas, la contratación de la - obra, la ejecución del proyecto y financiamiento, el seguimiento y control de la obra, la verificación de los proyectos concluidos y las labores de mantenimiento, reparación, ampliación y mejoramiento de las obras públicas y su equipamiento. Dentro de los proyectos de obras públicas promovidas por el Ayuntamiento destacan; la construcción de instalaciones de servicios públicos; la edificación de inmuebles destinados a la función pública, pavimentación y construcción de banquetas, bordos y demás elementos auxiliares del equipamiento urbano; la apertura, revestimiento y mantenimiento de caminos locales, la edificación de infraestructura educativa, cultural y recreativa, y la construcción de obras para la prestación de servicios asistenciales, entre otras.

Cabe hacer notar que en este rubro al igual que en el de los servicios públicos, el Ayuntamiento adquiere una imagen positiva o negativa ante la comunidad, ya que regulamente se juzga la acción de un gobierno por la concreción física de las obras públicas; es por este motivo que esta función se auxilia en la de gubernación para ponderar y negociar con los grupos representativos de la comunidad, con relación al tipo y número de obras cuya realización es mas factible en las localidades.

d) Asistencia Social.

Esta función se refiere a la atención de los problemas de bienestar que enfrenten los miembros de la comunidad que presentan una situación económica, social y cultural precaria; es decir aquellos grupos marginados que no tienen acceso a múltiples satisfactores, - entre los servicios básicos de asistencia social. - - destacan:

Asistencia a inválidos; orientación y apoyo nutricional; la prestación de servicios educativos y de capacitación para el trabajo; la promoción de la - integración familiar; la defensa del menor; la protección a personas en estado de abandono; y la planificación familiar. Cabe mencionar que la asistencia social en los municipios a cargo del Ayuntamiento está desarrollándose paulatinamente bajo la coordinación de los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y por el Sistema Nacional DIF. (15)

e) Seguridad Pública.

El cumplimiento de esta función implica la organización de un sistema normativo y de control de aquellas actividades públicas y privadas que alteren el orden, la tranquilidad y seguridad física y moral de la comunidad y de sus instituciones. El ayuntamiento es el responsable de desarrollar este esquema de seguridad pública que trasciende el mero ámbito policiaco hacia un esquema de regulación donde la reglamentación municipal juega un importante papel al inducir, procurar,

obligar o impedir conductas y posiciones de la comunidad y sus miembros que afecten el interés común - vigente en la municipalidad y el Estado.

f) Prestación de Servicios Educativos, Culturales y Re creativos.

Esta función organiza la promoción y ejecución de - acciones de apoyo a la educación, cultura y recreación. Su manifestación concreta se encuentra en múltiples casos de los que destacan los siguientes:

La construcción de aulas escolares; la organización - de cursos de educación básica, continua, alfabetiza- ción, manualidades y capacitación para el trabajo; la instalación y organización de instituciones educativas y culturales del municipio como son la bibliotecas, - academias, casas de la cultura y talleres de lectura; la organización y promoción de actividades artísticas y culturales como el teatro, danza, música, poesía, - declamación, pintura y otras; la construcción y mante- nimiento de instalaciones deportivas y la organización de eventos, juegos y competencias que coadyuven a impul- sar el deporte y la recreación de la comunidad.

g) Regulación del Desarrollo urbano y la Protección Ecoló gica.

Implica la planificación de los centros de población y la regulación de su crecimiento y construcción, median- te reglamentos y disposiciones administrativas munici- pales.

En el caso de la protección ecológica la función se - orienta a la difusión de la cultura ecológica munici- pal y a la gestión de sanciones a quienes incurran en

daños y deterioro de los recursos naturales y medio ambiente del territorio municipal.

h) Fomento Económico.

Constituye el conjunto de acciones que promueve el - ayuntamiento para dotar a la comunidad municipal de alternativas de progreso económico que se traduzcan en apertura de fuentes de trabajo e instalación de me dios de producción en las localidades.

El papel que regularmente cumple el ayuntamiento con esta función es la concertación con instancias públi cas y privadas a nivel estatal y federal, a efecto de incentivar la instalación de empresas y plantas pro- ductivas, ofreciendo obras de infraestructura y apoyo administrativo; o bien para conseguir financiamiento para proyectos productivos de empresas paramunicipalea o de aquellas que tengan un carácter social en el muni cipio (cooperativas y asociaciones).

i) Comunicación Social.

Representa la función de informar y recibir la comuni cación que la comunidad emprenda con relación al Ayun tamiento para garantizar datos confiables y oportunos en su relación recíproca en el cumplimiento de los - objetivos del gobierno municipal y el concenso de la población.

### 2.2.2.2 Funciones Adjetivas de la Administración Municipal.

El cumplimiento de las funciones arriba descritas requie re de una amplia movilización de recursos, ya sea para la determinación de las acciones prioritarias y secunda rias (Que); la determinación de los objetivos y metas -

(para que) la designación de los responsables del cumplimiento de acciones y la consecución de objetivos (Quién), la estimación de recursos financieros y materiales (con que y cuanto) y los tiempos de inicio, realización y término de las acciones y cumplimiento de objetivos (cuando). Todo ello impulsado por la voluntad política del Ayuntamiento (por que) y la conducción y ejecución del Presidente Municipal (como).

Lo anterior se hace manifiesto en las funciones adjetivas, es decir en el conjunto de actividades que apoyan y orientan todas las acciones del gobierno municipal con personal, recursos financieros y materiales y con servicios generales o de asistencia técnica a las unidades - orgánicas del Ayuntamiento. La circunscripción de las funciones adjetivas de la administración municipal a una aplicación y control de recursos no resta importancia a su aportación para el cumplimiento de los programas de - gobierno, por el contrario su dimensión real se aprecia cuando se intentan responder las preguntas antes citadas, es por ello que en los diferentes municipios del país se tiene la disyuntiva de proporcionar servicios y construir obras en la sola medida nominal que le permiten sus recursos humanos, materiales y financieros.

Aquí se presenta una relación proporcional directa en el cuanto se tiene para poder responder a las necesidades - de la comunidad; si es suficiente, existe respuesta pero si no, se gobierno sin capacidad administrativa. Las funciones adjetivas mas relevantes la administración municipal son las siguientes:

a) Administración de Personal.

Constituye la función que regula la selección, contratación, inducción, capacitación, desarrollo, información y servicios del personal que guarda una relación laboral con el Ayuntamiento. Implica asimismo el establecimiento de un esquema laboral donde se ejercitan derechos y obligaciones tanto de las autoridades como de los servidores públicos municipales. (16)

b) Administración Hacendaria. (17)

Es el sistema de captación, contabilización, presupuestación y distribución de recursos financieros. Regularmente está organizado por un proceso de tres etapas: Los ingresos que comprende la captación de conceptos fiscales impuestos y derechos, así como de otros de la que destacan: productos, aprovechamientos, participaciones, créditos, subsidios, aportaciones varias de entidades públicas y privadas, entre otros;

b) Contabilidad, que representa al conjunto de registros de los movimientos de entrada y salida y transferencias de recursos financieros mediante un sistema de cuentas, estados financieros y la integración de cuentas públicas periódicas; c) Presupuesto, que.

---

(16) Guía Técnica No. 7 La Administración de Personal Municipal INAP, Pág. 23

(17) Guías Técnicas: No. 3, Proyectos de Ley de ingresos Municipales. INAP Pág. 9  
 No. 4, Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos, INAP Pág. 3-25  
 No. 5, La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal. INAP Pág. 5-28

representa la manifestación en montos dinerarios del programa anual de actividades del Ayuntamiento, la calendarización en la distribución del gasto público y el monto numerario que corresponde a cada uno de los rubros previstos en el plan de actividades del Ayuntamiento.

c) Administración de Recursos Materiales.

Corresponden a esta función las actividades de adquisiciones, almacenes, inventarios y suministro de bienes muebles y materiales diversos con los que se materializa el trabajo de la administración municipal. (18)

### 2.2.2.3 Funciones de Apoyo Técnico en la Administración Municipal.

Paralelamente a la atención de las funciones sustantivas y adjetivas, en la administración municipal se ejecutan otras funciones de carácter técnico y metodológico que se orientan hacia la previsión de medios, y recursos que coadyuven al cumplimiento de los objetivos del Ayuntamiento; dentro de estas funciones destacan por su importancia la Planeación, el control y la evaluación y el diseño de sistemas y procedimientos administrativos. Cabe aclarar que estas funciones dado a su especialización no siempre se realizan sistemáticamente en la mayoría de municipios del país, pero sí se ejecutan de alguna manera bajo esquemas simples cuando la autoridad y funcionarios

---

(18) Guía Técnica No. 6, Registro y Manejo de Inventarios Municipales, Pág. 3-22

municipales realizan su programación de gobierno, o bien cuando se analizan resultados de las acciones - que hubiere emprendido el ayuntamiento.

a) Planeación.

Se entiende por planeación "una función de la administración que consiste en identificar los objetivos generales de una institución o de un conjunto de instituciones, a corto, mediano y largo plazo; definir las políticas o estrategias para alcanzar esos objetivos; ordenarlos de acuerdo a prioridades; establecer el - marco normativo dentro del cual se desenvuelven las acciones de la institución y dar las bases para poder realizar otras funciones generales de la administración: la programación, el financiamiento, la administración de personal, el control y evaluación de resultados." (19)

La aplicación de los ayuntamientos en las tareas de - planeación se ha manifestado sobre todo en la formulación de planes municipales de desarrollo; que se insertan en los esquemas de los sistemas estatal y nacional de planeación. (20). Sin embargo solamente -

---

(19) Pichardo Pagaza, Ignacio Op. Cit. Pág. 11 Pág. 16 Tomo II.

(20) Montemayor, Rogelio. "El Sistema Nacional de Planeación Democrática, publicado en: Revista de Administración - Pública 55/56. Julio-Diciembre, 1983. Págs. 21-22

algunos municipios han concretado su Plan de Desarrollo, por ejemplo: los del Estado de Tabasco, - donde se pudieron formular los Planes Municipales debido al carácter dinámico del Sistema Estatal de Planeación; esto no es una generalidad en todo el país por lo que se vislumbra como una labor indispensable a desarrollar en el futuro próximo, si se pretende impulsar al municipio hacia las fórmulas del gobierno planificado.

b) Control y Evaluación.

Esta función esta referida básicamente a la inspección y verificación del funcionamiento de los sistemas y procedimientos de la administración municipal, al control financiero de los recursos del Ayuntamiento, y la evaluación del rendimiento de la función gubernativa de las autoridades municipales.

Aunque no siempre se encuentre definido el control como una de las funciones centrales de los ayuntamientos, este se efectúa de manera implícita y cotidiana en diversos actos gubernativos y administrativos; ya sea en la verificación de los recursos aplicados conforme con el presupuesto de egresos; en la vigilancia del cumplimiento de las ordenes dictadas por las autoridades y funcionarios municipales a terceros; o bien en el desempeño administrativo del personal en la función pública bajo el principio de la responsabilidad de los servidores públicos que previene la ley.

El control lleva consigo una función de evaluación,

mediante la cual la autoridad municipal tiene la ocasión de medir los resultados de la administración municipal y con base en este análisis, dictaminar acerca de las causas, efectos y manifestaciones derivadas de un acto determinado, el cual puede reorientarse para mejorar sus resultados.

El control y la evaluación ha sido objeto de una labor institucional de los Gobiernos Estatales y Federal, por lo que en el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado se crearon las bases para el Sistema Nacional de Control y Evaluación que tiene su manifestación concreta en la Creación de una Secretaría de Estado denominada Contraloría General de la Federación y en los Estados y algunos Municipios, con la creación de Contraloría a nivel local que enlazan en los tres ámbitos de gobierno la vigilancia, control y evaluación de los programas intergubernamentales que se esten llevando a cabo.

c) Sistemas y Procedimientos Administrativos.

Complementa el cuadro de funciones de apoyo técnico la función de desarrollo organizacional en el ayuntamiento. Esta función se ejecuta regularmente al inicio del período constitucional del gobierno municipal; es en dicho momento cuando la autoridad municipal se compenetra con las fórmulas administrativas que ha heredado y se cuestiona acerca de la efectividad de sus sistemas.

Cuando el ayuntamiento se propone un estudio a fondo de los requerimientos administrativos del gobierno municipal, regularmente genera nuevas fórmulas -

administrativas concretizadas en sistemas y procedimientos y en bases reglamentarias y normativas - que determinan la vigencia de las nuevas operaciones en la administración.

El planteamiento de esta secuela no significa que todas las autoridades desarrollen la función citada, ya que generalmente se continúa con la inercia administrativa y pocos cambios se incluyen en el quehacer de la gestión municipal.

### 2.2.3. Estructura de la Administración Municipal.

Las funciones antes descritas representan el quehacer de la administración municipal, por lo cual hace falta identificar al conjunto de órganos del Ayuntamiento que desempeña las tareas y especialidades del municipio. Gustavo Martínez Cabañas señala que la estructura administrativa de los municipios mexicanos presenta una - - amplia heterogeneidad, por lo que "Cada Municipio cuenta con las unidades administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal y de hecho, no existen dos administraciones - municipales idénticas, todas presentan algún rasgo que las diferencia de las demás, incluso la denominación o calificación que reciben las dependencias municipales no es homogénea. En algunos casos, la administración municipal se organiza en direcciones, en otros a través de departamentos en los más, por medio de oficinas. Los verdaderamente complejos emplean los tres rasgos, llegando en ocasiones a desglosar sus tareas en secciones y - mesas, divisiones administrativas que solo aparecen en

" algunos municipios metropolitanos". (21).

De acuerdo con este autor la Estructura Administrativa Básica que se encuentra en todo Ayuntamiento del país está compuesta por las siguientes tres unidades: Presidente Municipal, Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal. (22)

Aquí se hace mención de otras unidades administrativas que forman parte de las dependencias de los Ayuntamientos:

- Oficialía Mayor
- Dirección de Obras y Servicios Públicos
- Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía
- Dirección de Desarrollo Económico y Social
- Contraloría Municipal
- Unidad de Planeación
- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Organización y Métodos
- Unidad Jurídica o Departamento Jurídico.

---

(21) Cabañas Martínez, Gustavo. Op. Cit. Pág. 182

(22) Ibid Pág. 183

#### 2.2.4. Tipos de Administración en el Ayuntamiento

Como puede apreciarse la estructura anterior forma parte de la administración centralizada en tanto que dichos órganos dependen directamente del Presidente Municipal; junto a este esquema administrativo, en algunos municipios se presentan otras modalidades como son la administración desconcentrada y la descentralizada.

En la desconcentrada se presenta una delegación de funciones por parte del Ayuntamiento hacia otro órgano o unidad administrativa. El Manual de Administración Municipal equipara esta modalidad a la subdivisión del territorio municipal en un número determinado de jurisdicciones que son en si mismas órganos desconcentrados del ayuntamiento. (23) Otras formas en que se manifiesta este tipo de administración es en la creación de unidades orgánicas que atienden de manera desconcentrada la prestación de algún servicio público o bien alguna función de carácter sustantivo; tal y como ocurre en el caso de los Sistemas Municipales para el Desarrollo Integral de la Familia. (24)

---

(23) Manual de Administración Municipal. Op. Cit. Pág. 49

(24) Guía Técnica No. 15 La Asistencia Social Municipal. INAP. Pág, 26.

La administración descentralizada, en cambio incluye - organismos municipales creados por el ayuntamiento con un carácter autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; ejemplo de estos organismos lo constituyen los sistemas municipales para el desarrollo integral de la familia cuando están organizados bajo dicha modalidad (25); las empresas paramunicipales y los fideicomisos.(26)

---

(25) Ibid. Pág. 27

(26) Manual de Administración Municipal. Op. Cit.  
Págs. 50 y 51

**CAPITULO TERCERO**  
**LA FACULTAD REGLAMENTARIA**  
**DEL AYUNTAMIENTO**

**CAPITULO TERCERO: La Facultad Reglamentaria del  
Ayuntamiento.**

**3.4. Marco Conceptual de la facultad reglamentaria del  
Ayuntamiento.**

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos forma parte de las "garantías" o "protección institucional" -

(1) que la Constitución General de la República establece a favor del municipio. -

Hasta antes de la reforma de 1983, la Carta Magna no había incluido la potestad reglamentaria a favor de las autoridades municipales, por lo que solo mediante la aplicación del Régimen Jurídico Local, particularmente las disposiciones de las Leyes Orgánicas Municipales, se facultaba a los Ayuntamientos para expedir sus Reglamentos Interiores, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como otros Reglamentos referentes a servicios públicos y a la regulación de actividades de los particulares -

---

(1) Parejo Alfonso, Luciano. "Garantía Institucional y Autonomías Locales." p.31.

toda esta gama de reglamentos implica un análisis conceptual para ubicar sus alcances en el régimen de derecho, especialmente el que involucra la acción administrativa del ayuntamiento y su gestión frente a la comunidad que representa.

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos puede definirse como la potestad de las autoridades municipales para crear situaciones de derecho mediante la expedición de normas reglamentarias, aplicables a la jurisdicción del municipio, dentro de las competencias y garantías que le otorga la Constitución General de la República y el orden Jurídico local.

En virtud de lo anterior, la tarea de conceptualizar desde el punto de vista del derecho los reglamentos municipales requiere de un ejercicio comparativo de los elementos que conforman la pirámide jurídica, de ahí que se recurra a un conjunto de definiciones de sus componentes.

### 3.2 Elementos de la pirámide jurídica.

#### 3.2.1 Constitución Política

#### 3.2.2 Leyes derivadas del Orden Constitucional Federal

#### 3.2.3 Legislación del Orden Jurídico Estatal

#### 3.2.4 Leyes Orgánicas Municipales (\*)

---

(\*) La revisión de estos ordenamientos permitirá conceptualizar jurídicamente el Reglamento Municipal y su lugar en el conjunto de Leyes y Bases Normativas del Orden Federal y Esta-

### 3.2.1 Constitución Política

En su acepción llana es la Ley fundamental de la organización de un Estado. De esta definición puede retomarse el carácter de Ley fundamental, con lo que se deslindarían las características de una Constitución en relación a otras leyes.

También se define como la primera fuente del derecho de un Estado.

La Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 133 reconoce a la propia Constitución como " la Ley Suprema de toda la Unión".

De acuerdo con Jorge Carpizo en función de dicho precepto, la Constitución "... es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo". (2)

---

(2) Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. pag. 13

Esta referencia hace explícito el principio de la supremacía Constitucional, donde ninguna ley de carácter secundario y/o general puede plantear disposiciones - contrarias a las establecidas en el Código Supremo.

Constitución, además tiene una connotación política y social que amplía su mera definición jurídica y puede verificarse en sus contenidos que expresen los sistemas de relaciones sociales las fórmulas centrales de organización de un régimen de gobierno y las garantías políticas y jurídicas que coadyuvan a crear un espacio - de intercambio y convivencia al interior de un estado.

### 3.2.2 Leyes derivadas del orden Constitucional Federal.

Ley es la "Regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de sus propias - cualidades y condiciones." (3)

Según esta definición, la ley se vincula a una sistematización de principios que rigen ordenadamente el desarrollo de un fenómeno o acto determinado, por lo que - se requiere ampliar su interpretación para adoptar un principio que explique la inclusión del concepto ley en términos jurídicos y, sobre todo en la acción de la propia ley que se manifiesta en el acto administrativo.

---

(3) Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. pag. 800.

De acuerdo con lo anterior, una ley es el conjunto de principios normativos que se dictan por la máxima representación política del Estado con el propósito de regular las relaciones que se generen entre los elementos del Binomio Sociedad-Estado.

De ahí que, al existir una Constitución, la máxima autoridad que tiene a su cargo la expedición de leyes debe derivarlas de los preceptos Constitucionales, de tal forma que la ley desarrolle, complemente o explicita los contenidos de la Carta Magna.

Este es uno de los principios del orden metodológico que regulan la pirámide jurídica consistente en una "Derivación", por una parte y una "Complementación" por la otra.

Según se aprecia en los estudios de diversos autores las tendencias de jerarquización jurídica van desde la simple derivación de Leyes Constitucionales y secundarias a partir de la Constitución, como la plantea Gabino Fraga; La preponderancia del orden jurídico Federal por sobre el Local según lo describe García Maynez, y la ponderación equilibrada de las leyes federales y las locales, de acuerdo al esquema de Mario de la Cueva. (4)

---

(4) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Págs. 27 a la 30

Así, para poder identificar el alcance de una ley como producto constitucional y fuente de las disposiciones reglamentarias, particularmente las que conciernen al Municipio, se requiere hacer una distinción de las diversas modalidades de una ley.

Ley, en un sentido amplio significa "todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos" (5). De ahí que involucre diversos fenómenos, sean estos - del orden causal natural, lógico-racional, matemático o normativo; en este último grupo se entiende por ley normativa "todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida... Las leyes normativas tienen - por fin el provocar el comportamiento que establecen - como adecuado debido más no expresar relaciones con fines práctico-explicativos ni de correcto razonar. Son leyes normativas las morales y las jurídicas..." (6)

### 3.2.2.1 Ley Constitucional

Se trata de las leyes que complementan, interpretan y amplían los contenidos de la Constitución Política, - quedando de relieve que "La peculiaridad de una Ley --

---

(5) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV pág. 44

(6) Ibid. . pag. 44

Constitucional consiste en que la ley reglamenta y desarrolla alguna disposición contenida en la Constitución, por lo que la ley resulta ser una extensión o ampliación de la misma y no sólo su derivación, como lo es la ley federal". (7)

### 3.2.2.2 Ley Federal

Comprende el conjunto de disposiciones que se originan para regular materias del orden general en los Estados integrantes de una Federación, que estén formalmente a cargo del gobierno federal. La concretización de este concepto en el orden jurídico mexicano se encuentra en el artículo 124 de la Carta Magna, donde se plantea el principio de distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

### 3.2.2.3 Ley Reglamentaria

Su función es definir e interpretar a profundidad los principios u ordenamientos contenidos en la Constitución u otro ordenamiento fundamental, con el propósito de integrar y explicitar los contenidos, medios y mecanismos para cumplir una norma determinada. De acuerdo con lo anterior, "La reglamentación puede recaer sobre la Constitución, códigos e incluso sobre otras leyes ordinarias, sean federales o locales, siempre que los ordenamientos reglamentarios dispongan expresamente una regulación de algunos de los preceptos contenidos

---

(7) Ibid. pag. 46

en dichos cuerpos legislativos". (8)

### 3.2.2.4 Ley Orgánica.

El Diccionario Jurídico Mexicano la define como la ley de carácter secundario que "regula la organización de los poderes públicos según la Constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento". (9)

Carlos F. Molina, autor Español, menciona que "Este tipo de normas constituyen una categoría intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria, y ello en base al principio de jerarquía, tradicionalmente aceptado por la mayoría de nuestra doctrina..." (10)

La importancia de una ley orgánica radica en el esquema de organización y funcionamiento de un ámbito jurídico, de hecho constituye el deber ser de múltiples -- actos de gobierno.

### 3.2.3 Legislación del orden jurídico Estatal.

En tanto que la República Mexicana se rige por el régimen federal, se presenta la existencia de dos ordenes jurídicos el de la Federación, y el de los Estados.

---

(8) Ibid. pag. 57

(9) Ibid. , pag. 52

(10) Ibid. pag. 52

Las atribuciones de las Entidades Federativas que consolidan su autonomía y capacidad jurídica se establecen en los artículos 40, 41, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121 y 122, por lo cual cada uno de los estados cuenta con su propia Constitución y de ella derivan sus respectivas normas y la legislación constitucional, reglamentaria y orgánica que se menciona en los subincisos anteriores, tales como las leyes orgánicas correspondiente de los poderes estatales, las de Hacienda, planeación, salud, educación, procesos electorales y la legislación civil y penal del orden local.

Para el régimen interior de los Estados, la constitución en el artículo 115 señala que adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo, popular cuya base de organización política y administrativa es el municipio.

De ahí que el ámbito municipal se rija de manera directa e indirecta por la legislación local, de cuyos ordenamientos los que mayor relación guardan con los municipios son entre otros:

- Constitución Política de la Entidad
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Estatal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de los trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios.
- Ley Estatal de Obra Pública.

De manera convencional puede equiparse la clasificación presentada en el inciso 2.1.2 de este capítulo, correspon

diente a las leyes normativas en relación a la legislación estatal, de tal manera que las diferentes leyes - locales podrían clasificarse en Constitucionales, Reglamentarias y Orgánicas.

### 3.2.4 Leyes Orgánicas Municipales

De acuerdo a su definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones General de la República y Estatal, señalando las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos. Una sola Ley rige para todos los municipios de una - - Entidad Federativa.

Cabe señalar que la denominación de Ley Orgánica cambia de Estado a Estado, siendo sus designaciones mas comunes: Leyes Orgánicas Municipales, código Municipal y - Ley Orgánica del Municipio Libre.

A manera de ejemplo se citan los contenidos generales de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. (11)

- Disposiciones Generales. - Señalan las bases jurídicas que rigen para los municipios; organización del territorio estatal en 121 municipios; y la generalidades para la creación y supresión de municipios en la Entidad.

- Desarrollo Municipal.- Establece las bases para la Planeación del Desarrollo Municipal y las atribuciones del Ayuntamiento en materia de desarrollo urbano y creación de reservas territoriales.
- Organización Territorial.- Señala la división territorial interna de los municipios (Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores, Secciones y Manzanas).
- Población.- Precisa los requisitos para considerar a una persona vecino del municipio así como sus derechos y obligaciones al interior del mismo.
- Integración e Instalación de los Ayuntamientos.- Establece las bases para la renovación trianual de los Ayuntamientos, y la facultad de crear comisiones y consejos municipales que los auxilien en la resolución de problemas del desarrollo en el municipio.
- Funcionamiento de los Ayuntamientos.- Señala los procedimientos normales para efectuar las sesiones de cabildo.
- Facultades y Obligaciones de los Ayuntamientos.- Define las principales facultades, atribuciones y obligaciones del Ayuntamiento y de sus miembros.
- Facultades y Obligaciones de los Presidentes Municipales.- Establece las principales atribuciones y obligaciones del presidente municipal, como representante político del Ayuntamiento y como conductor de la Administración Municipal.

Síndicos.- Señala las funciones de los Síndicos de los Ayuntamientos y sus facultades y obligaciones.

Regidores.- Señala las funciones, atribuciones, facultades y obligaciones de los regidores.

Comisiones.- Define las comisiones que deben tener -- los regidores para estudiar, examinar y atender los -- asuntos del gobierno municipal.

Autoridades Auxiliares.- Identifica como autoridades auxiliares del Ayuntamiento a los Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector o Sección y Manzanas.

Comisiones de Planificación y Desarrollo.- Precisa las facultades y obligaciones de la Comisión de Planificación y Desarrollo Municipal para la atención de las tareas de planeación en el municipio.

Consejos de Colaboración Municipal.- Establece las bases para la organización de un cuerpo colegiado de participación ciudadana como órgano de promoción y gestión social en el municipio.

Régimen Administrativo.- Señala la organización y funciones básicas de la Secretaría Municipal, Hacienda y Servicios Públicos, así como los procedimientos normativos que rigen los actos administrativos municipales.

Seguridad Pública.- Establece la integración de Cuerpos de Seguridad Pública en cada municipio, con la jefatura a cargo directo de los Presidentes Municipales,

excepto en aquellos municipios donde residieren habitual o transitoriamente los Ejecutivos Federal y Estatal, según lo previene la fracción VII del artículo 115 de la Constitución General de la República; asimismo señala que la Policía Municipal se coordinará con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado en materia de organización, función y control de su cuerpo en activo.

Justicia Municipal.- Prevé la interposición de recursos administrativos frente a los actos que ejecuten las -- Autoridades Municipales, tales como la revocación y - revisión.

Servicios Públicos Municipales.- Determina las modalidades en la prestación de servicios públicos, tanto de manera directa por parte del Ayuntamiento como de manera conjunta entre éste, con la comunidad por vía de la "Concesión".

Legislación Municipal.- Faculta a los Ayuntamientos - para que expidan el Bando Municipal, Reglamento, circulares y disposiciones administrativas que regulan las diferentes competencias del gobierno municipal. Señala los medios de apercibimiento para sancionar las infracciones cometidas en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y administrativas de los Ayuntamientos.

Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Municipales.- Señala el procedimiento para otorgar licencias a los funcionarios del municipio, así como los responsables que cubrirían las faltas o inasistencias

del Presidente Municipal y miembros del Ayuntamiento. Establece el criterio de la Legislatura Local para aplicar la remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento, las causales de suspensión de un -- cuerpo edilicio así como aquellas que propicien su -- desaparición.

Define las responsabilidades de los funcionarios y empleados municipales sobre los actos y delitos y faltas -- oficiales que ejecutaran durante su encargo.

Colaboración entre el Municipio y el Estado. Determina los principios administrativos de colaboración y -- coordinación entre los gobiernos estatal y municipal para la atención de asesorías y participación conjunta en obras, servicios públicos y otros actos de go-- bierno comprendidos en las leyes.

Uno de los contenidos que mayor relevancia tiene para la organización y funcionamiento de los municipios, -- dentro de las Leyes Orgánicas Municipales es el de la Facultad Reglamentaria, misma que según Gustavo Quiroga Leos, para los ayuntamientos... significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas". (12)

Al respecto, el propio artículo 115 Constitucional previene en su fracción II que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los - reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

El elemento a destacar de dicha fracción es el de las bases normativas que en algunos Estados de la República Mexicana se incorporaron básicamente en la Ley Orgánica Municipal tal y como en los casos de Colima, - - Durango, Nayarit y Oaxaca. (13)

El sentido fundamental de las bases normativas es la - determinación de lineamientos generales para que los - ayuntamientos desarrollen de manera consistente y legal el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Con relación a este punto en el inciso 3.5.3.1 se realizan - algunas consideraciones con respecto a dichas "bases normativas" y su incorporación en las Leyes Orgánicas Municipales.

---

(13) Ibid. Pág. 22

### 3.3 Ubicación del Reglamento Municipal en la Pirámide Jurídica.

El ámbito jurídico en que se desenvuelve el Reglamento Municipal se ubica en el aspecto administrativo del orden municipal. A diferencia de la Ley, la generalidad y obligatoriedad del Reglamento se ciñe a los aspectos del gobierno interior de los municipios y las bases normativas para regular administrativamente las actividades de la población, así como también aquellas que corresponden al Ayuntamiento y la Administración Municipal.

En suma, el Reglamento Municipal se inserta en la Pirámide Jurídica como elemento administrativo o de aplicación específica de las generalidades que las leyes prevén.

En el conjunto normativo propio de los municipios, y como complemento estructural de la Pirámide Jurídica se encuentran los elementos siguientes:

3.3.1 Bando de Policía y Buen Gobierno

3.3.2 Ordenanzas y Reglamentos Municipales

3.3.3 Otras resoluciones normativas municipales

### 3.4 Reglamentación Municipal

#### 3.4.1 Bando de Policía y Buen Gobierno

El instrumento jurídico por excelencia que utiliza cotidianamente los Ayuntamientos para dirigir las acciones del gobierno y relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto, es el Bando de Policía y Buen Gobierno, que, desde la instauración del Municipio en América fue la principal "ordenanza" de los Ayuntamientos, su naturaleza es de carácter político, social y administrativo, en el se conjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad, desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el lema y el Escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio.

Los contenidos de los Bandos de Policía y buen Gobierno varían de acuerdo con los Ayuntamientos que los expiden, por lo cual no se puede hablar de un modelo único, pero sí podrán referirse las principales materias que tiene como objeto regular, tales como: La división política del Municipio y la adscripción en cada una de sus jurisdicciones de una autoridad auxiliar; las determinaciones acerca de la población municipal en su carácter de habitantes, vecinos, y ciudadanos principalmente; las bases generales de la integración del Gobierno y la administración Municipal; las bases normativas para la organización de materias propias del municipio, tales como la hacienda, el desarrollo de los centros de población y los servicios públicos; las disposiciones generales encaminadas a regular las actividades productivas, agrícolas, comerciales y de servicios de

los ciudadanos, y los ordenamientos en materia de seguridad pública con una serie de reglas que previenen la comisión de delitos de carácter administrativo que pudieran afectar la higiene, seguridad y estabilidad social del municipio.

Siguiendo la importancia de este Bando en una relación directa con el la piramide jurídica puede aseverarse - que en él se encuentran elementos orgánicos y de garantías sociales y económicas con lo cual se verifica el principio de legalidad del gobierno municipal ya que - en última instancia, el Bando esta extendiendo el conjunto de ordenamientos que emanan de las Constituciones General de la República y las correspondientes a los - Estados.

El Bando de Policía y Buen Gobierno ofrece a las autoridades municipales un espacio para la regulación creativa y legal de diferentes aspectos de la vida municipal.

### 3.4.2 Ordenanzas y Reglamentos Municipales

El elemento que posiblemente mayor pragmatismo requiera en la aplicación e interpretación de un orden jurídico es el Reglamento y la Ordenanza, que en el caso - de los municipios mexicanos reviste una singular - - importancia ya que es la norma que permite a los ayuntamientos la regulación de los distintos ámbitos de - gobierno a su cargo.

Con base en esta ponderación se precisa definir ambos instrumentos jurídicos.

### 3.4.2.1 Ordenanzas.-

El Diccionario Jurídico Mexicano, las define como "el mandato, disposición, arbitrio y voluntad de alguno... es la ley o estatuto que se manda observar, y especialmente se da ese nombre a las que están hechas para el régimen de los militares y buen gobierno, de las tropas, o para el de alguna ciudad o comunidad". (14) En el caso mexicano al igual que de otras naciones hispanoamericanas las Ordenanzas Municipales interpretaban la herencia monárquica Española de emitir mandatos - - obligatorios que validaba el propio Virrey en ejercicio de la Real Facultad Reglamentaria, y que estaban orientados a regular la actividad cotidiana de sus jurisdicciones.

Francisco Domínguez Compañy hace una precisión al respecto: " cuando las actas y documentos municipales de América hablan de (ordenanzas) se pueden referir a disposiciones de distinta naturaleza. De hecho, ordenanza puede ser un simple acuerdo de cabildo para solventar un caso específico y concreto". (15)

Este es el antecedente directo de la Reglamentación Municipal que los cabildos americanos practicaron desde la época colonial y aún en su emancipación e independencia.

En un denotado arraigo de la tradición reglamentaria se puede observar en documentos hemerográficos --

---

(14) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI, pag. 319

(15) Domínguez Company Francisco. Ordenanzas Municipales Hispanoamericanas pag. 3

del Siglo XIX que diversas ordenanzas fueron publicadas en gacetas y periódicos, tal es el caso del Periódico - El Municipio Libre (16) editado por el Ayuntamiento de la ciudad de México. Aún en tiempos actuales en - - México se encuentra una muestra que habla de una honda raíz de las disposiciones del tipo "Ordenanzas" al - - identificarse en el Estado de Oaxaca Reglamentos Municipales con el título "Nuevas Ordenanzas Municipales". (17) donde prevalece una nomenclatura afín a las utili zadas en algunas ordenanzas decimonónicas tales como "concejales", "Deberes y Prohibiciones del Presidente Municipal", "Ramo de estimación de impuestos" y "Agencias Municipales para definir las circunscripciones te rritoriales del municipio".

Otra característica de esta forma jurídica que liga - las ordenanzas actuales con otras de siglos anteriores es su carácter "aglutinador" o de compendio, ya que en un solo documento se concentran diversas disposiciones reglamentaria que bien podrían constituir por si mismas un reglamento específico, por lo que al aparecer compen- diados cada título o capítulo es una ordenanza y su to talidad las convierte en un orden plural. (18)

---

(16) "El Municipio Libre" Tomo I, No. 2, 18 julio 1877 pag.2

(17) H. Ayuntamiento de Oaxaca, Nuevas Ordenanzas Municipales 1984-1986.

(18) En el caso de las "Ordenanzas Municipales del H. Ayunta- miento de Oaxaca 1984-1986" pueden detectarse los si- guientes apartados que tienen en sí mismos característi- cas de un reglamento específico:

- \* Del Régimen Orgánico Municipal (contenido propios de de los Reglamentos: Interior del Ayuntamiento e Interno de Administración Municipal)
- \* Comisiones de Servicios Públicos (Incluye elemento propio de un Reglamento de Servicios Públicos)

Con las anteriores apreciaciones, puede inferirse que la evolución de la "ordenanza" hacia el reglamento se dió a partir de la estabilización del orden Constitucional, en el presente siglo, que derivó en una mayor especialización del Orden Jurídico Local; y en todo - caso la función de la Ordenanza y el Reglamento ha si do la explicación y extensión de los contenidos de la ley; interpretando, definiendo y distribuyendo las ma terias, sujetos, objetos y recursos que intervienen - en la aplicación y observancia de la misma.

### 3.4.2.2 Reglamento.-

Según el Manual de Reglamentación Municipal (19) " el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se dá para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro ser vicio"; en el mismo sentido puntualiza que" el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley". (20)

Sin embargo, el mismo manual señala que en el caso de los reglamentos expedidos por los Ayuntamientos se es ta ante el caso de reglamentos autónomos, derivados - del ejercicio de una facultad reglamentaria que se -- encuentra expresamente en la fracción II del artículo

(19) Manual de Reglamentación Municipal. Op. cit. pág.13

(20) Ibid. . pag. 13

### 115 Constitucional.

Así, ante esta peculiaridad es necesario distinguir al reglamento municipal de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano en su versión primaria el Reglamento "Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa". (21) Esta interpretación es producto del artículo 89 Constitucional que prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República para "proveer", en la esfera administrativa la observancia exacta de la ley. De ahí que la facultad reglamentaria sea atribuida, en primera instancia, al Ejecutivo con una naturaleza de interpretación administrativa de la ley.

Hasta aquí se comprende la función de un reglamento como norma que complementa o amplía la ley en una relación intrínseca que determina linealmente el carácter del reglamento en función de cualquier cambio o adecuación de dicha ley.

Los reglamentos municipales no están sujetos a la fa --

---

(21) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII. Pág. 399

cultad reglamentaria del Ejecutivo, debido a las disposiciones señaladas en la fracción II del actual - - - artículo 115 Constitucional que otorgan facultades propias en la materia en favor de los Ayuntamientos.

Aún antes de la reforma al artículo 115 Constitucional la Carta Magna deslindaba los reglamentos municipales de la esfera de competencias del ejecutivo; por vía del artículo 21 que se refería a reglamentos gubernativos y de policía, que equivalían en conjunto a los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los Ayuntamientos.

De ahí que autores como Quiroga Leos

se inclinan a definir los reglamentos municipales - como "Autónomos" y otros cuestionen dicho carácter en tanto que su contenido es posible por las "bases normativas" que establecen para el efecto reglamentario - las Legislaturas Locales.

Sin pretender abordar esta cuestión, aquí se retomarán solamente las características generales de los reglamentos, que son las siguientes:

- Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- Son de interés público y observancia obligatoria.
- Se expiden solemne y formalmente en sesión de cábildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.

- Regulan el ámbito local en un esquema federalista
- Su expedición cumple requisitos similares al proceso legislativo (Iniciativa, revisión discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de urgencia).
- Constituyen una fuente de Derecho en el ámbito municipal.
- Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.

### 3.4.3 Otras resoluciones normativas municipales.

Complementan la presente descripción de la pirámide jurídica otras normas específicas que posibilitan al Ayuntamiento ajustar y detallar su actividad gubernativa y administrativa, dichas resoluciones son, principalmente:

Circulares.- Oficios e instructivos de cumplimiento -- obligatorio al interior del ayuntamiento y la administración municipal, que giran ordenes expresas sobre -- algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas.- 1.- Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y -- procesos de la administración municipal tales como: -- Manuales Administrativos y guías e instructivos; 2.- Documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institucional como son: Acuerdos memoranda comunicados y avisos. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre -- obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo su función en la -- escala jurídica es determinante ya que en ellos se ciemta la estructura y funcionamiento del municipio.

Sin embargo, es importante reconocer que en la mayor -- parte de los municipios de México poco se ha avanzado para la concreción de Sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria, -- (cuestión a tratar en el punto siguiente) y el planteamiento de los factores que limitan su ejercicio.

### 3.5 Bases Jurídicas actuales de la Reglamentación Municipal.

#### 3.5.1. Constitución General de la República.

La concreción de una facultad reglamentaria a favor de los Ayuntamientos se hizo explícita en el artículo 115 reformado de la Constitución General de la República; por lo que elevó al orden Constitucional las facultades para expedir Reglamentos interiores y el Bando de -- Policía y Buen Gobierno, que se encontraban en las -- Leyes Orgánicas Municipales de 24 Estados, sin que en todos ellos hubiera una disposición en la Constitución Local a ese respecto(22)

---

(22) Esta situación se puso de manifiesto en la Reunión Popular para la Planeación. "Fortalecimiento Municipal" de Guanajuato, Gto. en mayo de 1982. Instituto de Estudios Políticos Económicos y Sociales. Op. Cit. Pág 4

Esta deficiencia fue cubierta por la fracción II del artículo 115 Constitucional que en su párrafo segundo establece que "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, -- los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus respectivas jurisdicciones".(23)

A partir de esta disposición constitucional quedan asentadas las bases jurídicas de la facultad reglamentaria, que en una interpretación apegada a la doctrina jurídica, se deriva en una fuente de derecho municipal, por lo que varios autores se refieren a este ejercicio como un acto legislativo de los Ayuntamientos.(24) Lo más relevante de la cuestión es la definición exacta de la facultad Constitucional que permite a los ayuntamientos regular las materias básicas del Gobierno Municipal.

### 3.5.2 Constituciones Estatales

El segundo ordenamiento jurídico que sustenta a la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos se encuentra definido en las Constituciones locales que incluyeron el precepto de la Constitución General de la República, en los términos siguientes:

Los Estados de Aguascalientes; Baja California; Baja California Sur; Coahuila; Colima; Chihuahua; Durango; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; México; Michoacán; Morelos; Nuevo León; Oaxaca; Querétaro; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Sonora; Tabasco;

(23) Alcides; Greca. R. Bielsa y Clodomiro Zavalia entre otros. Citados por: Teresita Rendón H. "Derecho Municipal". Págs.3 a la 11

(24) Rabasa O, Emilio y Caballero, Gloria. Op. Cit. Pág.307

Tamaulipas; Tlaxcala; Veracruz y Yucatán, 26 en total, tienen en sus respectivas Constituciones textos similares o equivalentes al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Carta Magna, por lo que no aportan definición alguna acerca de las bases normativas para la Reglamentación Municipal.

En el Estado de Campeche su constitución previene que la reglamentación económica y administrativa de los municipios se determinará por una ley especial que deberá atender a mantener la Unidad de Gobierno entre el Estado y los Municipios. Esta prevención es más una intención de sujetar a los Ayuntamientos bajo las directrices del Gobierno del Estado. (25)

El caso Constitucional de Nayarit remite la facultad reglamentaria directamente al segundo párrafo de la fracción II del artículo 115. (26)

La Constitución de Chiapas no hace mención alguna a la facultad reglamentaria excepto por las referencias que tiene acerca de la reglamentación urbana y para la creación y administración de reservas territoriales y zonas ecológicas. (27)

- 
- (25) Constitución Política del Estado de Campeche. Artículo 108. D.O. Federación. 21 de julio de 1986. Sup. 4. pág. 108.
- (26) Constitución Política del Estado de Nayarit. Artículo 115. D.O. Federación. 7 de agosto de 1986. Sup. 17. pág. 69
- (27) Constitución Política del Estado de Chiapas. Artículo 61. D.O. Federación 24 de julio de 1986. Sup. 7. pág. 37.

Los únicos casos Constitucionales donde se presenta una aproximación para el establecimiento de bases normativas son Puebla y Zacatecas. En Puebla se incluye la descripción del proceso reglamentario, señalándose algunas de las características metodológicas que deberán reunir los reglamentos municipales. (28)

En Zacatecas se destaca la facultad de lo Ayuntamiento para expedir sus reglamentos interior y de administración pública municipal. (29)

Estos antecedentes permiten suponer que las previsiones Constitucionales a nivel Local no generan una base normativa, relegando esta función jurídica a las Leyes Orgánicas Municipales; ordenamientos que se analizan a continuación.

### 3.5.3 Leyes Orgánicas Municipales.

La base jurídica de la reglamentación se ha incluido en algunos Estados de la República Mexicana en la Ley Orgánica o Código Municipal respectivo, sin embargo - dado a la heterogeneidad de la actividad legislativa en cuanto precisión y oportunidad, se encuentran ciertas tendencias en la definición de las bases normativas a las que alude el artículo II Constitucional.

De acuerdo con el Manual de Reglamentación Municipal,

- 
- (28) Constitución Política del Estado de Puebla. Artículo 105. D.O. Federación. 12 de agosto de 1986. Sup. 20. pág. 68
  - (29) Constitución Política del Estado de Zacatecas. Artículo 86. D.O. Federación. 27 de agosto de 1986. Sup. 31 pág. 71.

la manera en que las Legislaturas Locales dieron tratamiento a las bases normativas es el siguiente:

- 1.- Estados que sujetan la facultad reglamentaria a las bases normativas (Colima, Durango, Nayarit y Oaxaca).
- 2.- Estados que equiparan las bases normativas al cuerpo de normas jurídicas existentes. (Sonora y Jalisco)
- 3.- Estados que incorporan el mandato Constitucional - de las bases normativas a las Leyes Orgánicas Municipales (Agascalientes, y Morelos).
- 4.- Estados que asimilan las bases normativas a la aprobación previa del Ejecutivo Estatal. (30)

De estos cuatro casos el mas común es el primero donde se menciona en la Ley Orgánica Municipal a las bases normativas que expida la legislatura sin llegar a definir las.

Le sigue el tercer caso donde en las leyes orgánicas - se incluye un capítulo acerca de la Reglamentación Municipal sin que se detallan las bases normativas.

En el segundo caso los Estados no incluyen bases normativas en la Ley Orgánica Municipal ya que estas deben interpretarse del conjunto de leyes que fundamentan a cada reglamento municipal.

---

(30) Manual de Reglamentación Municipal. Op. Cit. pags. 22 y

### 3.5.3.1 Constantes y variables de las bases normativas para la Reglamentación en las leyes Orgánicas Municipales.

Una vez destacado este panorama, aquí se presenta un análisis sucinto de 22 leyes orgánicas municipales que ilustra las condiciones en que se encuentran las bases normativas para la Reglamentación Municipal.

En algunos casos se aplica el principio de la no contradicción o interferencia de la ley; en los Estados de Chihuahua, Jalisco, Puebla, Sonora, también Tlaxcala y Veracruz; la ley orgánica municipal no incluye un apartado sobre reglamentación y/o sus bases normativas, por lo que se deduce que los reglamentos deberán sujetarse a la legislación local en la materia que pretendan regular, por consiguiente las autoridades municipales deberán "rastrear" y analizar las leyes que contengan implícita o explícitamente disposiciones que fundamenten y guíen el ejercicio reglamentario.

En aquellos Estados que incorporan en su ley orgánica municipal un apartado específico sobre reglamentación municipal y/o sus bases normativas se presentan las siguientes constantes y variables.

#### a) Constantes.

El contenido del apartado "reglamentario" de las leyes orgánicas municipales de los Estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas, incluye lo siguiente:

- Refrendo de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- Disposiciones Generales acerca del contenido del Bando y Reglamentos cuyas normas deben regular el régimen, gobierno y administración municipal.
- Ponderación del proceso de expedición, promulgación y publicación del Bando y Reglamentos Municipales.
- Inclusión de un apartado que regula la determinación de sanciones por infracción al Bando, reglamentos y disposiciones administrativas de los Ayuntamientos.

b) Variables.

1a. La denominación del apartado relativo a la reglamentación y/o bases normativas varía de Estado a Estado. Por ejemplo, en Baja California Sur, Colima, Chiapas, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, y Zacatecas se denomina "Legislación Municipal". En Aguascalientes, Michoacán, Querétaro, Tabasco y Sinaloa aparece como título de la Reglamentación Municipal" o " De los reglamentos y disposiciones administrativas".

En Guerrero se concentran las disposiciones en el "Capítulo de la formulación, vigencia y aplicación del Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Carácter General". Quintana Roo lo define como - -

"Título de las Disposiciones Jurídicas del Ayuntamiento". Guanajuato y Nuevo León lo denominan "Título de las bases normativas municipales" y "Bases generales para la expedición de Reglamentos Municipales" respectivamente, y Quintana Roo lo enuncia como "Título de las Disposiciones Jurídicas del Ayuntamiento

2a. Los Estados de Baja California Sur, Colima, -- Chiapas, Estado de México, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas, aportan el concepto legislación municipal, que se aproxima a la tendencia teórica que se postula como Derecho Municipal, donde se equipara la facultad reglamentaria a un ejercicio parlamentario y fuente de derecho que deriva necesariamente en un acto Legislativo.

No obstante esta interpretación, los contenidos de la Ley Orgánica Municipal no aportan muchos elementos acerca de la Legislación Municipal, simplemente se señala el carácter general de las normas reglamentarias para el régimen, gobierno y administración municipal, y el proceso de expedición, promulgación y publicación de los reglamentos.

Cabe hacer notar que en estos Estados es similar o idéntica la redacción de los artículos contenidos en el apartado correspondiente de la ley orgánica municipal, por lo que se infiere que fueron copiados de un mismo modelo.

El caso de Aguscalientes presenta similar redacción en el capítulo aludido y solo se diferencia por -- que el título se denomina "de los reglamentos municipales" y nó "legislación municipal".

3a. Las Leyes Orgánicas Municipales de Guanajuato y Querétaro puntualizan el objeto del Reglamento Interior del Ayuntamiento y Bando de Policía y - - Buen Gobierno, subrayan el carácter y contenido de las disposiciones administrativas y circulares del ayuntamiento, definiendo incluso algunas de ellas, tal y como ocurre en el caso del artículo 140 de - la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (31).

En estos Estados existe una mayor aproximación a - la definición de los objetos y contenidos de los - reglamentos; sin embargo no concretizan bases norma tivas en el orden metodológico para ejercer la facultad reglamentaria.

4a. Las Leyes Orgánicas de Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, y Tamaulipas señalan una tipología y clasificación de reglamentos municipales e ilustran en forma implícita el alcance de la capacidad admi nistrativa y jurídica de los ayuntamientos para re gular el ámbito municipal.

La aportación y orientación normativa que presentan estos casos es la exposición del conjunto de mate rias susceptibles de reglamentarse, con lo que las autoridades municipales pueden apreciar el poten-- cial jurídico y administrativo que tiene el ayuntag

---

(31) Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.  
pág. 373

miento en su función gubernativa.

5a. El caso de la Ley Orgánica Municipal de -- Guerrero presenta otra variable ya que sus bases se concretan al proceso de expedición, vigencia y aplicación del Bando, reglamentos y disposiciones administrativas del ayuntamiento; haciendo énfasis en el encabezado de los reglamentos y los requisitos formales para su validez, tales como rúbrica y el proceso de publicación. (32)

6a. Dos casos notorios de reminiscencias de control político jurídico y administrativo directo del Eje cutivo Estatal hacia los municipios, son los de -- Chihuahua y Tamaulipas; mismos que no prevén bases normativas para la Reglamentación, pero si incluyen prevenciones de control hacia los Ayuntamientos.

En Chihuahua el código municipal en la fracción I del artículo 25, capítulo tercero de las facultades y obligaciones de los ayuntamientos se expresa lo siguiente:

"... Los reglamentos aprobados por los Ayuntamientos deberán remitirse al Ejecutivo del Estado, -- quien ordenará su publicación en el Periódico Oficial, quedando facultado para formular las observaciones que estime prudentes antes de proceder a la publicación." (33)

---

(32) Ley Orgánica Municipal de Guerrero. Capítulo VII, artículo 40 y 41, Periódico Oficial del Estado. febrero 7 de 1984 pag. 31

(33) Código Municipal para el Estado de Chihuahua. Comité Directivo Estatal. PRI. pag. 19.

En Tamaulipas, el Código Municipal previene en la Fracción III del artículo 49 del Capítulo VI de las atribuciones de los Ayuntamientos; con relación a la validez y vigencia de los Reglamentos Municipales que "... Para tal efecto, los Ayuntamientos remitirán los bandos y reglamentos al Ejecutivo, Estatal para que ordene su publicación, quien podrá negarla si advierte que en los mismos se contienen disposiciones contrarias a la Constitución General de la República, a la Constitución Política del Estado, o a las Leyes que de ellas emanen. En este caso, el Ejecutivo enviará las observaciones al Congreso para que resuelva y proponga al Ayuntamiento, en su caso, las modificaciones conducentes. Hechas las correcciones se remitirán nuevamente al Ejecutivo para su publicación. Si el congreso, considera infundados los argumentos del Ejecutivo, lo dictará así y le enviará dichos bandos o reglamentos para su publicación." (34)

En ambos Estados se atribuye al Ejecutivo un amplio margen de actuación para fiscalizar la reglamentación municipal, lo que da una muestra de los obstáculos políticos que debe enfrentar la Reforma Municipal, particularmente, el reconocimiento de las atribuciones reglamentarias de los municipios.

---

(34) Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. Periódico Oficial del Estado. 4 de febrero de 1984. pág. 7.

### 3.5.3.2 Perfil de las Bases Normativas para la Reglamentación Municipal.

De los 22 Estados aquí expuestos destaca como procedente en la definición de Bases normativas reglamentarias el de Tabasco, donde su "Ley Orgánica de los municipios" (35) establece previsiones concretas del orden jurídico y administrativo, así como en aspectos metodológicos del contenido de los reglamentos. En este sentido se plantean cuestiones tales como: El contenido genérico del Bando de Policía y Buen Gobierno y el período de expedición; el texto inicial y final del Bando; la determinación de las sanciones que contendrá el Bando, tales como amonestación, apercibimiento, multa y clausura; los aspectos mínimos que cubren los reglamentos municipales desde el punto de vista metodológico; y la exposición de las materias susceptibles de reglamentarse.

En una interpretación de lo que deberían ser las bases normativas para la reglamentación municipal, Tabasco es uno de los Estados que mayormente se aproxima a una definición clara de esta premisa Constitucional, ya que ofrece previsiones detalladas y se convierte en guía técnica para el ejercicio reglamentario.

Cabe señalar que ante la escasa definición de las bases normativas reglamentarias se ha recurrido a proponer -

---

(35) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Título tercero. Capítulo de las Disposiciones Reglamentarias. Periódico Oficial del Estado. 4 de febrero de 1984, pag. 2

lo que en un sentido práctico deberían contener; así - el Manual de Reglamentación Municipal plantea lo que sería el contenido central de las bases normativas:

- Precisión de la Facultad Reglamentaria de acuerdo -- con las características propias de cada Estado.
- Deslinde el órgano responsable y procedimientos para la reglamentación.
- Diseño de los lineamientos básicos que deben cubrir - los reglamentos.
- Establecimiento de las fases y tiempos de la reglamentación municipal.(36)

Es necesario que estas y otras previsiones formen parte de las bases normativas, sean estas una disposición particular de las Legislaturas, o bien que esten incluidas en la Ley Orgánica municipal.

### 3.5.4 Legislación Especializada del orden estatal.

Complementa el marco jurídico de la reglamentación -- municipal un conjunto de Leyes Estatales que forman -- parte de los antecedentes normativos de los Reglamentos según la materia que se trate.

---

(36) Manual de Reglamentación Municipal.

Op. Cit. pag. 24

Así por ejemplo, un Reglamento Interior de Trabajo de un Ayuntamiento se sustenta, además de la Constitución General de la República, la Constitución Política -- Estatal y la Ley Federal del trabajo, en una Ley de -- Carácter Local que es la "Ley de los Trabajadores al -- Servicio del Estado y los Ayuntamientos".

Lo mismo ocurre con otros Reglamentos siempre que tengan una Ley como instancia jurídica de carácter superior. Destacan de esta Legislación Especializada -- las siguientes:

- Ley de responsabilidades de los servidores públicos al servicio del Estado y los Ayuntamientos.
- Ley de Desarrollo urbano.
- Ley de Agua Potable y alcantarillado.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Catastro.
- Ley Estatal de Salud.
- Ley Estatal de Asistencia Social.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Códigos de carácter penal y civil.

Como un señalamiento adicional al marco jurídico de la Reglamentación, se destacan algunos intentos de las -- Legislaturas Locales por precisar la metodología normativa para que la Autoridad Municipal tenga elementos -- prácticos y referencias en el quehacer reglamentario; tales son los casos de Sonora y Tabasco.

En Sonora se ha incorporado en la reciente Ley de Servicios Públicos un apartado que establece las bases normativas para que los ayuntamientos reglamenten la prestación de los servicios públicos, de carácter -- municipal; lo cual tiende a evitar improvisación y -- otorga asimismo una orientación metodológica acerca -- del contenido de los Reglamentos. (37)

Por lo que a Tabasco se refiere en el capítulo cuarto, en el apartado relacionado con la estructura y con contenido de un Reglamento se retomará la aportación del artículo 98, de su Ley Orgánica de los Municipios del Estado, con el propósito de verificar si su aplicación puede servir como modelo de bases normativas para la reglamentación municipal.

---

(37) Ley de Servicios Públicos del Estado de Sonora.  
Publicado en Manual de Reglamentación Municipal.  
Op. Cit. Pág. 111

### 3.6 Importancia de los Reglamentos en la Administración Municipal.

La actuación de las autoridades y funcionarios municipales debe desarrollarse en un apego estricto a las bases jurídicas del municipio. Por esta razón los reglamentos municipales revisten una singular importancia ya que son normas específicas que respaldan legalmente la ejecución de dichas acciones.

Con base en el análisis de las funciones y estructura del gobierno y la administración municipal vistas en el capítulo segundo, puede inferirse que el Reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del ayuntamiento hacia la población; de la población entre sí y de ésta con relación al ayuntamiento.

El reglamento municipal es el modelo del deber ser y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal.

De ahí que la reglamentación sea la fuente de derecho del municipio; por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Dentro de estos prin - -

cipios destacan:

- La Racionalidad Jurídica.- Que representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que la Ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar solo aquello que sea justificable para contar con una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos, o bien para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudiquen el interés público y privado.
- Adaptabilidad.- Bajo este principio se enmarca la suficiencia y simpleza de la norma reglamentaria - determinada por la cultura ciudadana política, jurídica y administrativa preponderante en la municipalidad, de tal manera que la norma se apegue a la realidad y no la realidad al precepto normativo.
- Orden Jurídico Municipal.- El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del Estado en general, - por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales.

De estos tres principios se deriva una conclusión:

El reglamento es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del municipio, por lo cual rebasa su mera definición legalista por su acción en lo político, social y administrativa dentro del espacio de una municipalidad.

### 3. 6.1 Beneficios de la Reglamentación en la Administración Municipal.

Para ilustrar la importancia que presentan los reglamentos en el gobierno y la administración municipal se plantea el siguiente cuadro de ventajas:

Los reglamentos municipales ofrecen ventajas en los siguientes ordenes:

- a) Gubernativo: Aportan una imagen del Ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados.
- b) Jurídico: Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándola frente a cualquier posible recurso o interpretación
- c) Administrativo: Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públi-

cos municipales en el ejercicio de la función pública.

El reglamento permite tomar un punto de referencia (norma escrita) para efectuar un acto o tomar una decisión.

- d) Social: Garantiza a la Comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad y en consecuencia, puede la población recurrir ante el Ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.

Bajo ese carácter que trasciende la esfera jurídica, se puede ubicar la utilidad del reglamento para regular - distintos aspectos de la vida local, por lo cual pueden identificarse los siguientes ámbitos de aplicación de los reglamentos.

### 3. 6.2 Materias de Cobertura de los Reglamentos Municipales.

La reglamentación municipal es sumamente variada y aun cuando fue reconocida constitucionalmente hasta 1983, - su función siempre ha sido de singular importancia para la vida local. La agrupación que aquí se presenta involucra las siguientes materias:

#### 3.6.2.1 Gobernación

#### 3. 6.2.2 Promoción del Desarrollo Municipal

#### 3. 6.2.3 Organización Interior del Gobierno y la Administración Municipal.

### 3.6.2.4 Organización y Regulación de los Servicios de la Administración Municipal.

### 3.6.2.5 Actividades de los Particulares

### 3.6.2.6 Materias Suceptibles de Reglamentarse.

#### 3.6.2.1 Gobernación.

En esta materia los reglamentos municipales se orientan a definir los principios normativos del gobierno municipal, la población, el territorio y las formas en que se relaciona entre si estos tres elementos. Estos reglamentos presentan un contenido con rasgos políticos, jurídicos y administrativos, enfatizando sobre todo la relación Ayuntamiento y comunidad. Destacan de este grupo los siguientes:

- Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal;
- Reglamento de Seguridad Pública; y
- Reglamento de Policía y Tránsito.

#### 3.6.2.2 Promoción del Desarrollo Municipal.

Bajo este rubro se agrupan los reglamentos cuya finalidad es regular alguna materia, actividad u organismo que coadyuve al cumplimiento de las tareas de planeación del desarrollo municipal, fomento económico y social y protección de los recursos naturales del municipio.

Los reglamentos que existen en dichas materias son pocos, sin embargo pueden citarse los siguientes:

- Reglamento Interior del Comité de Planeación Muni-

pal;

- Reglamentos de Protección Ecológica; y
- Reglamentos Interiores de Organos de Participación Comunitaria.

### 3.6.2.3 Organización Interior del Gobierno y Administración Municipal.

En esta materia se ubican los reglamentos cuyo objeto es la definición de facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, dependencias, organismos y servidores públicos municipales; regulando la organización y funcionamiento de los sistemas y procedimientos básicos del gobierno y la administración municipal. De estos reglamentos destacan:

- Reglamento Interior del Ayuntamiento;
- Reglamento Interno u Orgánico de la administración municipal;
- Reglamento Interior de Trabajo;
- Reglamento de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios;
- Reglamento Interior de la Policía Municipal; y
- Reglamento de Hacienda Municipal.

### 3.6.2.4 Organización y Regulación de los Servicios de la Administración Municipal.

En este renglón pueden ubicarse los reglamentos orientados al establecimiento de las bases de organización y funcionamiento y prestación de diferentes servicios del Ayuntamiento hacia la comunidad y los particulares; defi

niéndose en ellos los requisitos, condiciones derechos y obligaciones que intervienen en un servicio o acto - determinado del Ayuntamiento hacia el exterior. Estos reglamentos son de los mas dinámicos ya que involucran una serie de gestiones de la comunidad y particulares ante la administración municipal como son: Pagos por concepto de contribuciones, rentas, derechos, formatos, impresos; regularización de construcciones, licencias y permisos; solicitud de conexión a servicios públicos básicos; solicitudes de obras públicas y registros en - los padrones municipales.

En este grupo de reglamentos se encuentran los siguientes:

- Reglamento de Obras Públicas;
- Reglamentos de Servicios Públicos (general o específicos);
- Reglamentos de construcciones y fraccionamientos; y
- Reglamentos de permisos y licencias.

### 3.6.2.5 Actividades de los Particulares

Estos reglamentos contienen disposiciones administrativas (horarios, condiciones de establecimientos, características de los servicios, entre otras) para que sean cumplidas en el desempeño de actividades productivas, - comerciales y de servicios por parte de los particulares. Estas disposiciones reglamentarias son objeto de múltiples presiones para la autoridad municipal, ya que inciden de manera directa en la conducta e intereses de los

individuos, quienes de manera regular y sistemática incurrir en violaciones a las normas reglamentarias. \*

Dentro de este rubro se encuentran entre otros:

- Reglamento de Horarios de establecimientos comerciales;
- Reglamentos de establecimientos comerciales y de servicios (Tiendas, restaurantes, cantinas, expendios - diversos, etc.);
- Reglamentos de expendios de bebidas alcohólicas ;
- Reglamento de comercio ambulante;
- Reglamento de espectáculos y diversiones públicas; y
- Reglamentos de aparatos electromecánicos y sonoros;

### 3.6.2.6 Materias Suceptibles de Reglamentarse.

La atención de diversos actos de gobierno requiere muchas veces de un instrumento normativo que ordene y distribuya la acción administrativa de las autoridades municipales, es por ello que la investigación para la reglamentación se convierte en una herramienta práctica - que coadyuva a la definición de nuevas necesidades reglamentarias. Así por ejemplo pueden identificarse algunos campos no reglamentados por los ayuntamientos, pero que se consideran como indispensables, tal es el caso -

---

\* Las causas por las cuales se infringen los reglamentos serán analizadas en el capítulo quinto de este trabajo.

de la Planeación del Desarrollo Municipal, el Control de Gestión en la Administración Municipal, La Contabilidad, el presupuesto y gasto municipal, y El control de las empresas paramunicipales y organismos descentralizados del Ayuntamiento.

### 3.7 Factores que Inducen a la Diversidad en la Reglamentación Municipal.

La variedad de reglamentos municipales depende de diversos factores, entre los mas importantes pueden citarse:

- Las características del orden público de la municipalidad;
- El grado de desarrollo urbano de sus centros de población;
- Las características predominantes de la producción, comercialización y servicios;
- La conducta de los productores, comerciantes y prestadores de servicios;
- La extensión del territorio municipal;
- La colindancia del Municipio con centros de atracción económica y social;
- La tradición jurídica y administrativa de los Ayuntamientos;
- La observancia de usos y costumbres generalizados entre la población; y
- La capacidad y sensibilidad política y administrativa de las autoridades municipales.

Para ejemplificar las diversas materias que atienden los reglamentos municipales se cita el artículo 100 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco

"El Ayuntamiento deberá expedir disposiciones reglamentarias sobre las siguientes materias:

- I. Reglamento de Hacienda Municipal;
- II. Reglamento de Obras, Asentamientos y Servicios Municipales;
- III. Reglamento de Fomento del Desarrollo;
- IV. Reglamento sobre Juzgados Calificadores;
- V. Reglamento de las Autoridades Municipales;
- VI. Reglamento de diversiones, espectáculos públicos y juegos permitidos por la ley;
- VII. Reglamento para el control y vigilancia de billares, cantinas, cervecerías y centros nocturnos;
- VIII. Reglamento sobre la seguridad en instalaciones públicas y privadas; y
- IX. En general, todos los demás que sean necesarios o que se encuentren previstos en otras leyes."(38)

---

(38) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Periódico Oficial del Estado. Febrero 4 de 1984, Pág. 22 y 23.

CAPITULO CUARTO  
FUNCION DE LOS REGLAMENTOS  
MUNICIPALES

## CAPITULO CUARTO

### 4.1 Función de los Reglamentos Municipales

Aún cuando las materias que regulan los reglamentos son de carácter administrativo, su objetivo primordial se ubica en el Gobierno, más aún en el Buen Gobierno que los Ayuntamientos tienen como finalidad promover.

De este enunciado se derivan algunas consideraciones que en el orden lógico conducen a una mejor idea de la función reglamentaria.

Así la función de un Reglamento Municipal se plantea cinco aspectos fundamentales.

#### 4.1.1 Jurídico

#### 4.1.2 Político

#### 4.1.3 Administrativo

#### 4.1.4 Social

#### 4.1.5 Económico

#### 4.1.1 En el aspecto jurídico

Dentro de esta esfera el Reglamento Municipal:

- Garantiza el "Estado de Derecho" en el ámbito municipal
- Regula la ejecución de diversos actos (gubernativos, administrativos, jurídicos, socio-políticos y económicos) y el cumplimiento de normas jurídicas superiores (Una Ley Estatal y/o Federal).
- Generaliza e igual a los sujetos, objeto, actos y demás elementos susceptibles de regularse, de tal forma que tiende a ser una norma de aplicación extensa a todo individuo que participe directa o indirectamente en la materia reglamentada.
- Ordena el cumplimiento de disposiciones gubernativas con base en el conjunto de facultades y atribuciones Constitucionales del Ayuntamiento.
- Obliga a los sujetos participantes en la materia reglamentaria con una serie de derechos, previsiones, prevenciones y obligaciones.
- Define y conceptualiza actos, situaciones, procedimientos y hechos, en el mismo sentido que previene la Legislación, Federal y Estatal; o bien detalla o expresa nuevas definiciones en una interpretación y

complementación de dicho marco jurídico.

- Sanciona las infracciones cometidas en contravención de lo dispuesto en su contenido.
- Protege a los sujetos participantes en la aplicación y cumplimiento del Reglamento mediante recursos y -- procedimientos promovidos ante autoridades administrativas y/o judiciales.

#### 4.1.2 En el aspecto político

En el ámbito Político el Reglamento Municipal:

- Faculta al Ayuntamiento a regular diversos actos de gobierno tanto al interior del colegio edilicio y en la administración municipal; como en el espacio de las relaciones de la autoridad municipal con la comunidad y de las que mantienen los individuos entre sí en la jurisdicción del municipio.
- Dirige los actos gubernativos (políticos y administrativos) en un esquema planificado y legalmente establecido; de tal forma que la autoridad municipal tiene en el Reglamento una guía de acción.
- Institucionaliza bases normativas que fundamenten los actos promovidos por el Ayuntamiento, convirtiéndose en los antecedentes gubernativos del régimen local.

- Define la orientación de la política del Ayuntamiento en materia social y económica. En este sentido el - Reglamento se constituye en el perfil político de un Ayuntamiento.

#### 4.1.3 En el aspecto Administrativo.

Dentro del aspecto administrativo el Reglamento Municipal:

- Organiza el quehacer gubernativo, determinando órganos ó unidades administrativas con objetivos, atribuciones y funciones específicas.
- Asigna atribuciones y funciones genéricas a los órganos y unidades de la Administración Municipal que intervengan en la aplicación y cumplimiento de un reglamento determinado.
- Sistematiza la acción administrativa del Ayuntamiento estableciendo procedimientos formales para la gestión de los diversos asuntos tratados en el contenido Reglamentario.
- Responsabiliza a los sujetos que participan en la compilación y cumplimiento de las disposiciones normativas asignándoles tareas, obligaciones y en general las responsabilidades que deberán asumir en función de la norma reglamentaria que se trate.

- Coordina la participación de servidores públicos y particulares en el desarrollo del acto que es materia del Reglamento.
- Requisita los servicios y acciones gubernativas, tanto en su trámite o atención en la Administración Municipal, como en relación a los particulares.
- Calendariza el cumplimiento de previsiones y obligaciones por parte de la Administración Municipal y de la comunidad.
- Controla los actos administrativos y la gestión del gobierno municipal.

#### 4.1.4 En el aspecto social.

Con relación a éste factor el Reglamento Municipal:

- Induce entre los miembros de la sociedad el cumplimiento de las normas del Estado de Derecho en el - - ámbito municipal.
- Concerta la colaboración y participación comunitaria dentro de un esquema normativo, general y preventivo.
- Valida la autogestión de los gobiernos locales, determinando para el conjunto social disposiciones normativas que se ajusten a las necesidades de la jurisdicción municipal.

- Educa e instruye a la comunidad en la norma y principios básicos de la vida ciudadana y en su relación y vinculación con la autoridad municipal.
- Moldea la conducta de los individuos al plantear modelos de situaciones susceptibles de ocurrir, previendo el "quehacer" ante diversas alternativas.
- Limita la ejecución de actos que perjudiquen la cohesión social municipal.

#### 4.1.5 En el aspecto económico

Un reglamento en este ámbito:

- Previene a los sujetos de derechos y obligaciones sobre la naturaleza de los pagos y contribuciones que deberá hacer al Ayuntamiento. (Fiscales y no fiscales)
- Cuantifica los montos de aportaciones y aparcibimientos numerarios por diversos conceptos que el contribuyente tiene por obligación pagar ante el Ayuntamiento.
- Planifica la infraestructura económica y administrativa de diversos sectores del municipio en las actualidades de comercialización y consumo.
- Promueve y fomenta normas que sistematizan y regulan la actividad comercial de la comunidad municipal.

Complementa el cuadro anterior una caracterización de la naturaleza variable a la que tienden los reglamentos municipales, según su orientación política y social, el grado de flexibilidad que tenga en su aplicación y el carácter e intensidad de las sanciones que prevé por las infracciones que lo afecten, así pues, sin que signifiquen todas las posibilidades, un reglamento por su carácter puede ser:

Preventivo, si instruye acerca de condiciones, recursos, derechos y obligaciones de autoridades municipales y de los miembros de la comunidad.

Orgánico y funcional; cuando se orientan a la definición de atribuciones y funciones de órganos y unidades administrativas derechos, auxiliares, desconcentrados y descentralizados del Ayuntamiento.

Inductivo; si la materia reglamentada requiere de acciones comunitarias voluntarias, cuyo cumplimiento no puede ser de carácter obligatorio salvo cuando se incurre en faltas que estén exactamente tipificadas (este caso se presenta en los contenidos reglamentarios que protegen la ecología municipal).

Formativo y educacional, si su contenido promueve fórmulas para organizar e integrar en torno a una instancia ú objetivo, la acción libre y comprometida uno o varios sectores de la comunidad municipal.

Cohercitivo, si su carácter predominante establece medidas punitivas severas que obliquen, mediante la intimidación, al cumplimiento de una acción o comportamiento comunitario determinado.

Las funciones y características de los reglamentos aquí señalados permiten aproximarse a la comprensión de la importancia y potencial de estos instrumentos normativos y de una manera metodológica generan un deslinde teórico de la función reglamentaria que indica lo siguiente:

El reglamento municipal es la manifestación concreta del orden jurídico administrativo de un Estado por lo que su carácter es definitorio de situaciones, hechos y acciones de la sociedad, ya que se ocupan de moldear la acción gubernativa de los Ayuntamientos.

Consecuentemente su naturaleza rebasa el esquema eminentemente jurídico para asumir atributos del orden político, administrativo, social y económico que inciden di-

rectamente en el ámbito jurisdiccional del régimen municipal.

Para demostrar este juicio puede ser útil una referencia a un Bando de Policía y Buen Gobierno que aunque su definición enunciativa no sea la del reglamento, su contenido normativo reúne los mismos elementos metodológicos.

Así pues el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio más joven de México, Navolato, Sinaloa (1) adquiere los siguientes perfiles:

Jurídico, al establecer las bases normativas para el gobierno del municipio y los derechos y obligaciones de sus habitantes.

Político, al definir entre los fines del municipio la promoción del desarrollo material, social, educativo y culturales de los habitantes del municipio, y la garantía y fomento del orden público con apego a la dignidad humana.

Administrativo, al sentar las bases para la organización

---

(1) Bando de Policía y Buen Gobierno de Navolato, Sinaloa. Art. 13, 23  
Reglamentación Municipal, H. Ayuntamiento de Navolato, Sinaloa, 1984-1986.

y funcionamiento de las dependencias y organismos municipales.

Social, al brindar las garantías de salud, educación y cultura municipal para la comunidad.

Económico, al establecer las normas básicas para el desarrollo de las actividades productivas y comerciales - en la jurisdicción municipal.

En síntesis, la función del Reglamento Municipal trasciende de un mero instrumento jurídico de referencia hacia un código de regulación gubernativa donde forman parte activa tanto el Ayuntamiento como la comunidad.

#### 4.2 Contenido de los Reglamentos Municipales.

Para el análisis del contenido de un reglamento se toma como referencia el artículo 98 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco (2) que a la letra dice:

---

(2) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

"Artículo 98.- Los Reglamentos Municipales, sean cual -  
fuere el ámbito de competencia sobre el cual incidan, -  
deberán contemplar los siguientes aspectos:

- a) Delimitación de la materia que regulan;
- b) Sujetos obligados;
- c) Objeto sobre el que recae la reglamentación o  
regulación;
- d) Fin que pretende alcanzar;
- e) Derechos y obligaciones;
- f) Autoridad responsable;
- g) Facultades, atribuciones y limitaciones de las  
autoridades;
- h) Sanciones;
- i) Recursos; y
- j) Vigencia".

Puede afirmarse que estos incisos forman parte de un -  
contenido mínimo reglamentario, del cual resulta conve-  
niente analizar conceptualmente, en términos jurídicos  
y administrativos, cada uno de sus elementos; tomando  
como ejemplo un caso donde se presenta regular el desa-  
rrollo urbano municipal:

#### 4.2.1 Materia reglamentaria

Constituye la definición precisa de la materia regulada por el reglamento, es en si misma la esencia y contenido de los artículos normativos; por ejemplo el Desarrollo Urbano Municipal.

#### 4.2.2 Sujetos obligados o participantes del Reglamento

Se trata de las personas físicas o morales de los cuales se espera el cumplimiento y/o ejercicio de derechos y obligaciones; cabe aclarar que la norma reglamentaria - iguala jurídicamente a los sujetos, de tal forma que su acción no recae en estricto sentido sobre individuos, - sino sobre sus acciones, abstenciones u omisiones previstas en el reglamento, de ahí que se confirme sus características jurídica y administrativa.

En la materia regulada (desarrollo urbano) los sujetos son 2 principalmente, la autoridad municipal y los particulares.

De este binómio se desprende una característica adicional de los sujetos reglamentarios que se define por su participación en el Reglamento, así se observa que los

sujetos pueden ser: sujeto activo y sujeto pasivo.

#### 4.2.2.1 Sujeto activo

Es aquel que esta investido de facultades y atribuciones contenidas en el Reglamento Municipal, por lo que le compete ejecutar actos de autoridad y decisión que formalicen, vigilen y fiscalicen la aplicación y cumplimiento de las normas reglamentarias por ejemplo: La - autorización de construcciones en el territorio municipal.

#### 4.2.2.2 Sujeto Pasivo

Es aquel sobre quien recae el cumplimiento de un reglamento, dentro de un marco normativo que le impone condiciones, derechos y obligaciones por la ejecución de un acto determinado, por ejemplo en el caso de un fraccionamiento habitacional el constructor deberá cumplir con una serie de requisitos legales para obtener del Ayuntamiento la licencia correspondiente. (Estos requisitos - podrían ser la presentación de: título de propiedad del terreno, proyecto urbanístico, proyecto arquitectónico, proyecto de vias de comunicación intermunicipal, entre - otros).

#### 4.2.3 Objeto reglamentario

Constituye el hecho o acto material regulable, hacia el cual se transmite una obligación. La aplicación del -- Reglamento tendrá como condición que el hecho o acto -- que es el objeto se efectue, porque en esa medida se -- podrá verificar un procedimiento administrativo que lo formalice, modifique y sancione. En el caso aquí aludido, el objeto reglamentario podría ser la construcción de un inmueble.

Para distinguir entre materia y objeto del reglamento resulta conveniente ubicar como la materia el aspecto -- globalizador o general del Reglamento (Desarrollo urbano) y como objeto, la precisión concreta sobre la que recaen sus normas (construcción de inmuebles).

En síntesis, el objeto representa lo material o la concreción del reglamento, así como sus causas y fines, el -- porque y para que de su contenido. Es por ello que el objeto puede aportar el nombre del Reglamento, en el caso aquí expuesto se hablaría de un Reglamento de cons-- trucciones.

#### 4.2.4 Finalidad del Reglamento

Constituye la mira o fin primario que pretende conseguir el reglamento, tanto en un sentido inductivo, como en una serie de vertientes obligatorias.

Este propósito está definido por causas genéricas del buen gobierno; por lo que la mayoría de los reglamentos municipales en esta parte se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad y localidad del municipio, según la materia que se está regulando por ejemplo. La finalidad del Reglamento de construcciones es coadyuvar al desarrollo urbano de los centros de población estableciendo las bases técnicas y normativas mínimas para la construcción de inmuebles de tal forma que sean funcionales y cómodos según el objeto a que están destinados.

#### 4.2.5 Derechos y obligaciones

En este caso, el contenido reglamentario define al conjunto de postulados, garantías y deberes definidos por los derechos y obligaciones; en este sentido los derechos son las capacidades de su sujeto para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o auto-

ridad un acto que esta señalado en la ley como un privilegio sostenido y solo condicionado por las prevenciones que la misma ley realice.

El derecho es lo que un sujeto puede hacer voluntariamente con toda garantía legal, por lo cual constituye un elemento potencial jurídico y administrativo a su favor.

La obligación, en cambio, es un nexo con la ley de carácter ineludible ya que en este caso, si la ley tipifica un acto como obligación, no puede tener el carácter voluntario del derecho.

En la obligación se constriñe al sujeto pasivo o activo inclusive, a una necesidad normativa, según lo cual debe cumplir con los tiempos, plazos, proporciones y - - cuantía que señale la norma jurídica.

En el caso del Reglamento de Construcciones los derechos y obligaciones se distribuyen entre los sujetos, según el papel que deben cumplir en el proceso de solicitud, trámite autorización, licencia, inspección y regulación de las obras de construcción de inmuebles, así el reglamento va delimitando el ámbito de actuación de las partes involucradas.

#### 4.2.6 Autoridad responsable

Es la persona física o moral dotada legalmente de una -  
potestad o poder público.

"Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que -  
afecten la esfera de los particulares y la de imponer -  
a estos sus determinaciones, es decir, cuando el referido  
órgano esta frente a un órgano de autoridad" (3).

En el reglamento municipal la autoridad responsable es en primera Instancia el Ayuntamiento y/o el Presidente Municipal, y en un ejercicio directo de la Facultad o atribución, la autoridad corresponde al titular de alguna Dependencia de la Administración Municipal. Así, en el Reglamento de construcciones la autoridad responsable directa es el titular de la Dependencia Municipal encargada del Desarrollo Urbano.

#### 4.2.7 Facultades, atribuciones y limitaciones de las autoridades

Se define en el Reglamento las potestades que tienen la

---

(3) Fraga, Gabino. Citado en el Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, pág. 247.

autoridad responsable en la aplicación, ejecución, fiscalización y vigilancia de los contenidos reglamentarios.

La facultad significa la capacidad o factibilidad de hacer y el poder o potestad para realizar una cosa (4), esta definición potestativa de la facultad implica que dentro del ámbito de autoridad, un órgano público puede generar por la investidura legal facultativa, diversos actos jurídicos, impide asimismo generar normas y disposiciones jurídicas y administrativas para que sean cumplidas por otros sujetos de derecho.

La facultad es una potestad con mayor potencialidad que la atribución ya que esta más delimitada o restringida al "pie de la letra" de la ley y no siempre es un acto discrecional como ocurre en el caso de la facultad. En el ejemplo del Reglamento de Construcciones, puede señalarse como facultad de la autoridad municipal, poder regular los requisitos técnicos de la construcción de -- inmuebles.

---

(4) Tomado del Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, pág. 175.

La atribución se refiere según el Diccionario Jurídico Mexicano (5) a la ejecución de actos y hechos por parte de una autoridad administrativa siempre que la ley - le otorgue derechos y obligaciones para tales efectos.

La atribución individualiza la actuación de un órgano - público, correspondiendo a este la ejecución de los procesos y actos que prevea la ley. En este sentido, la atribución puede derivar de una facultad. Así una atribución de la Autoridad Municipal responsable en el caso manejado sería: el autorizar y expedir licencias de - construcción.

Complementariamente a estas precisiones cabe señalar - que la atribución es fuente de la división de competencia, delimitando las potestades de varias autoridades que intervengan en una materia específica.

La limitación de la autoridad puede equiparse a la frontera jurídica que tiene en sus facultades y atribuciones un organismo dotado de prerrogativas y capacidades legales. Es asimismo la prohibición expresa de algún acto específico de la Autoridad.

---

(5) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I. pág. 226

Las limitaciones de las autoridades municipales contenidas en los reglamentos sirven como garantías de los sujetos pasivos y como marco de referencia para los sujetos activos, con lo cual se previene y evita la comisión de actos discriminatorios, unilaterales o manifiestamente arbitrarios por parte de las autoridades.

Esta parte reglamentaria puede compararse con un "sistema de frenos" que evita en una máquina la continuación de movimientos peligrosos para su integridad física.

En el ejemplo del Reglamento de Construcciones una limitación de autoridad podría ser la prohibición a las autoridades municipales para que intervengan en la selección del tipo de acabados interiores de un inmueble.

Muchas de las limitaciones no requieren una definición expresa ya que al aparecer en el Reglamento las facultades, atribuciones, derechos y obligaciones de los sujetos participantes se esta ante un principio de legalidad, cuyo cumplimiento casi siempre va generando una inercia jurídica donde los actores se ciñen a sus respectivos - ámbitos de acción.

#### 4.2.8 Sanciones

Este contenido es uno de los que mayor relevancia tienen en un Reglamento ya que es el medio coactivo o de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos para que cumplan con la norma.

La sanción forma parte del ámbito coactivo de la sociedad que se encamina a dirigir y obligan hacia una conducta humana determinada.

En términos jurídicos es el efecto o consecuencia de la aplicación de una norma o manera de castigo por actos - de omisión e infracción a su mandato.

Es un acto jurídico-administrativo que impone un "mal o daño a un infractor (6)

Las sanciones administrativas pueden clasificarse en - tres grandes rubros: (7)

- Privativas de la libertad (arresto hasta de 36 horas)
- Patrimoniales o económicas (multa, reposición, retribución, compensación, decomiso).

---

(6) Ibid. Tomo VIII, pág. 86

(7) Ibid. pág. 86

- Limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias).

Ilustra este contenido reglamentario el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco:

"Artículo 97.- El Bando de Policía y Buen Gobierno contendrá un Capítulo especial de sanciones a los infractores de las disposiciones del propio Bando que podrán ser:

- I. Amonestación;
- II. Apercibimiento;
- III. Multa de una a treinta veces el salario mínimo diario... (bajo los lineamientos del artículo 21 de la Constitución General de la República);
- IV. ... (Establece el plazo de tres días para el pago de la multa);
- V. Cancelación de licencias, permiso y autorizaciones municipales..."(8)

---

(8) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.



- Reconstrucción autónoma de un hecho, interpuesta por el sujeto que impugna la sanción o apremio. El propósito de este medio es contrarrestar una determinación anterior, lo cual puede conseguirse con la aportación de garantías pecuniarias, pruebas o la disposición manifiesta de aclarar y asumir responsabilidades del sujeto sometido al proceso.

Un recurso aplicable en el ejemplo del Reglamento de -- Construcciones podría ser una adecuación de proyectos - de construcción a efecto de que se otorgue una licencia.

#### 4.2.10 Vigencia

La vigencia de una reglamento es el período legal en que las normas reglamentarias tienen validez jurídica. Se equipara también a la validez del Derecho, por lo que - al entrar en vigor la Reglamentación se esta extendiendo todo el marco normativo del Estado.

La vigencia implica además de tiempo el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada; prohibida, y/o autorizada (9)

---

(9) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VIII pág. 385

La vigencia del Reglamento de Construcciones tiene como fecha de inicio aquella que determine el Ayuntamiento, o bien a partir de su publicación en el periódico oficial del Estado, boletín o gaceta municipal y/o por los medios de difusión usuales que se tengan en el municipio.

Puede afirmarse que los anteriores incisos planteados - enunciativamente en la Ley Orgánica de los Municipios de Tabasco aquí desarrollados forman parte del contenido mínimo de todo Reglamento Municipal, no obstante, no es una lista que agote todas las posibilidades, por lo que se pueden agregar, entre otros, los siguientes contenidos:

#### 4.2.11 Normas Técnicas

Especificaciones y "estandarizaciones" que determinen - técnicamente las características que deberá reunir el - objeto reglamentado. Por ejemplo en el caso de una - construcción, las dimensiones mínimas, espacios obligatorios (cochera, patio, etc) alineación del predio, nivel del inmueble e instalaciones de servicios básicos, - entre otras.

#### 4.2.12 Procedimientos de trámite o gestión

Un reglamento también puede regular los lineamientos --

administrativos que rigen para la gestión de un asunto entre la autoridad municipal y los particulares.

Se manifiesta concretamente en los pasos a seguir y requisitos mínimos para trámitar un asunto ante una oficina municipal. Por ejemplo la expedición de una licencia para un fraccionamiento.

#### 4.2.13 Requisitos mínimos sobre un asunto o acto reglamentado

El reglamento puede especificar también un requisito legal que varía según la materia reglamentada, así se tiene una amplia variedad de requisitos, baste citar algunos de ellos: Requisitos legales y reglamentarios para:

- Ocupar un cargo municipal;
- Obtener una concesión del Ayuntamiento;
- Obtener una licencia o autorización;
- Expende mercancias;
- Proporcionar servicios al público;
- Cumplir una sanción administrativa;
- Dar validez a los actos de la autoridad municipal; y
- Otros trámites o gestiones del Ayuntamiento o los particulares.

#### 4.2.14 Condiciones contractuales

El reglamento puede establecer las bases legales para - efectuar un contrato, una concesión u otro acto que formalicen convenios y compromisos del Ayuntamiento con -- otras instancias.

Dichas condiciones contractuales señalan entre otras cosas, la facultad de la autoridad municipal para ejecutar el contrato, las condiciones legales en que se contrata (montos, tiempo, recursos administrativos, etc.) las responsabilidad de las partes que contratan, y las causas por las que puede ser cancelado el compromiso.

Con estos contenidos reglamentarios queda una muestra - del potencial y amplia variedad de estas normas jurídi- cas que se extienden desde un Bando de Policía y Buen - Gobierno, hasta un "Reglamento de Espectáculos Taurinos" o bien un "Reglamento para expendios de carbón".

#### 4.3 Estructura de un Reglamento Municipal

El cuerpo capitular de un reglamento varía de acuerdo al grado de complejidad de las normas que contenga, no - - obstante, al igual que en el caso de los contenidos vistos en los 14 incisos anteriores puede señalarse la ge- neralidad que se presenta en lo siguiente.

- 4.3.1 Encabezado
- 4.3.2 Disposiciones generales
- 4.3.3 Títulos y capítulos
- 4.3.4 Artículos
- 4.3.5 Párrafos
- 4.3.6 Fracciones e incisos
- 4.3.7 Prevenciones o previsiones especiales
- 4.3.8 Artículos transitorios
- 4.3.9 Fecha de expedición y rúbricas

#### 4.3.1 Encabezado

Constituye el título formal del reglamento; es una condensación de su contenido global que denomina, ilustra, induce e impacta a cualquier lector, generando en él - una idea exacta o aproximada del significado del Reglamento.

Las características más relevantes del encabezado son - entre otras:

- a) La formalidad o enunciado jurídico que reglamente hace alusión al nombre del H. Ayuntamiento que lo expida y a su Promulgación\* y publicación a cargo del Presidente Municipal.

---

\* Promulgación.- Acto jurídico a cargo del jefe del Estado o autoridad facultada para ordenar la aplicación y cumplimiento de una ley, o disposición reglamentaria aprobado por un congreso o cabildo deliberante "La promulgación de la ley es un acto administrativo, no legislativo, aunque algunos le hayan dado esta naturaleza". Pina, Rafael de, Diccionario de Derecho, pag. 404.

El texto del encabezado generalmente esta redactado en la misma forma o modelo que presentan las leyes expedidas por el congreso local.

Sin embargo en algunas leyes orgánicas municipales - se cita con exactitud el texto del encabezado, tal - es el caso del Estado de Guerrero, donde su Ley Orgánica Municipal señala en su artículo 40, fracción III, lo siguiente:

Artículo 40. El Bando de Policía y Buen Gobierno, - los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez debera sujetarse al siguiente procedimiento:

... III.- Tener el encabezado siguiente "DE CONFORMIDAD CON LAS BASES NORMATIVAS ESTABLECIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO, Y EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES EL AYUNTAMIENTO HA TENIDO A BIEN EXPEDIR EL SIGUIENTE..." (10)

---

(10) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Guerrero, Periódico Oficial del Estado, 7 de febrero de 1984. (Artículo 40) pág.31

- b) La correspondencia directa entre el título o nombre del reglamento y la materia y objeto de su contenido.
- c) Brevedad en la extensión del nombre del Reglamento.
- d) Redacción en primera o segunda persona (alude al presidente municipal y a manera de comunidad al pueblo o comunidad municipal).
- e) Se emite y promulga en terminos formal y como decreto del Ayuntamiento. (11)

Como ejemplo de encabezado se cita el siguiente:

"Ayuntamiento Constitucional de la Municipalidad de Navolato, Sinaloa.

Antonio Yamaguchi Hernández, Presidente Municipal del Ayuntamiento constitucional de Navolato, Sinaloa, México, a sus habitantes hace saber:

---

(11) Cabe aclarar que, aunque en términos jurídicos se define el decreto como disposición de un órgano legislativo acerca "del modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la administración pública; algunos ayuntamientos recurren al término "decreto" para formalizar el acta de cabildo que contiene algún reglamento.

Que el Ayuntamiento de esta municipalidad, por conducto de su Secretaría ha tenido a bien comunicarle para su promulgación el Presente:

Decreto Municipal número 28 Reglamento Interior de Trabajo del Municipio de Navolato, Sinaloa. (12)

#### 4.3.2 Disposiciones Generales

Es un apartado del Reglamento que inicia el cuerpo capítular con instrucciones generales que rigen para el Reglamento, tales como su obligatoriedad, el objeto y definición de la materia reglamentaria y los sujetos que en él intervienen. Por ejemplo:

Reglamento de adquisiciones y almacenes para el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México.

---

(12) Publicado en "Reglamentación Municipal" H. Ayuntamiento de Navolato 1984-1986. pág. 330

## " Disposiciones Generales

Artículo 10. El presente Reglamento es de aplicación general e interés público, tiene por objeto regular las actividades de las dependencias municipales, en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que determine el H. Ayuntamiento, relativo a:

I: Adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles y demás objetos que sean utilizables por el Ayuntamiento..." (13)

### 4.3.3 Títulos y Capítulos

El título es la parte en que se divide un reglamento, - su carácter es globalizador de un conjunto de disposiciones relacionadas con alguno de los elementos centrales de la materia reglamentaria.

El título se compone a su vez de Capítulos. En términos comparativos el título sería una "Cabeza" o representante de un "Sector" del Reglamento, en tanto que el Capítulo sería la entidad o instancia que aglutina los artículos y disposiciones normativas, a la vez que integra al - Sector o Título.

---

(13) Publicado en "Leyes y Reglamentos Municipales" Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos, Estado de México. (1982-1984).

Por ejemplo: Índice del Bando Municipal de Jilotepec

"Título Primero: Del Municipio

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: Nombre y Escudo

Título Segundo: Del Territorio

Capítulo I: De la Integración

Capítulo II: De la Organización Territorial" (14)

#### 4.3.4 Artículos

Constituyen la unidad jurídica que contienen las disposiciones normativas del Reglamento, mediante las cuales se ordena, regula, organiza, dictamina, previene, obliga, induce, preceptua, define, fiscaliza y sanciona una conducta, acto o hecho determinado.

Regularmente los artículos siguen un orden deductivo; - al igual que el título y capítulo correspondiente se - incorporan al Reglamento de lo general hacia lo particular por ejemplo:

---

(14) Bando Municipal H. Ayuntamiento de Jilotepec 1988-1990.  
5 de febrero de 1988.

Artículo 33.- "La Tesorería Municipal, es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas, por la ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento" (15)

#### 4.3.5 Párrafos

Es el conjunto gramatical que contiene las disposiciones normativas del artículo; se plantea como elemento estructural del Reglamento y como un recurso esquemático para hacer la referencia de una parte específica de un artículo que no este dividido en fracciones y/o incisos.

Su definición es convencional y funge como elemento analítico de las disposiciones de los artículos.

Para destacar el contenido del artículo 56 del Reglamento de Construcción del Municipio de Navolato que se refiere a los números oficiales podría señalarse que, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 56 del Reglamento en cuestión, "El número oficial debe ser colocado en parte visible cerca de la entrada a cada predio o finca y reunir las características que lo hagan - claramente legible". (16)

(15) Bando Municipal, Op. Cit. pág. 14

(16) "Reglamentación Municipal". H. Ayuntamiento de Navolato 1984-1986, pág. 51.

#### 4.3.6 Fracciones e incisos

Son las subdivisiones del artículo reglamentario que sirven para ordenar explícitamente, en un esquema jerárquico o de proceso, un conjunto de disposiciones normativas.

La fracción regularmente se utiliza para enumerar facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones; Utiliza para tal efecto numerales romanos.

Los incisos corresponden a la definición o enunciado de conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa, siendo esta característica una de las diferencias que el inciso tiene con respecto a la Fracción.

#### 4.3.7 Prevenciones o Previsiones Especiales

Algunos reglamentos incluyen un apartado en su parte final del cuerpo capitular que incluye previsiones auxiliares para la aplicación de las disposiciones normativas, tales como definición del procedimiento para dictaminar sobre los aspectos no contemplados en el Reglamento pero que deben ser resueltos por la autoridad municipal.

Al respecto se cita el caso del capítulo X de previsions generales, contenido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Navolato, Sinaloa

Artículo 35o. "Los aspectos no contemplados en el presente Reglamento serán resueltos en las sesiones de cabildo a propuesta de cualquiera de sus miembros, por votación de las dos terceras partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal". (17)

#### 4.3.8 Artículos Transitorios.

Se denomina así a los artículos que aparecen al final del reglamento y cuyo contenido se refiere generalmente al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

Se llaman transitorios porque sus determinaciones una vez que son cumplidas no son aplicadas nuevamente, es decir que "Transitan" o cumplen con un solo cometido.

---

(17) Decreto número 31, publicado en Reglamentación Municipal Op. Cit. pág. 137.

#### 4.3.9 Fecha de expedición y rúbricas.

En este apartado se cita el día, mes, año y lugar e -- inclusive la hora en que se expidió el Reglamento y -- también se incluye la rúbrica y/o nombre del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento.

#### 4.4 El Proceso reglamentario

##### 4.4.1 Definición

El proceso reglamentario se define como el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un Reglamento.

Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional y siguen una dinámica similar al Procedimiento Legislativo del congreso de la Unión. Al recurrir a esta comparación es conveniente citar las etapas del -- Procedimiento Legislativo

- Presentación de Iniciativas de Proyectos de Leyes o decretos (Creación, modificación, reformas y adiciones)
- Dictamen de la Comisión revisora de la iniciativa.
- Discusión de la iniciativa por el conjunto del Congreso.
- Aprobación o aceptación oficial de la iniciativa.
- Promulgación o determinación potestativa mediante la cual se valida la ley como disposición general y obligatoria.
- Publicación de la Ley en el Diario Oficial de la Federación.
- Inicio de la vigencia. (18)

El Manual de Reglamentación Municipal destaca como actividades secuenciales para la reglamentación municipal las siguientes:

---

(18) Tomado de Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. Tomo I.

- " - Análisis de necesidades reglamentarias; donde participa la autoridad municipal en la observación de las materias susceptibles de reglamentarse, de acuerdo - con las demandas y necesidades de la comunidad.
- Iniciativa; consistente en el proyecto reglamentario ante el cabildo.
- Discusión; que es el análisis y debate de los miembros del cabildo con relación al proyecto de la iniciativa.
- Dictamen; que se refiere a la aprobación o desaprobación del proyecto de la iniciativa.
- Publicación; consistente en la difusión del reglamento en los medios de comunicación oficiales del - - ayuntamiento.
- Aplicación; que es la actividad referida al inicio de la vigencia y su duración legal para el reglamento." (19)

#### 4.4.2 Modelo del Proceso Reglamentario

Dentro de un planteamiento hipotético aquí se plantean las etapas de lo que podría ser un proceso reglamentario planificado.

La base jurídica de este proceso estaría dada en la Constitución Política Estatal, la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno y el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el agente conductor y promotor sería el Presidente Municipal.

##### 4.4.2.1 Investigación y análisis de necesidades reglamentarias.

Constituye una investigación de los alcances jurídicos de los reglamentos vigentes en la municipalidad para determinar su consistencia, rigidez, flexibilidad u obsolescencia con respecto a una materia u objeto específico. Por ejemplo: Se investigaría la capacidad jurídica de respuesta de la autoridad municipal con relación al vertimiento de desechos tóxicos en lugares públicos. A partir de este estudio, la autoridad municipal puede inferir y planear cuales serían los resultados de una disposición reglamentaria.

#### 4.4.2.2 Delimitación de los alcances del reglamento.

Consiste en el trabajo de análisis de hipótesis sobre el alcance de la normatividad del reglamento en función de situaciones, actos, hechos u omisiones. Esta etapa es de suma importancia ya que requiere de una investigación documental (técnica y jurídica) para salvaguardar el reglamento de contravenciones a otras normas superiores (leyes federales y estatales). Se trata, en consecuencia, de la delimitación del ámbito jurídico del municipio con relación a la materia que se pretende reglamentar.

#### 4.4.2.3 Integración del anteproyecto

Consiste en la preparación de un documento preliminar -- que incluya de manera sintética los resultados de la -- investigación y la delimitación de los alcances del reglamento. Incluye, asimismo, el cuerpo capitular del -- reglamento y la enunciación propuesta de contenidos de artículos. Este es un documento de trabajo, por lo que es susceptible de analizarse por especialistas o técnicos, de tal forma que sea depurado en términos jurídicos, administrativos, e incluso pedagógicos y psicosociales.

#### 4.4.2.4 Auscultación del anteproyecto entre los miembros de la comunidad.

La etapa citada en el inciso anterior y ésta pueden ejecutarse de manera paralela o secuencial, ya que en todo caso es la comunidad la que debe valorar el peso específico del reglamento.

Los mecanismos de auscultación en este caso podrían ser abiertos, selectivos o una combinación de ambos.

En los abiertos se procura difundir el anteproyecto citando al mayor número posible de miembros de la comunidad, para que analicen y se pronuncien propositivamente a favor o en contra de las disposiciones reglamentarias. El mecanismo puede ser la auscultación pública en foros - asambleas, seminarios y otros eventos concurridos.

En el caso de la auscultación selectiva, la autoridad municipal que esté a cargo del anteproyecto expone el reglamento ante representantes prominentes o reconocidos entre la comunidad a efecto de ponderar la adhesión o rectificaciones al proyecto reglamentario de los sectores del municipio.

La auscultación combinada recurre a las dos fórmulas -- siempre que se maneje dando el lugar de "opinión calificada" a los miembros representativos de la comunidad.

#### 4.4.2.5 Formulación de la iniciativa

Consiste en la integración final del documento que contiene el proyecto de iniciativa reglamentaria una vez -- que ha sido depurado mediante la ejecución de las etapas marcadas en los incisos anteriores.

En términos generales, la integración del documento de iniciativa reglamentaria podría contener los siguientes apartados:

- Oficio de presentación de la iniciativa reglamentaria suscrito por la autoridad que la promueve y dirigido al Ayuntamiento o a la Comisión de Reglamentos en caso de que esta exista.
- Presentación del Anteproyecto con la exposición de motivos que respalda la presentación de la iniciativa reglamentaria, las consideraciones técnicas que fundamentan la necesidad del reglamento o de sus modificaciones, reformas o adiciones.

- El texto del contenido reglamentario propuesto.

#### 4.4.2.6 Presentación de la iniciativa

Es el acto de entregar formalmente al cabildo la iniciativa de disposiciones reglamentarias que debe efectuarse conforme las bases normativas previstas en la ley, o en su defecto por las disposiciones contenidas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, o en el Reglamento Interior del Ayuntamiento.

Las condiciones que deben observarse en esta etapa son principalmente: la sujeción de la iniciativa a los períodos de sesiones del Ayuntamiento, su inclusión en el orden de las sesiones de cabildo, y su registro en el libro de actas correspondiente.

#### 4.4.2.7 Análisis jurídico y administrativo del reglamento

Este estudio se realiza en el seno del Ayuntamiento, y puede quedar a cargo de la Comisión de Reglamentación cuando exista, o bien en una comisión creada para tal efecto.

Cabe señalar que el estudio involucra el conocimiento exacto de las condiciones preponderantes de la realidad

local, para poder discernir en primera y última instancia la procedencia de las disposiciones reglamentarias de la iniciativa.

Es por lo anterior que aquí se sostiene que para la aprobación de un reglamento municipal se requieren capacidades técnicas mínimas y una adecuada experiencia política del ayuntamiento.

#### 4.4.2.8 Dictamen

Es el acto mediante el cual se presenta por parte del cabildo la aprobación o no aprobación de la iniciativa reglamentaria, exponiéndose en ambos casos la relatoría general del fallo a efecto de que se proceda a su aprobación o bien que se entregue el postulante para que lo rectifique o adecue.

#### 4.4.2.9 Expedición y promulgación

Expedición, es el acto mediante el cual el ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

Promulgación

La promulgación o validación formal de la disposición -

reglamentaria corre a cargo del presidente municipal, por lo que todo reglamento incluye su rúbrica junto con la del Secretario del Ayuntamiento.

#### 4.4.2.10 Publicación y difusión

Aquí se distingue entre publicación y difusión de una disposición reglamentaria de la manera siguiente: Publicación es la edición del contenido reglamentario en el medio de comunicación oficial del Ayuntamiento, ya sea en el periódico oficial del Estado, o bien en un boletín municipal o edición especial en folleto, cuaderno, libro o cartel. La publicación como manifestación gráfica de los reglamentos sirve en la mayoría de los casos para marcar el inicio de la vigencia y permanencia de las disposiciones reglamentarias.

La difusión, en cambio es el conjunto de actividades de promoción y diseminación de los contenidos reglamentarios entre los miembros de la comunidad, a efecto de que conozcan y apliquen los reglamentos expedidos por el ayuntamiento.

#### 4.4.2.11 Seguimiento y evaluación de disposiciones reglamentarias.

Cierra el ciclo del proceso reglamentarios la etapa de

verificación y control del cumplimiento y aplicación de los reglamentos, para observar su efectividad o inoperancia de acuerdo con los objetivos que se hayan trazado. Las fuentes de análisis son diversas por lo que solamente se mencionan algunas de ellas; Un indicador de los efectos reglamentarios es su frecuencia de utilización para resolver, tramitar o gestionar asuntos concernientes a la administración municipal, es decir, la utilidad cotidiana de los contenidos reglamentarios en la organización y funcionamiento administrativo del municipio; otro indicador lo constituye la frecuencia de aplicación de las sanciones previstas en los reglamentos, a efecto de ponderar las reincidencias y variables de diversos casos que dirime la autoridad municipal; y en un tercer lugar puede citarse el indicador estadístico generado en encuestas sobre el conocimiento, aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal.

Con estos y otros elementos de seguimiento y evaluación se estaría en posibilidad de readecuar o mantener los contenidos reglamentarios con mayor acercamiento a las condiciones reales del municipio.

#### 4.4.3 Rasgos Característicos del Proceso Reglamentario Municipal en México.

Las etapas propuestas son una de las múltiples fórmulas para dirigir el ejercicio reglamentario, sin embargo es pertinente destacar algunos de los rasgos característicos que presentan los ayuntamientos en el cumplimiento de esta facultad constitucional.

Las referencias aquí señaladas fueron derivadas de dos eventos tipo Seminario donde participaron Presidentes Municipales electos en los Estados de Puebla, en enero de 1987 e Hidalgo en enero de 1988 (20); y tratan de señalar el estado que guarda el ejercicio reglamentario - en la mayor parte de los municipios del país, ya que de estos estados más del 80% de las municipalidades son de carácter rural, rasgo que es similar al porcentaje de estas mismas municipalidades a nivel nacional.

Primera.- La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos señaladas en la fracción II del artículo 115 Constitucional es la fuente legal del Proceso Reglamentario, cuyo

---

(20) Documentos de resumen y conclusiones del Material inédito del Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP.

ejercicio se sujeta a las bases normativas que se dicten por parte de las legislaturas locales.

De esta primera consideración se ha derivado una corriente interpretativa del ejercicio reglamentario como un acto legislativo, ya que su procedimiento es similar al que se sigue en la aprobación y expedición de una ley.

En efecto, la facultad se define como la potestad de un órgano investido de autoridad pública para crear o modificar normas de aplicación y observancia general y obligatoria, consiguientemente la reglamentación tiene una sólida base constitucional y los actos que de ella se derivan son en esencia una aproximación al acto legislativo por su función, más no por su atribución.

Segunda.- La presentación de iniciativas reglamentarias, de acuerdo con la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales corre a cargo del Presidente Municipal y los miembros del Ayuntamiento (síndicos y regidores)

Uno de los efectos que se ha propiciado por este mecanismo de "representatividad" para la reglamentación, es la escasa promoción de iniciativas reglamentarias por parte de la comunidad, por lo que la mayoría de sus

miembros reciben de manera pasiva las disposiciones reglamentarias que emanan del ayuntamiento.

Al interior de los Ayuntamientos son pocas las autoridades municipales que presentan iniciativas reglamentarias, siendo el Presidente Municipal quien retoma esta atribución de manera centralizadora ante la poca intervención de los demás ediles.

Tercera.- El ejercicio reglamentario en la mayoría de las municipalidades del país se reduce a la expedición de un Bando de Policía y Buen Gobierno, sin que medie un análisis de las necesidades normativas para la organización del gobierno y la administración municipal.

Cuarta.- La expedición de los Reglamentos Municipales, generalmente es producto de una inercia jurídica que induce a las autoridades municipales a la adopción de modelos de reglamentos aplicados en otras municipalidades, o bien de otros que se difunden a nivel nacional.

Esta adopción no siempre significa adaptación, por lo que se incurre en la aplicación de esquemas jurídicos que no corresponde a las condiciones de la realidad, local. Tal es el caso de aquellos reglamentos municipales que mencionan situaciones, actos y hechos con esca-

sas posibilidades de ocurrir en una localidad del municipio. (Por ejemplo: Un reglamento de construcciones - en un municipio de características estrictamente rurales).

Quinta.- El perfil de las autoridades municipales de la mayoría de los ayuntamientos en México no cuenta con la información técnica suficiente para conceptualizar y -- contextualizar la importancia de los reglamentos municipales, por lo que evaden la preparación de iniciativas.

Sexta.- El marco jurídico local (Legislación estatal) no define con precisión las bases normativas para el -- ejercicio de la facultad reglamentaria, por lo que se -- presentan ambigüedades en su interpretación y una gran dispersión de las bases reguladoras que apoyarían a -- múltiples reglamentos.

Séptima.- Subsiste un control técnico y jurídico de los municipios, por lo que las autoridades municipales no -- desarrollan sus perfiles de gobernantes y representantes que ejercitan la función de tipo legislativa, por lo -- que se concretan la adopción de modelos reglamentarios que les son presentados por instancias del Estado y la Federación.

Octava.- Las autoridades municipales enfrentan un legado o herencia jurídica y administrativa organizada en un complejo entramado de funciones y especialidades, por lo que la mayor parte de su período constitucional lo dedican a tratar de asimilar entre otras cosas una herencia reglamentaria.

Novena.- En la mayoría de las municipalidades del país se adolece de un mecanismo de seguimiento y evaluación de los reglamentos municipales, donde se presentan casos de obsolescencia jurídica e incluso administrativa. Tal es la situación que enfrentan algunos reglamentos municipales que establecen cantidades numerarias fijas como sanciones correspondientes a alguna infracción.

Décima.- Los organismos de apoyo municipal de la federación y los Estados no han producido una metodología que instruya a la autoridad municipal acerca de la elaboración, adecuación, adaptación y modificación de contenidos reglamentarios. Su labor se ha centrado en la producción de modelos sin que se haya explicado el porque de su integración capitular o de su articulado.

Finalmente, a esta tendencia se suma la falta de programas de capacitación que instruya en el campo de la prác

tica reglamentaria a la autoridad municipal.

Podría aseverarse que unicamente en algunos municipios urbanos del país se han desarrollado reglamentos apegándose al proceso reglamentario descrito, pero en los demás casos la ausencia de esta labor ha dejado desprotegida a la autoridad municipal que debe recurrir, en el mejor de los casos, a lo que dicta el "buen juicio" o bien a otras decisiones que no siempre están apegadas a la norma jurídica o alguna fuente alternativa del derecho.

**CAPITULO QUINTO**

**EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA**

**MUNICIPAL EN MEXICO**

## CAPITULO QUINTO: El Ejercicio de la Facultad Reglamentaria

### 5.1 Factores de la Problemática Reglamentaria

Para efectuar el análisis de la situación que guarda la reglamentación municipal en México, se retoma la panorámica que ofrece el apartado 4.4.5 de este trabajo y se plantea el estudio de los principales factores que presentan dificultades en el proceso.

#### 5.1.1 Factor Humano

##### 5.1.1.1 Autoridad Municipal

El perfil educativo global de las autoridades municipales en la mayor parte de los municipios del país, los ubica en una postura de desventaja para integrarse a la función pública con elementos y conocimientos previos en el orden jurídico y administrativo.

En términos generales, se presenta como una desventaja ya que en la mayor parte de su ejercicio constitucional realizan una doble tarea: aprender a gobernar y gobernar en el acto.

La función del gobierno no es solamente la asistencia al Cabildo, sino la deliberación y toma de decisiones sobre diversos asuntos, en consecuencia, la reglamentación forma parte de ese universo quedando relegada a una simple revisión ortográfica o de forma en aquellas iniciativas que presenta el Presidente Municipal cuando así ocurre,

o bien simplemente el gobierno refrenda el marco reglamentario que ha heredado de sus antecesores en el cabildo.

La reglamentación implica conocimientos técnicos y administrativos que no siempre pueden estar accesibles a la autoridad municipal, derivándose de ello una adopción de modelos reglamentarios que provienen de otros ámbitos y en ocasiones, la simple indiferencia por la reglamentación.

Generalmente, el Presidente Municipal es quién promueve algunas iniciativas reglamentarias, cuando así ocurre la fuente del proyecto en también un modelo mandado a hacer, o bien una adaptación de algún reglamento aplicado en otro municipio u otros que se elaboraron en algún centro de apoyo municipal. Aún en municipios urbanos y metropolitanos ocurre lo anterior, por lo que se aprecia una reducida creatividad o iniciativa para formar instrumentos propios desarrollados en el seno del ayuntamiento.

#### 5.1.1.2 Población Municipal

Al igual que en el caso de las autoridades municipales la mayor parte de la población de nuestro país no ha tenido oportunidad de acrecentar su educación y nivel cultural, ni de participar políticamente en la sociedad; situación que lo limita en la comprensión de diversos actos políticos, administrativos y sociales que promueve el gobierno municipal. El Reglamento regularmente queda inserto en ese ámbito de incompreensión.

La imágen que proyecta el reglamento municipal entre la población es el de una barrera u obstáculo para el libre desarrollo de sus actividades (y este juicio se emite - aunque a veces no se tenga contacto con la autoridad municipal por vía de ese ordenamiento); destaca aquí su carácter coercitivo por lo que provoca malestar o incomodidad entre algunos grupos de la población.

El factor educativo antes señalado no es la única limitante para la comprensión del reglamento municipal, ya que no siempre constituye un problema de educación ciudadana o de cultura administrativa, en múltiples ocasiones es un problema de consenso e identificación precaria con la autoridad municipal lo que resta importancia al reglamento frente a la comunidad. De esta manera, si el Ayuntamiento no representa la voluntad mayoritaria, cualquiera de sus actos tendrá mayores probabilidades de ser impugnado.

Otra de las motivaciones de la población para no observar un reglamento es la complejidad de su contenido. El conjunto de títulos, capítulos, artículos, fracciones, incisos y párrafos forma una red normativa que a la vista de la mayoría de las personas es un intrincado documento que no invita a su lectura, ni siquiera cuando esta situado en plazas públicas.

Ante esta condicionante, el primer contacto que tiene la población con un reglamento es cuando se le aplica, ya que no siempre se recurre a su difusión y propaganda entre los miembros de la comunidad.

Aun frente a esta problemática y al desconocimiento e - incomprensión de los reglamentos por parte de la comunidad, en los Ayuntamientos que tienen disposiciones reglamentarias relativamente extensas para atender distintos asuntos que se presenten, la autoridad municipal esta en una posición ventajosa para resolver o dictar una decisión.

### 5.1.2 Factor Interpretativo

Este factor se refiere de complejidad y especialización que presenta la reglamentación; en capítulos anteriores se ha planteado un análisis estructural y funcional de los reglamentos, del cual puede observarse que se requiere por parte de la autoridad municipal, un mínimo de conocimiento especializado para su aplicación, interpretación o incluso su inobservancia.

Esta condicionante técnica, que obstaculiza un diseño reglamentario propio al interior de los Ayuntamientos, puede suplirse con modelos reglamentarios, lo que no es posible lograr con ese medio es la instrucción e inducción correspondiente para su aplicación.

La práctica reglamentaria de los Ayuntamientos en materia de aplicación y observancia presenta serias limitaciones debido a que la autoridad o funcionario no ha recibido la capacitación para interpretar y decidir sobre la base reglamentaria, su actividad se concentra en la calificación de faltas o bien en la observación de requisitos, pero no siempre se manifiesta en una interpretación de conjunto que lo ubique frente a otras instancias o bien que simplifique el proceso en favor de la co

munidad.

### 5.1.3 Factor de Complejidad Jurídica

Otra de las constantes que se presenta en el proceso reglamentario es la fundamentación legal de las disposiciones reglamentarias; regularmente la legislación estatal es inaccesible para las autoridades municipales por su limitada edición o falta de circulación, esta situación dificulta más todavía el cumplimiento de esta facultad en los ayuntamientos, ya que la regulación de una materia muchas veces esta dispersa en varias leyes, por ejemplo, el caso de la regulación de las construcciones en el territorio municipal se fundamenta en La Ley Estatal de Desarrollo urbano y La Ley de Catastro, tomando como referencia operativa el Plan Estatal de Desarrollo Urbano y la Ley General de Asentamientos Humanos a nivel Federal.

En esta misma dinámica se pueden citar otros ejemplos de las fuentes que se derivan en reglamentos; para un Reglamento Interior de Trabajo debe consultarse La Ley Federal del Trabajo, la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y los Ayuntamientos, y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Ayuntamientos; y para un Reglamento de Hacienda Municipal se deben considerar, La Ley Nacional de Coordinación Fiscal, La Ley de Hacienda Estatal, La Ley de Hacienda Municipal, La Ley de Ingresos Municipales y como referencias operativas los - los convenios de colaboración administrativa del Estado y Municipio en materia de Derechos e Impuestos.

Esta labor de consulta generalmente no se realiza, presen

tándose casos extremos donde las autoridades municipales no cuentan siquiera con un ejemplar de la Constitución - Política Local o de su Ley Orgánica Municipal.

#### 5.1.4 Factor Orgánico y Administrativo

Por lo que se refiere a la definición de un órgano o dependencia responsable de la formulación de iniciativas - reglamentarias como función de apoyo a la autoridad municipal, cabe mencionar que son escasos los Ayuntamientos que han incorporado a sus estructuras una infraestructura administrativa para la reglamentación.

El funcionario en quién recae generalmente esta responsabilidad es el Secretario del Ayuntamiento, no así otros servidores públicos que tienen a su cargo áreas como la - de obras y servicios públicos. Consecuentemente la tarea reglamentaria no es un ejercicio participativo e ilustrativo, la aplicación del reglamento se torna obligatoria cuando la autoriza el Ayuntamiento, pero el responsable de ejecutar las disposiciones reglamentarias no fué un sujeto activo por lo que tendrá ante sí la tarea de asimilar y tratar de comprender cual es su función en el reglamento.

#### 5.1.5 Factor de Comunicación y Enlace Reglamentario

El conocimiento o desconocimiento de las disposiciones reglamentarias por parte de las autoridades municipales y - de la comunidad es producto de la deficiente labor de difusión y propaganda que se realiza para dar a conocer la reglamentación municipal; más aun cuando el reglamento que se hubiere expedido no haya sido respaldado por un proce-

so de auscultación pública o selectiva entre los representantes de la comunidad.

Los medios mas comunes para la difusión de un reglamento municipal en las diferentes localidades del país son -- principalmente: Los carteles colocados en plazas y lugares públicos; la publicación en el Periódico Oficial del Estado; la publicación en el Boletín o Gaceta Municipal cuando existe; o bién la edición del reglamento en los formatos de folleto, cuaderno o compendio de reglamentos municipales. Cabe señalar que la mayoría de los ayuntamientos se concretan a la publicidad del reglamento y no hacen labor en materia de difusión y propaganda.

El resultado de esta tendencia es que la mayor parte de las faltas que se cometen son por una carencia del conocimiento de la norma, lo cual según reza el principio de legalidad, no excusa su incumplimiento.

De esta manera el reglamento se plantea más como un castigo que como el instrumento regulador de la autoridad municipal.

#### 5.1.6 Factor de Seguimiento y Control

El seguimiento y control de la reglamentación municipal presenta algunos rezagos en los ayuntamientos del país; la situación que se manifiesta es la siguiente: Escasez de estadísticas de la aplicación de medidas reglamentarias (amonestaciones, apercibimientos, citatorios, multas, y arrestos, entre otros indicadores); inercia en la aplicación de medidas reglamentarias inadecuadas u obsoletas

debido a que en algunos reglamentos municipales persisten normas en desuso o evidentemente rebasadas por la realidad, por ejemplo las sanciones pecuniarias en montos muy bajos por los efectos de la inflación; deficiente investigación del impacto que tienen los reglamentos el medio ambiente social del municipio y escasas campañas de difusión reglamentaria.

La falta de estos indicadores propicia un freno para la tarea complementaria de la reglamentación; es decir del proceso de modificación, reforma y adición de reglamentos municipales.

## 5.2 Perfil de la problemática de los Reglamentos Municipales.

La interacción de los factores descritos genera el siguiente perfil de la problemática en materia de reglamentación municipal en México.

- El ejercicio de la facultad reglamentaria se ve frenado por la falta de conocimiento técnico de las autoridades municipales para elaborar, adaptar y modificar reglamentos.
- La expedición de reglamentos municipales regularmente se concreta al Bando de Policía y Buen Gobierno y al Reglamento Interior del Ayuntamiento.
- Las autoridades municipales enfrentan dificultades para acceder al conocimiento de la legislación local que sustenta a los reglamentos.
- En los ayuntamientos no se promueve la capacitación de los servidores municipales para interpretar y aplicar

disposiciones reglamentarias.

- La adopción de modelos reglamentarios degenera en múltiples ocasiones en instrumentos jurídicos obsoletos o divorciados de la realidad donde se aplican.
- El desconocimiento de la técnica reglamentaria provoca apatía o indiferencia para promover iniciativas reglamentarias en el seno del Ayuntamiento; por lo que se puede afirmar que se presenta una escasa creatividad reglamentaria.
- La imagen que tiene la población municipal con respecto a los reglamentos es casi nula, su aproximación a la norma reglamentaria ocurre cuando se le aplica a manera de prohibición o sanción.
- La idea que tiene la población del Reglamento es igual a la corrección o regulación de actos basada en el temor.
- Los Ayuntamientos no recurren a la publicidad y propaganda de la Reglamentación: únicamente se concretan a publicar y aplicar la norma reglamentaria.
- La participación ciudadana en la formulación y aplicación del reglamento municipal es prácticamente nula. - No existen mecanismos de auscultación.\*

---

\* (Excepto los realizados en los foros de consulta popular para la Reglamentación, señalados en el capítulo primero)

- Los ayuntamientos no cuentan con un seguimiento y control sistemático de la aplicación y cumplimiento de los reglamentos municipales; esta situación limita la capacidad de la autoridad municipal para evaluar los alcances e impacto de los reglamentos.

### 5.3 Avances de la Reglamentación Municipal en México.

El planteamiento de esta problemática debe rescatar - también los elementos positivos que ha tenido la Reglamentación Municipal en México. Como elementos centrales de este avance se encuentran:

- El reconocimiento constitucional de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.
- La elaboración de modelos reglamentarios, que aunque riesgosos en una "aplicación adoptada", resultan sumamente prácticos cuando se sigue el principio de la "adaptación planeada".
- La inclusión de algunas bases normativas para la reglamentación en las Leyes Orgánicas Municipales, con lo que el Ayuntamiento se ve obligado a expedir cuando menos un Bando de Policía y Buen Gobierno.
- El ensayo de un movimiento reglamentario a nivel nacional.

### 5.4 El impacto de los Reglamentos Municipales en la vida local.

El cuadro de la problemática que enfrentan los reglamentos municipales en México adquiere una dimensión de aná-

lisis teórico cuando se pondera el impacto que tiene la norma reglamentaria en el ámbito local, manifestado en - la estimación de la intensidad y cuantía que en terminos de coacción o inducción representa un reglamento. Esto(\*) se refleja fundamentalmente en las siguientes variables:

#### 5.4.1 Económicas

#### 5.4.2 Legales

#### 5.4.3 Administrativas

#### 5.4.4 Políticas y sociales

#### 5.4.5 Psicológicas

#### 5.4.6 Otras variables

#### 5.4.1 Variables económicas

Dentro de este grupo de variables que miden la intensidad de un reglamento se encuentra la cuantía de las contribuciones obligatorias que señala el reglamento municipal, es decir las cuotas y tarifas, así como las multas y sanciones pecuniarias.

Este factor económico propicia que el reglamento presione en términos legales, reales y psicológicos a los - miembros de la comunidad.

El equilibrio en la previsión de la cuantía de las contribuciones y apercibimientos nominales que se establezcan en el reglamento, con relación a la capacidad media de -

(\*) La exposición de estas variables sigue el esquema del trabajo "La evasión fiscal en México" de José Andres Marver, Concursante del Premio Nacional de Administración Pública de 1983. pág. 14-63.

la población para erogar e ingresar recursos, es una de las formas de aplicar adecuadamente un reglamento municipal.

#### 5.4.2 Variables legales

"El desconocimiento de la norma no excusa su incumplimiento". Este principio jurídico se aplica íntegramente en el reglamento municipal mismo que también ejerce una presión legal sobre los sujetos activo y pasivo en tanto que define un esquema de obligaciones reglamentarias en los términos siguientes:

##### 5.4.2.1 Sustanciales

Corresponden al deber puro que se deriva de la norma reglamentaria, es la generalidad y extensión del reglamento con las obligaciones que implícitamente está generando.

##### 5.4.2.2 Accesorias Derivadas o Complementarias

El cumplimiento de un reglamento determina también la previsión de situaciones jurídicas complementarias o accesorias, si la norma prevé otras condiciones susceptibles de aplicarse, el sujeto muchas veces encuentra más tortuosas las obligaciones accesorias que la obligación principal, tal es el caso de los refrendos de los permisos y licencias.

### 5.4.2.3 Formales o Específicas

Son aquellas que definen o concretan el cumplimiento de una obligación a cargo de un sujeto. Su precisión obliga de manera personal a los miembros de la comunidad que se encuentren en la situación jurídica que prevé el reglamento.

La presión legal que tiene un reglamento sobre el ámbito municipal se mide también por la aplicación de otros reglamentos y por la existencia de normas de carácter estatal o federal que recaen sobre uno o varios aspectos. Esto puede llegar a producir una dispersión o ambigüedad de los sujetos reglamentarios en el cumplimiento del marco jurídico municipal ante la confusión o confluencia de Leyes y Reglamentos; la conducta que se deriva como reacción es la observancia de la norma más general, pero también la más distante en cuanto a sanciones para el individuo que la interpreta.

### 5.4.3 Variables Administrativas

Corresponden a este renglón los impactos de la reglamentación municipal en el aparato administrativo del ayuntamiento, es decir, en la adopción de medidas reglamentarias en una proporción equidistante y recíproca entre la complejidad de la norma reglamentario y la capacidad instalada del Ayuntamiento.

Una norma, en tanto que definición modelo, puede prevenir diferentes situaciones jurídicas que por su grado de detalle y complejidad requiera de una autoridad especiali

zada; si dicha autoridad puede mantenerse administrativamente no se vislumbran dificultades, pero cuando la norma reglamentaria ha sido expedida sin un análisis adecuado de las condiciones reales del municipio, se está frente a un serio problema de indefinición administrativa, donde el caso debe ser resuelto por la autoridad máxima, restándole a la misma, capacidad en tiempos y ejercicio de facultades para atender otros asuntos de igual o mayor importancia.

Cuando la capacidad administrativa del Ayuntamiento no es la adecuada a los requerimientos del reglamento el impacto reglamentario adquiere una dirección que se revierte negativamente hacia la imagen del servicio público y el gobierno municipal.

#### 5.4.4 Variables Políticas y Sociales

Uno de los factores que mayor significación tiene para el Ayuntamiento es su imagen y consenso ante la comunidad; consiguientemente uno de los elementos que determina en un sentido positivo o negativo esta condición es el impacto de los reglamentos municipales, medido por las siguientes variables:

##### 5.4.5.1 Políticas

Representan los contenidos reglamentarios que perfilan los principios filosóficos y políticos del ayuntamiento. Dicho perfil se encuentra de manera implícita en el Reglamento, así por ejemplo, entre mayor aceptación tenga una norma reglamentaria mejor delineada estará la política gubernamental de la autoridad municipal; pero si la norma

expedida genera malestar o inconformidades, la política aunque también definida no será clara para la comunidad, por lo tanto cuestionará y propugnará por soluciones, o bien optará por un distanciamiento de sus representantes, - evadiendo, en la medida de sus posibilidades, las disposiciones reglamentarias.

#### 5.4.5.2 Sociales

Las variables de este tipo que se presentan como indicadores del impacto de los reglamentos son fundamentalmente los puntos de equilibrio en la aplicación de los reglamentos. Es decir el cumplimiento extensivo y sin distinciones y preferencias del contenido reglamentario, por ejemplo: Una proporcionalidad de los montos de sanciones y apercibimientos de acuerdo con la capacidad económica del infractor; la simpleza de trámites ante las autoridades municipales; las garantías reglamentarias para interponer recursos ante las disposiciones de la autoridad municipal; la protección del interés local mediante disposiciones reglamentarias expresas; y la promoción y fomento de garantías y satisfactores básicos que coadyuvan a elevar el nivel de vida de los habitantes del municipio.

El conjunto de variables políticas y sociales determinan un impacto adecuado o negativo y son de alguna manera los indicadores inmediatos que verifican el consenso o disenso relacionado con la gestión de las autoridades municipales.

#### 5.4.5 Variables Psicológicas

Estas variables son tal vez las de mayor significación - en el aspecto pragmático del impacto reglamentario en el ámbito municipal, ya que son las manifestaciones más comunes de los individuos en particular, y en conjunto con respecto al grado en que les afecta o beneficia un reglamento o contenido reglamentario; así, de entre dichas variables se encuentran:

1. Efectos subjetivos de obligación y coacción.

Se presentan cuando no se tiene una instrucción o explicación adecuada del propósito y alcances de un reglamento municipal, manifestándose en términos prácticos cuando el individuo es apercibido o se le aplica sorpresivamente la norma reglamentaria, provocándose en él una situación de preocupación y angustia, por la presión económica, o legal que representa el cumplimiento de la norma.

a) Efecto subjetivo de merma o despojo de recursos.

Bajo esta denominación se plantean los efectos que tiene un reglamento municipal en los individuos en el plano económico, ya que, aunque la obligación señalada no sea gravosa, siempre existe una renuencia a cumplir con este tipo de apremios, para ilustrarlo basta referirse al efecto que tienen los impuestos en los contribuyentes; esta misma situación ocurre con un reglamento municipal.

b) Efecto de presión reglamentaria colectiva.

Se manifiesta después de la reflexión del individuo con relación a los alcances de un reglamento en el conjunto municipal; las conclusiones que derivan de esta reflexión generalmente son un cuestionamiento al reglamento o una crítica al proceso mediante el cual fué formulado y los métodos por los cuales se aplica.

c) Factores de incidencia en el incumplimiento de la reglamentación Municipal.

Dentro del aspecto psicológico del impacto reglamentario se encuentran las manifestaciones del incumplimiento de la norma reglamentaria, que son básicamente:

Total.- cuando se evade cabalmente la norma; puede ser consciente o por desconocimiento de la misma.

Parcial.- Se dejan de cumplir las disposiciones que afectan mayormente a un individuo, concretándose a cumplir otras de carácter ineludible.

Simple.- Cuando el incumplimiento se manifiesta de manera inmediata y directa.

Compleja o maquinal.- Representa el incumplimiento deliberado que utiliza maniobras y recursos para evistar la norma reglamentaria.

#### 5.4.6 Otras variables

Como puede apreciarse estas variables aportan un elemento de análisis para evaluar un reglamento municipal con relación al medio ambiente social, otros elementos podrían ser:

- El estudio jurídico del contenido reglamentario en función de la materia reglamentaria, objeto, autoridades, facultades, atribuciones, responsabilidades, obligaciones, normas técnicas, previsiones normativas y sanciones. Un análisis de este tipo tendría que medir el impacto del reglamento en el ámbito local en relación al grado de reiteración y explicación con que se detallan las leyes estatales y federales en la reglamentación.
- El estudio gramatical y semántico del reglamento, que aproxima al analista al examen de los contenidos reglamentarios desde la perspectiva de la claridad y suficiencia de la sintaxis y composición gramatical, identificando el impacto del reglamento en el conocimiento general de la comunidad en términos lingüísticos. Aquí se pueden encontrar múltiples explicaciones del rechazo o aceptación de una norma reglamentaria.
- El estudio político y administrativo reglamentario, que induce al análisis de los principios, medios, estructuras, órganos y funciones del gobierno y la administración municipal, dentro de un esquema de fuerzas institucionales que impulsan u obstaculizan la gestión gubernamental mediante reglamentos.

- El estudio del reglamento en función de la información y enlace del Ayuntamiento con la comunidad, fundamentado en el análisis de los medios de participación comunitaria en el proceso de formulación, aplicación y cumplimiento de reglamentos municipales.

Todas estas alternativas constituyen una herramienta - práctica para los analistas que pretendan obtener una información objetiva del papel de los reglamentos en la administración y gobierno municipal. (\*)

#### 5.5 Factores de Exclusión de los Reglamentos Municipales

Hasta aquí se ha manifestado la importancia de los reglamentos municipales y el potencial que representan para regular diversos aspectos de la vida municipal, sin embargo no todos los problemas que enfrentan las municipalidades de México se resuelven mediante la aplicación de reglamentos es por esta razón que así como se han señalado indicadores y variables que sirven para analizar su impacto se presentan también otros elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria.

---

(\*) Debido a que la especialidad de dichos análisis rebasan el enfoque publiadministrativo de este trabajo no se desarrollan pero se dejan como elementos indicativos para un estudio completo en materia de reglamentación municipal.

De acuerdo con el objeto de este inciso, estos elementos se denominarán convencionalmente: "factores de exclusión de los reglamentos municipales".

De entre dichos factores destacan:

- 5.5.1 Las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad
- 5.5.2 El grado de desarrollo social y económico de los municipios
- 5.5.3 La participación comunitaria de autogestión
- 5.5.4 La autoridad tradicional de los grupos étnicos
- 5.5.5 La manifestación de las demandas y requerimientos de la comunidad.
- 5.5.6 La participación comunitaria en actos cívicos
- 5.5.1 Tradiciones, usos y costumbres de la comunidad

Uno de los renglones poco recomendables para reglamentarse es el que se refiere a las costumbres y tradiciones de la comunidad, ya que generalmente no se oponen al orden jurídico establecido y están fundamentadas en una basta trayectoria histórica y cultural. La incursión de la autoridad municipal en dicho ámbito puede ocasionarle una pérdida de legitimidad ante la población.

Una de las alternativas que se presenta para intervenir en estas prácticas cuando afecten el orden jurídico o la tranquilidad pública es la negociación directa con los representantes comunitarios o bien la expedición de medidas administrativas que no limiten pero que tiendan a garantizar que dichas prácticas no afecten el interés común.

### 5.5.2 El Grado de Desarrollo Social y Económico del Municipio

Otro de los factores que condicionan la formulación y expedición de algunos reglamentos municipales es el entorno municipal y sus características básicas. Lo anterior - quiere decir que resulta inútil un reglamento de fraccionamientos en una área rural, e incluso un reglamento de servicios públicos en comunidades que apenas cuentan con una plazoleta y una modesta casa como palacio municipal.

En estos casos la realidad municipal es por demás ilustrativa pero no obstante, la autoridad municipal debe mantenerse a resguardo de la expedición de reglamentos a diestro y siniestro.

También en la reglamentación municipal cabe el principio - de la *mesura jurídica*, concretándose a la expedición de los reglamentos que sean suficientes o necesarios en sus jurisdicciones.

### 5.5.3 La Participación Comunitaria de Autogestión.

No obstante que la participación comunitaria que se manifiesta en grupos organizados está mas familiarizada - con las disposiciones normativas y disciplinarias, el ayuntamiento no debería intervenir directamente para de terminar los principios y condiciones de su organización mediante un reglamento de participación comunitaria.

Si bien este tipo de fórmulas brindan optimos resultados en la realización de obras y la prestación de servicios públicos, el ayuntamiento debe asumir una función de promoción, apoyo y asistencia técnica, mas que de regulación normativa porque se generan muchas probabilidades de desalentar la participación voluntaria de la comunidad.

### 5.5.4 Autoridad tradicional de Grupos Etnicos

El Ayuntamiento que incursiones en un cambio radical de los principios del gobierno y representación comunitaria de los grupos étnicos corre riesgo de ser desconocido, ya que la única condición formal para la coexistencia de la comunidad étnica en el concierto estatal y federal es que adopten los principios generales que establece las constitución general de la República y la correspondiente a nivel estatal, el cumplimiento de la ley orgánica municipal y otras leyes se da también en terminos generales en las pocas materias que son afines en dichas comunidades étnicas; cabe señalar que los medios de subsistencia que prevalecen en ellas son de carácter primario, por lo que - rige el autoconsumo e intercambio básico de mercancías. Por lo anterior no es recomendable vulnerar la autoridad

Municipal con un reglamento que bien podría ser un modelo que no corresponda a dicho contexto.

#### 5.5.5 Manifestación de las Demandas y Requerimientos de la Comunidad.

Otro de los factores de exclusión de la reglamentación municipal es la manifestación de peticiones de la comunidad en materias gubernativas que sean competencia del ayuntamiento. Es decir, al igual que la opinión pública, es de recho de la comunidad manifestarse, por lo que toda norma reglamentaria que condiciones o pretenda sistematizar de manera directa dicho derecho, estará contrariado el interés común.

En todo caso debe comprenderse que la atención de estas demandas al recibirse por parte de la autoridad municipal encuentra su cauce de gestión, donde probablemente existan sistemas y procedimientos administrativos que las resuelva dentro de un esquema reglamentado.

#### 5.5.6 Participación Comunitaria en Actos Cívicos

La asistencia de la comunidad a los eventos y actos cívicos previstos en el calendario oficial del ayuntamiento no debe ser motivo de coacción ni de regulación normativa, en tanto que es una participación voluntaria que dentro del ámbito de la sociedad civil está avalada por principios constitucionales. La única condición obligatoria en la participación de dichos actos la tienen las autoridades municipales y los servidores públicos que determine el Ayuntamiento, así como aquellos elementos activos de las fuerzas armadas o de los cuerpos de seguridad en el mu

nicipio, cuando así lo determinen sus respectivos mandos.

Como puede apreciarse en estos factores de exclusión no todo lo que sea disposición de un ayuntamiento deriva en un reglamento municipal, por lo que se puede interponer el principio de la racionalidad jurídica ante el recurso indiscriminado de los reglamentos.

Así, dentro de este esquema de razonamiento puede optarse mas por un Bando Municipal completo y suficiente que por un conjunto de reglamentos dispersos en un espacio jurisdiccional con escasos niveles de desarrollo.

#### 5.6 Alternativas para el Desarrollo de la Facultad Reglamentaria en México.

Tomando como base la premisa del fortalecimiento municipal, el impulso de acciones que coadyuven al mejoramiento del ejercicio reglamentario en los municipios del país es una labor de corresponsabilidad de los tres ordenes de gobierno, es por eso que en este inciso se ordenan las alternativas propuestas en tres ámbitos:

- 5.6.1 Federal;
- 5.6.2 Estatal; y
- 5.6.3 Municipal.

##### 5.6.1 En el Orden Federal

Corresponde al gobierno federal la continuación de programa de asistencia técnica y apoyo a los municipios; en particular se sugiere que en el seno del poder legislativo se nombre una comisión que investigue y desarrolle una me-

Metodología práctica para la interpretación de leyes y para su derivación en disposiciones reglamentarias. Otras alternativas a nivel federal son: La capacitación y asistencia técnica para la reglamentación municipal; la realización de un encuentro a nivel nacional de Legislaturas locales para evaluar las experiencias adquiridas por los estados en la aplicación de las bases normativas para la reglamentación; la formación de capacitadores en materia de reglamentación municipal y la edición y difusión de investigaciones relacionadas con metodologías prácticas para la reglamentación municipal.

#### 5.6.2 En el Orden Estatal

A nivel de los Estados se recomienda que los organismos de apoyo municipal promuevan y desarrollen estudios e investigaciones sobre el desarrollo y desempeño de la reglamentación municipal en la entidad; investiguen las necesidades reglamentarias de los municipios de escasos recursos técnicos; elaboren programas de asistencia técnica para la reglamentación municipal; y diseñen y difundan metodologías prácticas para el proceso reglamentario.

Por lo que respecta a la legislatura local, se precisa - que su asamblea constituyente promueva un estudio amplio y conciso que evalúe las bases normativas constitucionales de la entidad a efecto de ponderar sus alcances y - aplicación práctica en los reglamentos municipales.

#### 5.6.3 En el Orden Municipal

Por lo que respecta a los Ayuntamientos, sería convenien

te la promoción y ejecución de las siguientes alternativas:

#### 5.6.3.1 Definición de la Política Reglamentaria del Ayuntamiento.

Una política reglamentaria representa el conjunto de - principios gubernamentales que sustenta la aplicación y observancia de la reglamentación municipal, es decir que fundamenta la razón de ser de estos instrumentos normativos.

La política reglamentaria debe responder a un conjunto de preguntas básicas:

- ¿ Qué se está reglamentando?;
- ¿ Porqué se esta reglamentando?;
- ¿ Para qué se reglamenta?;
- ¿ Quién formula reglamentos?;
- ¿ Quién aplica un reglamento?;
- ¿ Quiénes cumplen el reglamento?; y
- ¿ Cómo debe aplicarse y cumplirse un reglamento?.

A este conjunto de cuestionamientos de debe agregar la definición de los límites políticos, administrativos y jurídicos de un reglamento; entre otras cosas lo siguiente:

- Hasta que punto debe aplicarse un reglamento (beneficios y perjuicios reales derivados de su aplicación)
- La definición de las medidas alternativas que otorga

el ayuntamiento para la sanción de infracciones (establecimientos de etapas intermedias en la calificación y determinación de la sanción, como puede ser una amonestación, la conciliación, la reparación del daño, el citatorio y la advertencia).

- La instrucción explícita a los responsables de la aplicación y reglamento, acerca de las formas y alternativas que pueden presentarse en la aplicación de una disposición reglamentaria. constituye la unificación de criterios para equilibrar el peso de la coherción reglamentaria de acuerdo con la condición social y económica del sujeto en quién recae su aplicación.
- Establecimiento de los indicadores básicos que califiquen la gravedad de las faltas a los reglamentos, para poder determinar los márgenes de tolerancia y salvaguardar la función reguladora de la norma, preservándola de una simple imagen de coherción y castigo.
- Definir los casos en que el reglamento municipal se aplicará hasta sus últimas consecuencias a efecto de guardar el orden y preservar los intereses del gobierno y la sociedad municipal.

Para la aplicación de la política reglamentaria, el ayuntamiento debe promover un programa de actualización de los servidores públicos municipales en materia de reglamentación municipal donde se clasifiquen su objeto, función y contenido general, así como los procedimientos básicos para su interpretación y aplicación.

La realización de este programa no lleva mucho tiempo - pero si reditua sí una mejor comprensión de la función y alcances de los reglamentos municipales por parte de las autoridades y servidores públicos municipales.

#### 5.6.3.2 Definición de las Funciones y Responsabilidades Reglamentarias del Ayuntamiento.

Esta acción se traduce en la designación de un órgano o persona responsable de coordinar las tareas de formulación, adaptación o modificación de disposiciones reglamentarias, para lo cual se le asignará la responsabilidad - de investigar en diversas fuentes los datos e información que sean de utilidad en la realización del proceso reglamentario.

El responsable de esta función puede ser el Secretario - del Ayuntamiento, o un asesor jurídico que dependa del, Presidente Municipal; es importante señalar que la función reglamentaria no debe centralizarse, por el contrario, si el reglamento involucra a los titulares de otras dependencias y organismos municipales, se debe propiciar su participación activa en el proceso.

El ayuntamiento, por su parte debe designar una comisión de reglamentación de carácter permanente o temporal, según sea el caso, para analizar y dictaminar las propuestas reglamentarias que se presenten al cabildo, y para - sugerir la formulación, adaptación o modificación de disposiciones reglamentarias.

### 5.6.3.3 Mejoramiento de los Mecanismos de Participación Comunitaria en el Proceso Reglamentario.

La participación de la comunidad es determinante para que un reglamento constituya un verdadero indicador del deber ser en el ámbito municipal. Por lo cual la autoridad municipal debe promover los programas de auscultación pública cuando este promoviendo algún proyecto reglamentario, sea este de un nuevo reglamento o de la modificación de otro ya existente.

El propósito de esta consulta comunitaria es la legitimación de la norma que garantizará una mayor adaptabilidad de la reglamentación con respecto a las necesidades locales. En el apartado 4.4.2.4 de este trabajo se mencionan tres alternativas para promover la participación comunitaria en la reglamentación municipal.

### 5.6.3.4 Mejoramiento de los Sistemas de Seguimiento, Control y Evaluación de la Reglamentación Municipal.

Esta alternativa se refiere a la integración de un sistema permanente de vigilancia y control de los reglamentos municipales, formado por los siguientes elementos: Estadística básica de los casos en que fueron aplicados los reglamentos; estadística del número de sanciones aplicadas por infracciones a los reglamentos; demandas; sugerencias, y quejas relacionadas con los reglamentos municipales; informes de observación directa proporcionados por las autoridades auxiliares del ayuntamiento; y encuestas entre la población municipal relacionadas con la reglamentación.

A partir de la interacción de estos elementos se está en posibilidad de evaluar el funcionamiento de las disposiciones reglamentarias, consiguiéndose la identificación de los puntos problemáticos o de obsolencia en dichos ordenamientos.

El sistema de seguimiento y control permite a las autoridades municipales mejorar las decisiones normativas de aplicación general en el ámbito de su jurisdicción.

Junto a estas alternativas deben mencionarse algunas condiciones políticas indispensables para que el proceso reglamentario produzca los beneficios teóricos que se mencionaron a lo largo de estos capítulos.

Las condiciones políticas aludidas son las siguientes:

- Creatividad y compromiso de la autoridades municipales.
- Legitimidad del ayuntamiento ante la comunidad
- Participación comunitaria en el proceso reglamentario
- Reconocimiento y apoyo a la autonomía municipal por parte de las autoridades estatales.
- Continuidad en el proceso de fortalecimiento municipal por parte del Gobierno Federal y las Entidades Federativas.

## C O N C L U S I O N E S

## C O N C L U S I O N E S (\*)

## Centralización vs. Descentralización

El ejercicio de la facultad reglamentaria en México ha sido una de las prácticas normativas de los municipios que se mantuvo vigente a lo largo de la historia de esta institución.

La reglamentación municipal es heredera de las ordenanzas y disposiciones gubernativas de los cuerpos edilicios coloniales y del México independiente.

A pesar de estas raíces, las autoridades municipales del siglo XX enfrentaron un proceso de centralización local y nacional - que propició el anquilosamiento en la evolución de sus gobiernos y organización administrativa. La pérdida de autonomía de los municipios se gestó por los proyectos nacionales de desarrollo que hicieron énfasis en la industrialización sin que mediara un equilibrio en el despegue de todas las regiones del país; se manifestó entonces una distorsión del federalismo y se hizo patente el control político, económico y administrativo de los gobiernos edilicios.

---

(\*) En todos los capítulos de este trabajo se incluyeron consideraciones preliminares que son el sustento de las conclusiones aquí presentadas. Para facilitar la ubicación de dichas consideraciones se hace referencia al número del capítulo que las contiene.

Este proceso centralizador reportó significativas pérdidas de la capacidad administrativa de los ayuntamientos, quienes ingresaron en un esquema paternalista en sus relaciones con el - - Estado y la federación, la pobreza y subdesarrollo de las áreas rurales e indígenas, la escasez de recursos propios del municipio, la impreparación técnica y administrativa de la mayoría - parte de las autoridades municipales, y el control de los municipios por parte del ejecutivo estatal y sus funcionarios son - algunas muestras de esta situación. (CAP. 1.4)

Las condiciones económicas, sociales y políticas de México en los tres últimos lustros se han visto influidas por una crisis económica que ha inducido a los gobiernos federal y estatal a vincularse mediante un sistema de descentralización gubernamental que consiste en la participación conjunta en obras, servicios y asistencia técnica para tratar de revertir el proceso - centralizador hacia una redistribución de competencias y recursos a nivel regional, local y municipal.

Las reformas al artículo 115 de 1983 fueron un intento de dotar al municipio de verdaderas atribuciones para que sus autoridades pudieran tener la base legal para impulsar el desarrollo - de sus comunidades.

Este trabajo hizo referencia a las características generales de dicha reforma y llamó la atención en lo que respecta a la nueva facultad reglamentaria que la Constitución General de la República avala para los ayuntamientos. (CAP. 15)

1. De este marco normativo de la facultad reglamentaria se observó de su entorno jurídico que las modificaciones a la Constitución aportaron una capacidad legal real y sostenida de las autoridades municipales para que consoliden sus propias bases legales con todas las características de obligatoriedad, generalidad y reconocimiento oficial que el caso amerita. (CAP. 1.5)
2. La modificación de las constituciones estatales en materia de reglamentación municipal fue solamente de forma ya que no se puntualizaron bases normativas para que las autoridades municipales guiaran e hicieran suyo el compromiso de reglamentar. (CAPS. 2.2.2 y 2.2.3)
3. El propio anquilosamiento de las funciones gubernativas de los ayuntamientos había propiciado hasta la fecha de la reforma un olvido de la práctica reglamentaria, por lo que su ejercicio se convirtió en lo inmediato en una carga de trabajo para los regidores y el presidente municipal. Esta presión se encauzó de varias formas, algunas veces la nula expedición de reglamentos, la copia y aplicación indiscriminada modelos reglamentarios, y excepcionalmente en una adapta-

ción de nuevos contenidos reglamentarios.

- 4. La asistencia que generaron las instituciones de apoyo a los municipios paralelamente a la modificación de la legislación local en materias afines , consideró relativamente la importancia de las bases normativas para la reglamentación, por lo que los congresos locales no tuvieron la orientación y el apoyo técnico adecuado para poder precisar las condiciones en que los ayuntamientos deberían expedir sus reglamentos, esto fue una constante que se verifica en el capítulo segundo, donde solamente se excluye de dicha tendencia al Estado de Tabasco.
  
- 5. La ausencia de definiciones en la ley acerca de lo que es un reglamento municipal provoca confusiones entre las autoridades municipales, quienes no ponderan adecuadamente la importancia y trascendencia de estos reglamentos y sustentan sus acciones en el conocimiento que tienen de las leyes estatales. Esto provoca que la función gubernativa de la autoridad municipal no esté apoyada en bases propias lo cual la ubica en términos de la generalidad y en algunos casos de la ambigüedad con la que se interpreta una ley. (CAP. 2.2.3)

La definición extensa del Reglamento Municipal

La reglamentación municipal está definida en terminos constitu-

cionales, por lo que adquiere un nivel dentro de la "pirámide" o escala jurídica. Al respecto, el capítulo segundo se refirió a la distinción que existe entre Constitución, las leyes que - derivan de ella, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos y ordenanzas municipales y las disposiciones administrativas del ayuntamiento.

En función de dichos contenidos, se presentan algunas consideraciones.

1. La comparación de los elementos claves de la pirámide aporta el concepto de reglamento como el instrumento que interpreta, detalla, y extiende una ley en una materia o ámbito determinado, en virtud de que la ley en su carácter general no podría contemplar en su cuerpo la multiplicidad de situaciones jurídicas que pueden precisarse en un reglamento. (CAP. 2.1.6)

Esta definición se postula en el orden jurídico pero no explica que el reglamento es también un instrumento de gobierno, por lo cual se deduce que la primer idea que se forman las - autoridades municipales del reglamento es el aspecto jurídico y con base en esta perspectiva conciben la facultad reglamentaria como una labor de abogados y legisladores mas que - de gobernantes.

3. Técnicamente, el marco jurídico de la reglamentación municipal está completo en las entidades federativas ya que la Constitución Local y su legislación cubre prácticamente todos los contenidos que la carta constitucional plantea, los cuestionamientos podrían enfocarse en el aspecto cualitativo, donde se observa la inconsistencia de algunos ordenamientos como lo son las leyes orgánicas municipales, de las cuales puede concluirse que, tal y como se demostró en el capítulo segundo, son copia o reproducción poco variada de un modelo que probablemente tuvo una circulación masiva entre las legislaturas locales. (CAP. 2.2.3)
4. La simetría en las leyes orgánicas municipales impidió el diseño y formulación de bases normativas para la reglamentación que respondieran de manera efectiva a las condiciones y características de los ayuntamientos.
5. La ausencia de bases normativas claras y completas en la legislación local provoca confusiones para cualquier analista que se dé a la tarea de formular un reglamento, ya que se enfrentará a casos tales como: Obsolescencia de las leyes, disposiciones que atentan contra la autonomía municipal, dispersión y vaguedad en las competencias de los municipios, y una ausencia generalizada de metodología y fórmulas para la integración de los contenidos reglamentarios.

6. Un segundo impulso a la definición de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos en la constitución sería una correcta adecuación del marco jurídico local que contemple de manera efectiva las bases para que los ayuntamientos formulen sus reglamentos.

### Los reglamentos en la Administración Municipal

Con relación a la importancia de los reglamentos en la administración municipal que se trató en el capítulo tercero se aprecia que estos instrumentos rebasan su acepción jurídica extendiendo su acción e influencia en diversos aspectos de la vida municipal, los indicadores que pueden destacarse desde esta perspectiva son las siguientes.

1. El reglamento municipal es el modelo del deber ser y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido, de ahí que el reglamento requiere de una interpretación política social y administrativa debido a que la realidad municipal puede rebasar en muchas ocasiones al modelo, de ahí que el reglamento sea una guía de acción que de acuerdo al enfoque que se le dé puede convertirse en una acción política y social de amplia trascendencia en el municipio. (CAP. 3.2.4)

2. Debido a la importancia normativa de los reglamentos, estos deberían sujetarse a los principios de racionalidad jurídica y adaptabilidad para convertirse en la auténtica fuente de derecho en los municipios. (CAP. 3.2.3)
3. Con base en estos principios el reglamento municipal puede subsanar las deficiencias de la ley y puede otorgar nuevas garantías a la comunidad.

#### Importancia de la Reglamentación Municipal.

La función de los reglamentos municipales puede analizarse de acuerdo con los diferentes aspectos del ámbito municipal; el capítulo cuarto planteó la función de los reglamentos municipales en cinco contextos fundamentales: jurídico, político, administrativo, social y económico. Con este enfoque se buscó demostrar en el terreno teórico el alcance de un reglamento municipal en otros espacios del gobierno municipal, al respecto cabe resaltar las siguientes consideraciones.

1. En el orden jurídico, el reglamento garantiza que la acción de la autoridad municipal tenga un control legal que son las propias delimitaciones que establecen los contenidos reglamentarios en lo que se refiere a facultades, atribuciones, funciones y prohibiciones para los miembros del ayuntamiento y representantes de la administración municipal. (CAP. 4.1.1)

2. En el ámbito político, mediante el reglamento se institucionaliza la acción gubernativa de las autoridades municipales otorgando a la población las garantías y recursos normativos para establecer los vínculos formales e informarles con el ayuntamiento. (CAP. 4.1.2)
3. En lo administrativo, el reglamento impone un orden en la -- distribución de competencias de las dependencias municipales y en la estructura orgánica del ayuntamiento, sistematizando las gestiones de la administración municipal y estableciendo las condiciones del funcionamiento del gobierno en el municipio. (CAP. 4.1.3)
4. En el orden social, el reglamento otorga validez a la autogestión y participación comunitarias, estableciendo garantías mínimas a la población en diferentes aspectos relacionados con la satisfacción de sus demandas y requerimientos. (CAP. 4.1.4)
5. En el aspecto económico, el reglamento apoya y regula la -- acción fiscal del municipio, estableciendo las condiciones -- y situaciones en que la población deberá aportar recursos monetarios o en especie a la hacienda municipal (CAP. 4.1.5)
6. El concepto de reglamento como "presión" u obstáculo que tiene la mayoría de los miembros de la población municipal hace

que se diluya de su comprensión, las ventajas y utilidades - que le ofrece tanto para proteger sus intereses como para vigilar y en su caso, controlar los actos de la autoridad municipal que vayan en contra del bienestar y los intereses de - la mayoría de la población.

7. Como medida para subsanar la falta de conocimiento de los -- alcances del reglamento municipal que subsiste entre las co-munidades se requiere que la autoridad municipal haga énfasis en el carácter polivalente de los reglamentos, que puede ser preventivo, orgánico, inductivo, formativo, educacional y -- coercitivo.

#### Problemática de la Reglamentación Municipal en México.

La formulación, expedición, aplicación y difusión de los regla-mentos municipales son labores complejas por el carácter multidisciplinario que revisten algunas materias y objetos reglamen-tarios. Técnicamente la formulación de Reglamentos enfrenta - las siguientes limitaciones:

1. La escasa participación e inasistencia en el ayuntamiento de los regidores, que se extiende hacia la poca o nula labor reglamentaria en el cabildo. (CAP. 5.1.1)
2. La centralización de la función reglamentaria en el presidenu

- te municipal, con escasas oportunidades para que la comunidad se vincule al proceso reglamentario. (CAP. 5.1.5)
3. El ejercicio de la facultad reglamentaria en muchos ayuntamientos del país se reduce a la expedición de un Bando de Policía y Buen Gobierno, sin que formulen otros reglamentos específicos. (CAP. 5.1.1.3)
  4. El ejercicio reglamentario está viciado con el fenómeno de la simetría jurídica, por el cual un mismo modelo se copia, adopta y transcribe total o parcialmente en municipalidades que tienen condiciones distintas y que, por consiguiente, deberían tener reglamentos adecuados a sus necesidades particulares. (CAP. 5.2)
  5. Las autoridades municipales de la mayoría de los ayuntamientos adolecen de un conocimiento mínimo sobre la reglamentación y la metodología para su integración. (CAP. 5.1.1.1)
  6. Debido al control político, administrativo y económico las autoridades municipales no desarrollan verdaderos perfiles de gobernantes, lo cual limita su creatividad para establecer las bases reglamentarias de sus municipios.

7. Los organismos del estado y la federación no han producido metodologías sencillas y accesibles para aquellas autoridades municipales que requieran orientación en el ejercicio de la función reglamentaria. (CAP. 4.4.3)

#### Consideraciones generales.

El ejercicio de la facultad reglamentaria en los ayuntamientos y su aplicación extensa a la administración municipal en México ha iniciado una etapa de desarrollo con las acciones jurídicas y administrativas que se generaron mediante la reforma municipal.

Sin embargo subsisten carencias en el orden técnico y metodológico para que la formulación y aplicación de reglamentos responda de manera efectiva a los requerimientos de las municipalidades donde adquieren vigencia.

A lo largo de los capítulos de la presente tesis se verificó que un reglamento tiene muchas otras connotaciones aparte de su naturaleza jurídica, por lo cual un primer repunte de estos instrumentos como medios de conducción de la acción gubernativa de los municipios, es que se conceptualicen de manera extensa en los ámbitos social, político, administrativo y económico del entorno que vayan a regular. Este enfoque permitirá a los analistas del municipio proponer fórmulas reglamentarias de

mayor apego a la realidad, perfeccionando sus contenidos con - una adecuada inclusión de variables que distribuyan derechos, obligaciones y garantías con un sentido de equilibrio político y social.

Una segunda apreciación del ejercicio de la facultad reglamentaria en México es la necesidad de actualizar en forma efectiva el marco normativo de los municipios, eliminando de la legislación absolencias e incorporando nuevas atribuciones que agilicen y motiven la participación de las autoridades municipales en materias tan importantes como es la planeación del desarrollo o la protección ecológica de los recursos naturales de su jurisdicción.

En tercer lugar se requiere que la reglamentación sea apoyada con un proceso de investigación de los requerimientos de regulación de los principales aspectos de la vida municipal para evitar el riesgo de la "reglamentación como panacea"; identificándose en los ayuntamientos aquellas normas que sean suficientes y cuya expedición se justifique en la realidad y sea a la vez un medio de concertación del esfuerzo del ayuntamiento y - la comunidad en acciones de interés general.

Como cuarto elemento de apoyo a la reglamentación municipal se precisa que la investigación en esta área se complemente con el

enfoque de la administración pública para el deslinde de la --  
acción política y administrativa de sus autoridades en un ade-  
cuado esquema de distribución de competencias y que se analice  
la vinculación de los actos gubernativos con la comunidad me-  
diante el enfoque de la comunicación social.

Finalmente, se precisa que el movimiento municipalista que se  
gestó en 1983 se continúe bajo los principios de la concerta-  
ción y cooperación de las instituciones de apoyo municipal, -  
evitando la atención polarizada de casos, a cambio de una aten-  
ción participante en los procesos de la vida política y adminis-  
trativa de los ayuntamientos.

**GUIA METODOLOGICA PARA LA ELABORACION, ADAPTACION  
Y MODIFICACION DE REGLAMENTOS MUNICIPALES**

**GUIA METODOLOGICA PARA LA ELABORACION, ADAPTACION  
Y MODIFICACION DE REGLAMENTOS MUNICIPALES**

**C O N T E N I D O**

	PAG.
1. Metodología para la Reglamentación Municipal . . .	263
1.1 Interpretación reglamentaria de disposiciones jurídicas . . . . .	263
1.1.1 Concepto de interpretación reglamentaria.	264
1.1.2 Objeto de la interpretación reglamenta - ria . . . . .	264
1.2 Enfoques metodológicos de la interpretación re - glamentaria . . . . .	264
1.2.1 Enfoque deductivo . . . . .	265
1.2.2 Enfoque inductivo . . . . .	269
1.3 Condiciones generales para la integración de con - tenidos reglamentarios . . . . .	274

	PAG.
1.3.1 Condiciones de carácter jurídico . . .	275
1.3.2 Condiciones de carácter administrativo .	280
1.3.3 Condiciones de carácter técnico . . .	285
1.3.4 Condiciones de carácter gramatical . . .	288
2. Elaboración de un Reglamento Municipal . . .	290
2.1 Definición de la materia y objeto del Reglamen- to . . . . .	290
2.2 Investigación documental y de campo. . . . .	295
2.2.1 Investigación documental . . . . .	295
2.2.2 Investigación de Campo . . . . .	299
2.3 Procesamiento de la información. . . . .	303
2.3.1 Organización de datos en formatos tabula- res . . . . .	303
2.3.2 Integración de la estructura capitular del Reglamento . . . . .	307
2.3.3 Ordenamiento de los artículos del Regla - mento. . . . .	310

2.3.4 Redacción de artículos . . . . .	310
3. Evaluación del proyecto del Reglamento Municipal	313
3.1 Comprobación de la Legalidad . . . . .	313
3.2 Verificación del Orden Administrativo . . . . .	314
3.3 Verificación de los datos técnicos . . . . .	314
3.4 Análisis gramatical y de estilo . . . . .	314
3.5 Análisis Político . . . . .	315
4. Adaptación de un Reglamento Municipal. . . . .	315
4.1 Alternativas de adaptación de Reglamentos Mu- nicipales. . . . .	317
5. Modificación, Reforma y Actualización de reglamentos Municipales . . . . .	319

## GUIA METODOLOGICA PARA LA ELABORACION, ADAPTACION Y MODIFICACION DE REGLAMENTOS MUNICIPALES

### 1. Metodología para la Reglamentación Municipal.

#### 1.1. Interpretación reglamentaria de disposiciones jurídicas.

Un Reglamento es una explicación detallada de una ley, - que se manifiesta en un conjunto de normas reglamentarias de carácter general y obligatorio cuyo ámbito de aplicación es la jurisdicción del municipio.

De acuerdo con la definición anterior, la función de un reglamento municipal, en términos jurídicos, es extender y complementar de manera específica y particular una ley u ordenamiento superior dentro de la jurisdicción de un municipio. Consecuentemente se establece una relación formal entre la Ley y el Reglamento que ubica a la primera como fuente primaria de derecho y al segundo como - "interpretación" y "aplicación al detalle" de la misma ley.

1.1.1 Concepto de interpretación reglamentaria.

Consiste en el proceso de formulación y definición de -- normas reglamentarias, artículos y contenidos del Regla- mento, analizando e interpretando los postulados, pre-- ceptos, principios y disposiciones generales y específi- cas que contiene una ley de carácter superior, que a su vez rige en la materia que se está reglamentando.

1.1.2 Objeto de la interpretación reglamentaria.

El objeto de la interpretación reglamentaria es el análi- sis, definición, interpretación, fundamentación, explica- ción, y comparación de una norma reglamentaria en rela-- ción a un ordenamiento jurídico de carácter superior.

La interpretación reglamentaria se orienta al procedimien- to metodológico de investigación para la extensión, - - adopción y adaptación de la legislación en el ámbito mu- nicipal.

1.2 Enfoques metodológicos de la interpretación reglamenta- ria.

Para efectuar la interpretación de una ley y su integra-

ción en un Reglamento Municipal puede recurrirse a dos enfoques fundamentales:

1.2.1 Enfoque Deductivo

1.2.2 Enfoque Inductivo

1.2.1 Enfoque deductivo.

Consiste en la definición de la disposición reglamentaria de lo general a lo particular, a partir de los postulados de una ley u ordenamiento superior, conforme al orden siguiente:

- 1o. Identificación de los postulados generales de la ley que tengan relación directa e indirecta con la materia que se esté reglamentando.
- 2o. Comparación de los contenidos seleccionados de la ley con los requerimientos reglamentarios del municipio, a efecto de ponderar la consistencia o insuficiencia de los postulados de la ley en el ámbito municipal.
- 3o. Definición de los contenidos reglamentarios que complementen o adapten la ley de acuerdo con los requerimientos de la materia que se esté reglamentando.

Para el desarrollo del enfoque deductivo se consideran -- dos métodos básicos:

- a) Método de complementación
- b) Método de derivación.

a) Método de complementación.

Consiste en la definición de contenidos reglamentarios -- que extienden una disposición legal hacia materias no tra-- tadas o que no se hacen explícitas en la ley, pero que -- son de capital importancia para regular el objeto del re-- glamento.

Por ejemplo: Si la materia reglamentaria que se esté tra-- tando es la organización administrativa del Ayuntamiento y el objeto reglamentario es la estructura orgánica de la administración municipal, se analiza el capitulado de la -- Ley Orgánica municipal para verificar el nú-- mero de dependencias municipales que en ella se señalen.

Regularmente, la Ley Orgánica Municipal men-- ciona un Título del Régimen Administrativo donde establece las facultades y atribucio-- nes de la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal Comandancia de Policía --

y, en algunos casos\* se incluyen otras -- dependencias como es la Oficialía Mayor y la Dirección de Obras y Servicios Públicos. El complemento consiste en agregar al Reglamento Orgánico de la Administración Municipal las demás dependencias que defina el -- Ayuntamiento. Así podría establecerse un -- artículo reglamentario en los términos siguientes:

Artículo "x". Para el estudio, despacho y -- control de los diversos asuntos de la administración municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de las siguientes dependencias:

Contenido de	I. Secretaría Municipal;
la Ley	II. Tesorería Municipal;
	III. Comandancia de Policía;
Complemento	IV. Dirección de Administración;
reglamentario	V. Dirección de Desarrollo Económico y Social; y
	VI. Dirección de Obras y Servicios Públicos.

(\*) Sinaloa y Tabasco entre otros.

b) Método de derivación.

Este método consiste en la definición de contenidos reglamentarios extendiendo alguna disposición que está señalada de manera expresa en una ley la derivación consiste en definir lo que de manera enunciativa y general se manifiesta en la ley.

Por ejemplo: En un artículo de un Reglamento Interior -- del Ayuntamiento se definen las atribuciones de los Regidores a partir del contenido de la Ley orgánica Municipal que señala lo siguiente:

Artículo "x". Son facultades y obligaciones de los Regidores las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento...

Base de la Derivación	VII. <u>Las demás que le otorga esta ley y su Reglamento</u>
-----------------------	--

A partir de la fracción VII se deriva el --

contenido reglamentario correspondiente a las atribuciones de los regidores, el cual podría extender a la ley en los términos siguientes:

Reglamento Interior del Ayuntamiento

Artículo "n". "Son facultades y obligaciones de los regidores, además de las que señala el artículo "x" de la Ley Orgánica Municipal, las siguientes: (se enunciarían otras facultades adicionales a las que establezca la ley)".

1.2.2 Enfoque inductivo

Consiste en la interpretación de una ley a partir de la norma reglamentaria, por lo que en este enfoque se desarrolla el siguiente proceso:

10. Se define el precepto o contenido reglamentario de acuerdo con las necesidades específicas del ámbito municipal.

20. El contenido reglamentario se somete a un análisis --  
jurídico para verificar que no se contraponga a la --  
ley o disposición normativa superior que rige para la  
materia que se esté reglamentando.

30. Si el contenido reglamentario no se contrapone a la  
Ley se adopta en el reglamento, y si la contradice, -  
se corrige la desviación reorientandola en el orden -  
jurídico vigente.

El enfoque inductivo se desarrolla básicamente mediante -  
la aplicación secuencial de los siguientes métodos:

- a) Método comparativo
- b) Método de comprobación

a) Método comparativo

Consiste en el análisis del contenido reglamentario que -  
se haya definido, con relación a la realidad municipal, -  
con el propósito de verificar su adecuación y probabili--  
dad de respuesta a los requerimientos reglamentarios sean  
identificados por la autoridad municipal.

El método comparativo involucra asimismo el estudio de --  
contenidos reglamentarios afines que esten señalados en -

otros reglamentos municipales vigentes de algún municipio, o bién de modelos de reglamentos que circulen a nivel local o nacional. En este caso la comparación radica en la adaptabilidad que presente la norma reglamentaria que se toma como modelo, en relación a los requerimientos del municipio en que se pretenda expedir las disposiciones reglamentarias.

Por ejemplo: En la definición de las sanciones de un Reglamento de Policía y Seguridad Pública el método comparativo puede orientarse a establecer el monto de la sanción en términos nominales (pago dinerario) o bién, la determinación del monto de la multa tomando como base un número determinado de días del salario mínimo de la región.

Otra alternativa sería verificar la manera en que esta calificada la infracción en otros reglamentos similares de otras municipalidades; a efecto de tomar un punto de referencia en la definición de sanciones.

b) Método de comprobación

Este método complementa al "comparativo" en tanto que es el análisis jurídico del contenido reglamentario en función de la ley superior que lo sustenta. En otras palabras, constituye la verificación de la legalidad de la norma reglamentaria.

El método de comprobación se desarrolla mediante las siguientes secuencias:

1. Compilación de las leyes y disposiciones normativas - de carácter superior que incidan directa o indirectamente en la materia que se este reglamentando.
2. Verificación de la vigencia de la legislación.
3. Elaboración de cuadros donde se expongan los contenidos genéricos de la legislación que tengan relación - con la materia que se este reglamentando.
4. Constatación o comprobación de la no contradicción de la ley a que debe sujetarse el contenido reglamentario que se este promoviendo.

5. Ajuste y fundamentación legal del Contenido reglamentario (Exposición o referencia de la base jurídica -- superior que sustenta al contenido reglamentario).

La interrelación de las actividades citadas puede apreciarse en el ejemplo siguiente:

En el caso del contenido reglamentario del artículo "X" - del Reglamento Interior de Trabajo de un Ayuntamiento donde se definen los Derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales, el método de comprobación se -- orientará a verificar que los derechos y obligaciones que define el reglamento se sujeten a lo dispuesto en los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal del Trabajo
- Constitución Política Estatal
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Ayuntamientos
- Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y sus Municipios.

La comprobación de la "no contradicción de la ley" en materia de derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales podría realizarse de acuerdo con el siguien

te proceso:

- 1ª. Identificación del artículo de la legislación que se refiera a los derechos y obligaciones.
- 2ª. Elaboración de un cuadro de Derechos y Obligaciones que estén señalados en la legislación.
- 3ª. Selección de los derechos y obligaciones contenidos en el reglamento que se sujeten al cuadro legal que se elaboró, definiendo otros complementarios o cuya definición se haga necesaria de acuerdo con las necesidades del ayuntamiento y la prescripción que señala la legislación.
- 4ª. Depuración e integración del nuevo contenido reglamentario en materia de derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales.

### 1.3 Condiciones generales para la integración de contenidos reglamentarios.

El contenido reglamentario es el postulado, precepto, principio o norma reglamentaria que se expresa a través de un "Artículo" o alguna de sus divisiones (fracción, --

inciso o párrafo).

Su integración y redacción involucra una serie de condiciones básicas que coadyuvan a su correcta definición en el reglamento, y que son las siguientes:

- 1.3.1 De carácter jurídico
- 1.3.2 De carácter administrativo
- 1.3.3 De carácter técnico
- 1.3.4 De carácter semántico y gramatical

#### 1.3.1 Condiciones de carácter jurídico

Se refiere a los requisitos de legalidad del contenido reglamentario que puede verificarse si en su integración y redacción se procuran los siguientes requisitos:

1ª Que el contenido no contradiga una ley.

Por ejemplo: Si un reglamento municipal establece un - - arresto mayor de 36 horas para un infractor se esta violando la legislación penal.

2ª Que se interprete y extiendan los términos de la ley con la adecuada generalidad y obligatoriedad en cada uno de los contenidos reglamentarios, detallando hechos, situaciones y premisas básicas en los que se -

aplicará la norma reglamentaria.

Por ejemplo: En un Bando de Policía y Buen Gobierno podría contemplarse lo siguiente: "Cuando un infractor de las disposiciones de este Bando solicite su libertad antes de ser calificada su falta, le será concedida siempre -- que a juicio de la autoridad competente satisfaga las garantías siguientes:

- I. Otorgue fianza en efectivo o de compañía autorizada.
- II. Por el responda persona idónea, solvente y de arraigo en el municipio"

Aparentemente esta disposición tiene claridad en su redacción, sin embargo desde el punto de vista jurídico incurre en ciertas impresiones que pueden derivar en una inconsistente interpretación del responsable de la aplicación del Bando; tal es el caso del párrafo que condiciona la libertad del infractor a juicio de la "autoridad competente".

Esta falta de precisión de la autoridad que puede decidir sobre la premisa planteada -- podría generar abusos de autoridad o favoritismos en la ausencia o presencia del juez municipal o del responsable de calificar -- las faltas del Bando.

- 3<sup>a</sup> Que el reglamento no reitere o repita indiscriminadamente la ley salvo en los casos en que se requiera -- fundamentar explícitamente el contenido de alguna disposición reglamentaria.

Por ejemplo: Al señalar las atribuciones y obligaciones del Presidente municipal, Síndicos y Regidores en el reglamento Interior del Ayuntamiento, debe procurarse no repetir el contenido de la Ley Orgánica Municipal, sino agregar atribuciones complementarias o bien la extensión al detalle de las atribuciones -- que les señale la ley.

- 4<sup>a</sup> Que las definiciones contenidas en el Reglamento sean concisas y claras a efecto de no propiciar interpretaciones sesgadas de la norma.

Por ejemplo: Con relación a la inviolabilidad del domicilio privado, un reglamento de seguridad pública deberá contener la definición de lo que es el "Domicilio privado" o bien aquello que no se considere como tal en el Reglamento; dicho caso podría quedar en los términos siguientes:

"Para los efectos de la disposición que se refiere a la inviolabilidad del domicilio privado, se entenderá que los patios y solares desprotegidos; escuelas, corredores, cocinas, sanitarios comunes, casas de huéspedes, hoteles y los recintos que funciones clandestinamente, no se tendrán como domicilio privado.

5<sup>a</sup> Que el reglamento señale con precisión los conceptos: Facultad, Atribución, Obligación, Función y Prohibición.

Por ejemplo: Agrupar como facultad las potestades legales de la autoridad municipal en función de la posibilidad jurídica que tienen para crear, promover y atender situaciones de derecho. (Facultad reglamentaria, de dictamen en ca-

Por ejemplo: Con relación a la inviolabilidad del domicilio privado, un reglamento de seguridad pública deberá contener la definición de lo que es el "Domicilio privado" o bien aquello que no se considere como tal en el Reglamento; dicho caso podría quedar en los términos siguientes:

"Para los efectos de la disposición que se refiere a la inviolabilidad del domicilio - privado, se entenderá que los patios y solares desprotegidos; escuelas, corredores, cocinas, sanitarios comunes, casas de huéspedes, hoteles y los recintos que funciones - clandestinamente, no se tendrán como domicilio privado.

5º Que el reglamento señale con precisión los conceptos: Facultad, Atribución, Obligación, Función y Prohibición.

Por ejemplo: Agrupar como facultad las potestades legales de la autoridad municipal en función de la posibilidad jurídica que tienen para crear, promover y atender situaciones de derecho. (Facultad reglamentaria, de dictamen en ca-

bildo, etc).

Señalar como atribución el ejercicio de --  
actos de autoridad apegados a la norma es--  
crita. (Aplicación de los reglamentos muni--  
cipales, expedición de licencias, etc.)

Agrupar en el rubro de obligaciones regla--  
mentarias aquellas disposiciones que definan  
como irrenunciable el cumplimiento de un --  
acto específico. (Obligación de presentar --  
la cuenta pública y los informes de gobier--  
no municipal).

Integrar como funciones el conjunto de acti--  
vidades administrativas que desarrolla por  
disposición reglamentaria la autoridad muni--  
cipal. (Planear el desarrollo municipal, --  
organizar la administración municipal, etc)

Las previsiones para regular los actos de --  
autoridad pueden incluirse en el reglamento  
municipal bajo el rubro de prohibición, don--  
de puede asentarse lo que no puede o debe --  
hacer la autoridad municipal y/o los parti--  
culares.

6<sup>a</sup> Que el reglamento establezca en los casos de gestión, trámite, nombramientos, procedimientos y recursos administrativos, los requisitos legales que deberán cumplir los sujetos participantes en la situación que de fina la norma reglamentaria.

Por ejemplo: "Para ser titular de las dependencias, entidades y organismos de la administración municipal, se requiere:

- I. Ser ciudadano Mexicano en pleno goce - de sus derechos políticos;
- II. Ser mayor de veintiún años;
- III. Ser vecino del municipio; y
- IV. Satisfacer los requisitos de carácter legal, conocimientos, experiencia y -- grado de confianza que el puesto re- - quiera".

### 1.3.2 Condiciones de carácter administrativo.

Bajo esta denominación se plantean las previsiones del -- orden administrativo que deben tomarse en cuenta para la integración de algún contenido reglamentario dichas previsiones administrativas son las relativas a la organización y funcionamiento de la administración municipal prevista

en los reglamentos así como al desarrollo de los procedimientos definidos en la norma reglamentaria en que participen las autoridades y los particulares.

Al respecto, un reglamento podría ordenarse siguiendo las siguientes condiciones:

- 1a. Que su contenido establezca con precisión las bases - orgánicas que rigen en el reglamento municipal (Autoridades, dependencias y organismos municipales que intervengan en el reglamento, así como sus atribuciones y funciones).

Por ejemplo: "Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de los diversos ramos de la administración municipal, asistirán al Presidente Municipal las dependencias siguientes:

- I. Secretaría del Ayuntamiento;
- II. Tesorería Municipal;
- III. Contraloría Municipal;
- IV. Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;
- ... Dirección de Seguridad Pública".

2a. Que el reglamento ordene de manera secuencial o por un orden de importancia las diferentes etapas de los procedimientos que regule, de tal manera que se presenten en una estructura logica en su desarrollo hipotético.

Por ejemplo: Para la expedición de una licencia de construcción, el Reglamento correspondiente deberá ordenar su contenido de acuerdo con el proceso siguiente:

- a) Definición del tipo de licencia de construcción (casa habitación, locales comerciales y de servicios, etc).
- b) Definición de los requisitos para obtener una licencia de construcción.
- c) Trámites a seguir ante la autoridad municipal.
- d) Condiciones en que entre en vigor la licencia, plazos, vigencia y prescripción.
- e) Mecanismos de vigilancia del cumplimiento de las condiciones de la Licencia.
- f) Recursos de la autoridad municipal y los particulares para la suspensión, anulación, prorrogación, reapertura y modificación de la licencia de construcción.

## g) Otras previsiones.

3a. Que el reglamento delimite con precisión el ámbito de competencia, deberes y obligaciones de los sujetos -- participantes en el reglamento, a efecto de evitar du plicidades en la autoridad sobre una materia, faltas de coordinación, vacíos en el ejercicio de una atribución, abusos de autoridad o ambigüedad en la interpretación de alguna norma reglamentaria.

Por ejemplo: En muchos reglamentos se previene el ejercicio de alguna atribución a cargo de la "autoridad competente", esta mención no precisa con exactitud quién es la autoridad competente, por lo que es conveniente que por lo menos se otorgue su ejercicio al Presi dente Municipal o en su defecto a la autori dad que éste designe.

4a. Que los contenidos reglamentarios que se refieran a facultades, atribuciones y/o funciones estén ordenados en forma deductiva donde aparezca en primer lugar lo general o mas relevante, y posteriormente lo secundario o particular.

Por ejemplo: Las funciones de alguna dependencia de la -  
administración municipal podrían ordenarse  
en el reglamento correspondiente de la si-  
guiente manera:

Conforme al proceso administrativo integran-  
do sus competencias bajo el esquema de: - -  
Planeación, Organización, integración, di--  
rección, evaluación y control. "A la Direc-  
ción de Obras y Servicios Públicos correspon-  
de la atención de las funciones siguientes:

- I. Planear el desarrollo urbano del muni-  
cipio.
- II. Organizar la prestación de los servicios  
públicos.
- III. Integrar y desarrollar los sistemas de  
administración de la obra pública.
- IV. Dirigir la administración del rastro  
municipal.
- V. Evaluar los programas de obras y servi-  
cios públicos municipales.
- VI. Controlar el suministro de materiales  
en las obras en proceso de construc--  
ción.

5a. Que en el reglamento se estipulen con claridad los "Tiempos" de un procedimiento, lo cual significa la precisión de días y horario que seguirán en la regulación de alguna materia.

### 1.3.3 Condiciones de carácter técnico.

Bajo esta denominación agrupan aquellos contenidos reglamentarios cuya naturaleza sea tecnológica y requiera la definición de conceptos, palabras especiales y referencias a sistemas de medición, tablas de equivalencias y otros que regulen una materia específica, por ejemplo, la construcción.

De entre estas condiciones pueden citarse las siguientes:

1a. Que los reglamentos cuyos contenidos establezcan requisitos técnicos, se definan con claridad los conceptos y tecnicismos de la materia; esto es que con otras breves explicaciones se den a conocer al lector no especializado.

Por ejemplo: Al tratarse en un Reglamento de construcciones el "equipamiento primario de inmuebles" dicho concepto podría ejemplificarse, citan

do los elementos básicos de dicho equipamiento que son: Red hidráulica (tuberías) - Red eléctrica (ductos, registros y conexiones) Red de Drenaje (general y sanitario), etc.

- 2a. Que el contenido reglamentario detalle con precisión los "márgenes" permisibles en medidas, resistencia -- de materiales, pesos y otras unidades técnicas que -- sirvan para algún tipo de control.

Por ejemplo: Dimensión de las banquetas, altura de edifi-- caciones, grado de resistencia de concretos, volúmenes de desechos sólidos, volumen de -- agua, peso de carne en pié o en canal, en-- tre otras.

- 3a. Que se facilite la consulta de las normas técnicas y los "márgenes permisibles" que regulen alguna materia, mediante la inclusión en el contenido del Reglamento de "tablas de equivalencias", cuadros de concentra-- ción y otros que muestren datos, factores, promedios y rasgos que incidan para el control previsto en un -- reglamento.

Por ejemplo: En un reglamento de construcciones podrian incluirse las medidas y calibres de materiales de construcción (varillas, anillos, cableado eléctrico, tubería, etc).

4a. Que el contenido reglamentario reduzca al número posible la inclusión de nomenclatura y terminología tecnológica a menos que se utilice o explique en un contexto ilustrativo que clasifique su significado a los lectores que no sean expertos en la materia.

Por ejemplo: La determinación de los sistemas de verificación de la resistencia de materiales de construcción puede explicarse en el reglamento con la descripción del método y una tabla de equivalencias simplificadas.

5a. Que la normatividad tecnológica que se establezca en el reglamento sea de carácter "universal" o bien aquellas cuya utilización sea general, patentada o registrada ante las autoridades Estatales y Federales encargados de la emisión y validación de normas técnicas.

Por ejemplo: Para la definición de medidas y características de materiales de construcción puede -

optarse por señalarlas de acuerdo con su -- identificación común en el mercado (varillas y tubos en pulgadas, volúmenes de presión - de fluidos en m<sup>3</sup>, resistencia en unidades metricas y de peso en kilogramos, etc).

#### 1.3.4. Condiciones de carácter gramatical.

Como complemento a las anteriores consideraciones la integración de contenidos reglamentarios debe considerar el - aspecto "gráfico" que comprende la presentación mediante el conjunto de enunciados y frases del significado y mensaje jurídico y administrativo del Reglamento que se plasma en una composición gramatical.

Las características gramaticales en la redacción y presentación que deben atenderse para efectos de orden y claridad del contenido reglamentario son las siguientes:

1a. Redacción directa que ordene la exposición de enunciados en el esquema sujeto, verbo y complemento o predicado.

2a. Utilización del "modo imperativo" que establezca la inducción, dirección, mandato u orden necesario para

el adecuado "impacto" jurídico, administrativo y social del Reglamento.

3a. Supresión de adjetivos y juicios valorativos a efecto de la imparcialidad y generalidad de la norma jurídica.

4a. El estilo debe tener una formalidad jurídica que comprenda el uso de términos tales como: la autoridad -- responsable, el interesado, domicilio, requisitos, -- por concepto de, facultades, atribuciones, funciones, obligaciones, responsabilidades, sanciones, infracción, infractor, etc.

5a. La formalidad jurídica no debe convertirse en estilo "solemne".

6a. La redacción debe sujetarse al principio de la concreción y claridad, por lo que no es recomendable extender en demasía el contenido de un artículo y el número de los mismos.

7a. La redacción debe ser sencilla, sin utilizar parábolas, elipsis, reiteración, analogías, homónimas y sinónimas entre otros estilos no recomendables en la Reglamentación.

## 2. Elaboración de un reglamento municipal.

El proceso de elaboración de un reglamento municipal es una labor de investigación, análisis y evaluación de los alcances e implicaciones sociales y políticas de sus contenidos. Se trata de un proceso donde intervienen estudios interdisciplinarios desarrollados mediante técnicas de acopio, análisis y procesamiento de información documental y de campo.

### 2.1 Definición de la materia y objeto reglamentario.

La materia reglamentaria equivale a la materia regulada por un reglamento municipal; es la esencia y contenido fundamental de estas disposiciones normativas.

La materia reglamentaria tiene una definición general, ya que de ella se desprende el objeto reglamentario, debido a que éste elemento es el hecho o acto material regulable hacia el cual se transmite una situación de derecho.

La condición mínima de esta etapa es que se defina con claridad y suficiente generalidad la materia reglamentaria, de tal manera que sirva para la delimitación exacta del objeto reglamentario que se manifiesta en un acto hipotético de derecho.

En el cuadro siguiente se exponen algunos elementos para la definición de la materia y objeto reglamentario.

CUADRO 1

DERIVACION DE LA MATERIA REGLAMENTARIA EN OBJETO Y ACTOS REGLAMENTARIOS

MATERIA REGLAMENTARIA	OBJETO REGLAMENTARIO	ACTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL RE- GLAMENTO	REGLAMENTO (DENOMINACION )
<p>1. Gobernación</p> <p>.Organización po- lítica y adminis- trativa del mu- nicipio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantías sociales</li> <li>- Organización admi- nistrativa y terri- torial del munici- pio.</li> <li>- Facultades, atribu- ciones y funciones de la autoridad au- nicipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases generales de la organización po- lítica y adminis- trativa del munici- pio.</li> <li>- Delimitación de la autoridad munici- pal.</li> <li>- Derechos y obliga- ciones de los habi- tantes y vecinos del municipio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bando de Policía y Buen Gobierno.</li> </ul>
<p>.Seguridad públi- ca</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz y tranquilidad pública.</li> <li>- Protección de la integridad física, moral y patrimo- nial de las perso- nas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevención de con- ductas no permiti- das por la ley.</li> <li>- Prohibiciones</li> <li>- Sanciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reglamento de poli- cía o de seguridad pública</li> </ul>
<p>.Coordinación con Autoridades auxi- liares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de las autoridades auxiliares.</li> <li>- Coordinación del ayuntamiento con autoridades auxi- liares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases generales pa- ra la coordinación política y admi- nistrativa.</li> <li>- Procedimientos para la gestión de de- mandas ante el ayun- tamiento.</li> <li>- Atribuciones de las autoridades auxi- liares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bando de Policía y Buen Gobierno, o Reglamento de las autoridades auxi- liares del munici- pio</li> </ul>

DERIVACION DE LA MATERIA REGLAMENTARIA EN OBJETO Y ACTOS REGLAMENTARIOS

MATERIA REGLAMENTARIA	OBJETO REGLAMENTARIO	ACTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL RE- GLAMENTO	REGLAMENTO ( DENOMINACION )
<p>2. Administración</p> <p>.Organización in- terior del ayun- tamiento</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Funcionamiento del Cabildo.</li> <li>- Funcionamiento de la administración municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases generales para la organización y funcionamiento del ayuntamiento.</li> <li>- Bases orgánicas de la administración municipal y delimitación de atribuciones de sus dependencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento interior del ayuntamiento</li> <li>-Reglamento interno u orgánico de la administración municipal</li> </ul>
<p>.Hacienda municipal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de las finanzas municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases para la organización y operación de los sistemas de ingresos, contabilidad y egresos del ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento de hacienda, contabilidad y gasto público municipal</li> </ul>
<p>.Recursos materiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización de las adquisiciones y almacenes del ayuntamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bases de organización y operación del sistema de adquisiciones, almacenes, inventarios y suministro de bienes y materiales en la administración municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento de adquisiciones, almacenes e inventarios del ayuntamiento</li> </ul>
<p>.Personal y relaciones laborales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relaciones laborales en el ayuntamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Condiciones generales de trabajo en el ayuntamiento.</li> <li>- Derechos y obligaciones de los trabajadores.</li> <li>- Derechos y obligaciones de la autoridad municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reglamento interior de trabajo del ayuntamiento</li> </ul>

## DERIVACION DE LA MATERIA REGLAMENTARIA EN OBJETO Y ACTOS REGLAMENTARIOS

MATERIA REGLAMENTARIA	OBJETO REGLAMENTARIO	ACTOS MATERIALES PREVISTOS EN EL RE- GLAMENTO	REGLAMENTO (DENOMINACION)
<p>3. Desarrollo econó mico</p> <p>.Industria, comer- cio, y servi- cios</p>	<p>- Bases legales pa- ra el funciona- miento de locales y establecimien- tos industriales, comerciales y de servicios en el municipio.</p>	<p>- Requisitos mínimos de operación.</p> <p>- Condiciones genera- les del funciona- miento de locales y establecimien- tos.</p>	<p>-Reglamento para expe- dición de licencias</p> <p>-Reglamento de co- mercio en la vía pú- blica</p> <p>-Reglamentos de mer- cados y centrales de abastos</p> <p>-Reglamento de hora- rios para estable- cimientos comer- ciales</p> <p>-Bando de Policía y Buen Gobierno</p>
<p>4. Desarrollo urba- no y protección de la ecología</p> <p>.Planeación y regulación ur- bana</p> <p>. Servicios pú- blicos</p>	<p>- Bases generales pa- ra regular el cre- cimiento de los centros de pobla- ción.</p> <p>- Condiciones lega- les y técnicas pa- ra la construc- ción de inmuebles.</p> <p>- Lineamientos para el equipamiento urbano.</p> <p>- Bases normativas para la prestación de servicios públi- cos en el municipi- pio.</p>	<p>- Delimitación del crecimiento urbano.</p> <p>- Regulación de las construcciones.</p> <p>- Requisitos para la obtención de licen- cias de construcción.</p> <p>- Lineamientos para las modalidades de administración y operación de los servicios públicos.</p>	<p>-Reglamento de fraccio- namientos</p> <p>-Reglamento de cons- trucciones</p> <p>-Reglamentos de servi- cios públicos</p>

## DERIVACION DE LA MATERIA REGLAMENTARIA EN OBJETO Y ACTOS REGLAMENTARIOS

MATERIA REGLAMENTARIA	OBJETO REGLAMENTARIO	ACTOS MATERIALES PREVISIOS EN EL REGLAMENTO	REGLAMENTO (DENOMINACION)
.Ecología	- Control y supervisión del uso adecuado de reservas ecológicas del municipio.	- Delimitación de atribuciones del ayuntamiento en materia de protección ecológica. - Prohibiciones - Sanciones	-Bando de policía y Buen Gobierno -Reglamento de protección ecológica
5.Desarrollo social			
. Educación	- Bases para la concertación de acciones del ayuntamiento con la comunidad y el gobierno estatal en materia educativa.	- Delimitación de atribuciones del ayuntamiento. - Obligaciones de los habitantes del municipio. - Prevenciones - Prohibiciones	- Bando de Policía y Buen Gobierno
. Salud	- Bases para la concertación de acciones del ayuntamiento con la comunidad y el gobierno estatal en materia de salud.	- Delimitación de atribuciones del ayuntamiento. - Obligaciones de los habitantes del municipio. - Prevenciones - Prohibiciones	- Bando de Policía y Buen Gobierno
. Recreación, cultura y deporte	- Bases generales para el fomento y apoyo de las actividades culturales y recreativas entre la población y el ayuntamiento.	- Delimitación de atribuciones del ayuntamiento. - Procedimientos para la gestión de apoyos del ayuntamiento en la realización de eventos culturales y recreativos	- Bando de Policía y Buen Gobierno

## 2.2 Investigación documental y de campo.

La recopilación de los datos para elaborar el reglamento municipal se efectua mediante la consulta de materiales bibliográficos, documentos y observación directa de la materia y objetos del reglamento.

### 2.2.1 Investigación documental.

El primer tipo de investigación señalado corresponde al proceso de recopilación y análisis de datos jurídicos, administrativos, sociales, económicos y políticos provenientes de varias fuentes impresas (libros, periodicos, revistas, legislación y reglamentación, entre otras).

En el cuadro siguiente (número 2) se presenta una clasificación de las fuentes de investigación documental que indica las actividades a desarrollar, el tipo de datos que se indagarán, así como la utilidad que estos tienen para la integración de los contenidos reglamentarios.

Los lugares donde se encuentra esta información regularmente son: Centros de investigación municipal, archivos históricos de los estados, bibliotecas públicas y centros de documentación de las dependencias estatales y municipales.

CUADRO 2

## FUENTES DE INVESTIGACION DOCUMENTAL PARA LA REGLAMENTACION

FUENTES	ACTIVIDAD DE INVESTIGACION	DATOS	UTILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>- JURIDICA</li> <li>.Leyes</li> <li>.Decretos</li> <li>.Reglamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Compilación de leyes</li> <li>-Selección de normas relativas a la materia investigada</li> <li>-Comparación de normas</li> <li>-Validación de normas (legalidad y vigencia)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Artículos relativos a la materia reglamentaria</li> <li>-Contenidos de reglamentos similares o equivalentes</li> <li>-Facultades, atribuciones, funciones, obligaciones y prohibiciones</li> <li>-Procedimientos y requisitos legales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Verificación del marco jurídico vigente</li> <li>-Validación jurídica del Reglamento</li> <li>-Guía de interpretación y formulación de contenidos reglamentarios</li> <li>-Adaptación de modelos y esquemas para la descripción de procedimientos</li> <li>-Adaptación de formatos y estilos de redacción</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ADMINISTRATIVA</li> <li>.Organogramas</li> <li>.Manuales administrativos</li> <li>.Circulares y disposiciones administrativas</li> <li>.Planes y programas municipales</li> <li>.Bibliografía técnica y administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación del papel de la autoridad en el reglamento</li> <li>-Identificación de la estructura y capacidad administrativa del ayuntamiento</li> <li>-Análisis de correspondencia del reglamento con los objetivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Atribuciones y funciones del ayuntamiento</li> <li>-Responsabilidad de las dependencias</li> <li>-Indicadores de actividades coordinadas</li> <li>-Recursos potenciales, reales y estimados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Verificación de los recursos organizacionales y administrativos</li> <li>-Verificación del sistema de coordinación administrativa del ayuntamiento</li> <li>-Diseño de los mecanismos de control y evaluación de la materia reglamentaria</li> <li>-Deslinde de competencias</li> <li>-Definición de los apoyos entre las dependencias municipales</li> </ul>

## FUENTES DE INVESTIGACION DOCUMENTAL PARA LA REGLAMENTACION

FUENTES	ACTIVIDAD DE INVESTIGACION	DATOS	UTILIDAD
- ECONOMICA - Planes y programas de desarrollo - Censos económicos - Estadísticas - Leyes de ingresos municipales - Registros contables y financieros	- Identificación de las atribuciones que corresponden a la autoridad municipal en materia económica. - Identificación de la estructura y capacidad administrativa del ayuntamiento. - Identificación de indicadores económicos básicos: - Población económicamente activa. - Sectores económicos municipales.  - Selección de rangos de población distribuida en los sectores económicos.  - Estimación del monto de las sanciones económicas que establecerá el reglamento municipal.	- Población económicamente activa.  - Composición sectorial de la economía local.  - Objetivos y metas económicas gubernamentales.  - Ingreso per cápita.  - Salarios mínimos.  - Ingresos propios del municipio	- Establecimiento de criterios económicos para medir el impacto del reglamento en la economía local.  - Selección de rangos pecuniarios para la aplicación de sanciones económicas por infracciones a la reglamentación municipal.  - Racionalidad y equilibrio en las cargas económicas que defina el reglamento.  - Selección de alternativas de concertación con los sectores sociales y económicos del municipio para la aplicación de las medidas reglamentarias.  - Identificación de las áreas de la economía local que son susceptibles de regulación por parte de la autoridad municipal.

## FUENTES DE INVESTIGACION DOCUMENTAL PARA LA REGLAMENTACION

FUENTES	ACTIVIDAD DE INVESTIGACION	DATOS	UTILIDAD
<p>- SOCIALES</p> <p>.Censos de población y vivienda</p> <p>.Inventario de equipamiento urbano</p> <p>.Estadísticas de servicios asistenciales</p> <p>.Informes de instituciones sociales del municipio</p> <p>.Folletos informativos de servicios de seguridad social</p> <p>.Estadísticas políticas</p>	<p>-Identificación de los niveles de bienestar de la población.</p> <p>-Identificación de la infraestructura social del municipio.</p> <p>-Procedimientos y requisitos para la prestación de servicios asistenciales a la población.</p>	<p>-Indices representativos de:</p> <p>.Vivienda</p> <p>.Educación</p> <p>.Salud</p> <p>.Asistencia Social</p> <p>.Trabajo</p> <p>.Actividades culturales y deportivas</p> <p>.Instalaciones para el bienestar social</p>	<p>-Evaluación de los requerimientos básicos de la comunidad.</p> <p>-Establecimiento de criterios equilibrados en el aspecto económico del reglamento municipal.</p> <p>-Selección de alternativas para la concertación de acciones entre el ayuntamiento y los sectores del municipio.</p> <p>-Evaluación de las necesidades de la comunidad y las gestiones del ayuntamiento frente a instancias estatales y federales para la dotación de infraestructura de servicios sociales.</p>
<p>- POLITICAS</p> <p>.Plataforma de campaña del ayuntamiento</p>	<p>-Identificación de ofrecimientos y compromisos políticos del ayuntamiento.</p>	<p>-Ofertas</p> <p>-Demandas</p> <p>-Conflictos</p>	<p>-Registro y control de compromisos políticos por la vía reglamentaria.</p> <p>-Aportaciones de una "memoria" política para decidir si se opta por un contenido reglamentario.</p>

## FUENTES DE INVESTIGACION DOCUMENTAL PARA LA REGLAMENTACION

FUENTES	ACTIVIDAD DE INVESTIGACION	DATOS	UTILIDAD
.Discursos políticos de la autoridad municipal .Informes de autoridades auxiliares .Expedientes de demandas, peticiones y quejas	-Identificación del orden de prioridades del desarrollo municipal.	-Negociación por vía de acuerdos. -Indicadores de quejas y peticiones. -Tiempo de atención y respuesta de las demandas de la comunidad.	

Cuadro 2 (conclusión)

## 2.2.2 Investigación de campo.

Constituye la metodología de investigación para obtener y analizar datos que apoyen la elaboración del reglamento, a partir de la observación directa de los procesos que se generan en relación a la materia reglamentaria, o bien mediante la captación de las experiencias de las personas y grupos que intervienen directamente en dicho proceso.

Esta investigación se realiza en tres niveles:

- a) Entre las autoridades, funcionarios y servidores públicos municipales;
- b) Entre los grupos representativos de la comunidad; y
- c) En el medio ambiente municipal.

En el cuadro 3 se relaciona el tipo de información que se obtiene de estos niveles con los instrumentos de recopilación, la actividad para validar la información y la utilidad de los datos que resultan de la investigación de campo.

CUADRO 3

INFORMACION PARA LA REGLAMENTACION OBTENIDA EN INVESTIGACION DE CAMPO

NIVEL	INSTRUMENTO O MEDIO	INFORMACION	VALIDACION DE DATOS	UTILIDAD
a) Autoridades y funcionarios municipales  .Presidente .Sindico(s) .Regidores .Autoridades auxiliares .Funcionarios municipales	- Observación directa de procesos gubernamentales y administrativos.  - Entrevista .Abierta .Dirigida  - Encuesta  - Cuestionario	- Procesos administrativos y toma de decisiones.  - Situación actual de los sistemas de gestión  - Obstáculos administrativos.  - Actividades optimas  - Requerimientos de normati-	- Tabulación de datos en cuadros de concentración.  - Identificación de variables y constantes en sistemas administrativos.  - Selección y cruce de información configurada en pruebas documentales.	- Identificación de los requerimientos normativos y administrativos del ayuntamiento.  - Validación de la información documental.

## INFORMACION PARA LA REGLAMENTACION OBTENIDA EN INVESTIGACION DE CAMPO

NIVEL	INSTRUMENTO O MEDIO	INFORMACION	VALIDACION DE DATOS	UTILIDAD
		dad . - Requerimientos de coordinación. - Flujo de comunicación oficial al interior del ayuntamiento.	- Comparación de datos aportados por las autoridades y funcionarios municipales.	- Evaluación de los alcances políticos y administrativos del reglamento. - Evaluación de la capacidad de gestión del ayuntamiento frente al reglamento.
b) Grupos representativos de la comunidad	- Entrevista .Abierta .Dirigida - Encuestas	- Opiniones acerca de la materia reglamentaria.	- Observación directa del medio físico en que se desenvuelve la materia por reglamentar.	- Evaluación del consenso reglamentario.
.Asociaciones de productores, comerciantes, ganaderos y prestadores de servicios entre otros.	- Cuestionarios - Foros de consulta - Reuniones de auscultación	- Consenso y oposición del proyecto reglamentario. - Indicadores de la disposición de cooperación y corresponsabilidad de los grupos comunitarios respecto a la reglamentación.	- Cruce de información de encuestas, en entrevistas y foros con aquella que se obtenga de las reuniones de auscultación selectiva.	- Justificación del reglamento. - Selección de mecanismos de participación de la comunidad en el proceso reglamentario.
.Grupos organizados de la comunidad.				- Concertación de compromisos entre el ayuntamiento y la comuni-
.Asociaciones de trabajadores.				

NIVEL	INSTRUMENTO O MEDIO	INFORMACION	VALIDACION DE DATOS	UTILIDAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Organismos auxiliares del ayuntamiento</li> <li>. Asociaciones civiles y clubes de servicios.</li> </ul>				<p>dad para el cumplimiento de las normas reglamentarias.</p>
<p>c) Medio ambiente municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Infraestructura urbana</li> <li>. Características físicas del territorio</li> <li>. Estado actual de los servicios públicos</li> <li>. Seguridad pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Observación directa.</li> <li>- Entrevistas entre miembros de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemática urbana y rural</li> <li>- Potencial de la participación comunitaria en el municipio.</li> <li>- Verificación de la difusión de los reglamentos municipales.</li> <li>- Conocimiento de los reglamentos municipales por parte de la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cruce de la información obtenida del medio ambiente municipal con la que aportaron las autoridades municipales y los grupos representativos de la comunidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Racionalidad jurídica de los reglamentos municipales.</li> <li>- Atención reglamentaria de aspectos prioritarios del desarrollo y bienestar social del municipio.</li> <li>- Mejoramiento de los medios de difusión de los reglamentos municipales y disposiciones administrativas del ayuntamiento.</li> </ul>

Cuadro 3 (conclusión)

## 2.3 Procesamiento de la información.

El análisis y tratamiento de la información que fue obtenida en la etapa de investigación puede desarrollarse siguiendo las bases metodológicas planteadas en el primer apartado de esta guía, sobre todo en lo que respecta a los enfoques deductivo e inductivo, así como - las condiciones generales para la integración de contenidos reglamentarios.

Aplicando esta herramienta, los resultados de la investigación pueden ordenarse en cuadros de concentración y capitulados preliminares del reglamento.

### 2.3.1 Organización de datos en formatos tabulares.

Los cuadros de concentración de datos son valiosos auxiliares para la compilación, análisis y comparación de la información.

La integración de estos cuadros esta determinada por la complejidad que presente la materia reglamentaria.

A continuación se exponen como modelos los cuadros 4 y 5.

## EJEMPLO DE APLICACION DEL MODELO # 1

MATERIA REGLAMENTARIA: Relaciones laborales del Ayuntamiento

FUENTE JURIDICA	UBICACION Y CONTENIDO GENERICO	FUNCION JURIDICA *						UTILIDAD
		J	R	F	O	L	OB	
Constitución Política del Estado	Art. x Responsabilidad del servidor público.	X				X	X	-Referencia y base de derivación reglamentaria.
Ley de los trabajadores al servicio del Estado y los Ayuntamientos	Artículos X y Y. Derechos y obligaciones de los trabajadores.		X			X	X	- Complementación de la ley en el reglamento y base de un listado de derechos y obligaciones

(\*) CLAVES: J = Fundamentación jurídica  
 R = Regular  
 F = Facultar  
 O = Organizar  
 OB = Obligar  
 L = Limitar

(cuadro 4)

Nota: En el cuadro podrian incluirse todas aquellas leyes y disposiciones jurídicas que incidan de manera directa en las Relaciones laborales del ayuntamiento

MODELO DE FORMATO TABULAR PARA LA CONCENTRACION DE DATOS # 1

MATERIA REGLAMENTARIA:								
FUENTE JURIDICA	UBICACION Y CONTENIDO GENERICO	FUNCION JURIDICA						UTILIDAD
		J	R	F	O	L	OB	
CONSTITUCION ESTATAL	Artículos x, y, z: Descripción de la norma							-Redacción
LEYES ESTATALES								-Referencia
BANDO MUNICIPAL								-Consulta
REGLAMENTOS ESPECIFICOS								-Diseño del capitulado del reglamento
(Referidos a los aspectos generales y particulares de la materia reglamentaria)								-Definición de contenidos mínimos
								-Bases jurídicas para la derivación y/o complemento de la ley
								-Listados diversos (facultades, funciones, atribuciones, requisitos, etc.)

- (\*) CLAVES: J = Fundamentación jurídica  
 R = Regular  
 F = Facultar  
 O = Organizar  
 L = Limitar  
 OB = Obligar

Descripción: Mediante este cuadro se concentran los contenidos de los artículos y disposiciones normativas de las leyes y reglamentos que sean el fundamento jurídico de la materia reglamentaria que se este analizando.

La utilidad de este concentrado radica en la identificación de las bases legales del nuevo reglamento, distinguiéndose de ellas su función jurídica, con la que se puede prever si un artículo de alguna ley fundamenta, regula, limita u obliga alguno de los aspectos de la materia reglamentaria.

MODELO DE FORMATO TABULAR PARA LA CONCENTRACION DE DATOS # 2

MATERIA: Servicios Públicos			
OBJETO REGLEMENTARIO	SITUACION	REQUERIMIENTO DE REGULACION	MEDIDA REGLEMENTARIA
Servicio de Aseo y Limpia .Organización .Recursos .Responsabili- dades del Ayuntamiento .Obligaciones de los usua- rios del ser- vicio .Regulariza- ción del sis- tema de reco- lección y "tiro" de ba- sura .Usuarios es- peciales (comercios, locales de servicios, etc.)	- Problemas en la recolec- ción .Insuficien- cia de co- lectores .Basurenos clandestinos .Carencia de fuentes de finan- ciamien- to - funcionalidad del pro- ceso de re- colección y "tiro" de basura.	- Participación de la pobla- ción para evitar el tiro clandestino de basura y mejorar el sistema de reco- lección. - Organización y administra- ción del servicio de aseo y limpia.	- Establecimiento de proce- dimientos de almacenaje primario de basura en los domicilios. - Definición de las rutas de recolección. - Establecimiento de reco- mendaciones, prohibicio- nes y sanciones. - Otras medidas.

## DESCRIPCION:

El propósito de este cuadro es el análisis de los requerimientos de regulación en la materia y objeto reglamentario, que apoye la definición de contenidos y redacción de los artículos del reglamento. El proceso es el siguiente:

- 1º A partir de la identificación del objeto reglamentario se resumen las condiciones representativas de su situación actual;
- 2º De estos indicadores se analizan aquellos factores, sujetos y variables sociales, políticas, administrativas y económicas que reflejen una necesidad de regulación por vía reglamentaria.
- 3º La situación del objeto reglamentario y los requerimientos básicos de regulación que se hubieren perfilado, permitirán identificar o esclarecer la medida reglamentaria genérica que servirá de base para la formulación de los contenidos del reglamento.

### 2.3.2 Integración de la estructura capitular del reglamento.

Esta etapa consiste en la definición del orden capitular del reglamento a partir de Títulos y Capítulos, de acuerdo con la complejidad de las disposiciones reglamentarias que se perfilen.

El orden que regularmente se sigue es el de la secuencia lógica en que se desenvuelven las etapas por las que atraviesa la materia reglamentaria.

Otra alternativa consiste en la ordenación de los Títulos y Capítulos del reglamento, atendiendo los apartados siguientes:

- a) Previsiones Generales; cuyos artículos se dedicarán a las condiciones de obligatoriedad y de la instrumentación del reglamento.
- b) Parte orgánica. En este apartado se incluirán los contenidos que establezcan las autoridades participantes en el reglamento, así como sus atribuciones y funciones coordinadas.

- c) Parte normativa. Estará referida a las normas reguladoras de la materia reglamentaria; condiciones legales, derechos, obligaciones, prohibiciones e hipótesis de situaciones jurídicas que impliquen la participación de los sujetos del reglamento.
  
- d) Procedimientos. Este apartado agrupará al conjunto de requisitos, trámites y gestiones que los sujetos del reglamento deberán cumplir en la ejecución y observancia de la normatividad que se establezca.
  
- e) Previsiones. Se agruparán los artículos que estipulen condiciones especiales que deberán cumplirse por parte de los sujetos del reglamento, en situaciones y circunstancias que no sean del carácter normal de aquellas que se establecen en otros capítulos.
  
- f) Sanciones. En el cuerpo capitular se dedicará una parte específica (Título o Capítulo) a las sanciones que se aplicarán a los sujetos en caso de infracción a las normas reglamentarias.

- g) Recursos. Constituirá el apartado que prevea los medios de apelación a los que tienen derecho los ciudadanos ante los actos de autoridad del Ayuntamiento.
- h) Transitorios. Este es el último apartado capitular del reglamento que contendrá los artículos que sirvan para la iniciación de la vigencia de las disposiciones reglamentarias.

En todo caso, la estructuración capitular del reglamento deberá cubrir los siguientes requisitos:

- 1° Que prevea todas las etapas del proceso que presente la materia reglamentaria.
- 2° Que cada Título y Capítulo sea específico y no combine indiscriminadamente contenidos de naturaleza opuesta o aquellos que pudieran incluirse en otros apartados de mayor afinidad.
- 3° Que la división capitular del reglamento sea sencilla y que el número de Títulos y Capítulos sea el suficiente, evitando las subdivisiones que los extiendan demasiado.

### 2.3.3 Ordenamiento de los artículos del reglamento.

Para la elaboración de artículos se requiere esquematizar los capítulos del reglamento de acuerdo con un orden de lo general a lo particular, procurando cubrir la totalidad de situaciones, condiciones, derechos, obligaciones, prevenciones y prohibiciones que se refieran al contenido del capítulo que se este formulando.

Por ejemplo; en un capítulo reglamentario relacionado con los derechos de los servidores públicos se distinguen tres posibles tipos de artículos:

- Los que establecen sus obligaciones;
- Los que definen sus derechos; y
- Los que les señalan prohibiciones.

De estos tipos de artículos tendría que optarse por un orden deductivo que podría ser: Derechos-Obligaciones-Prohibiciones.

### 2.3.4 Redacción de artículos \*

Las condiciones básicas para redactar un artículo re-

---

(\*) Basado en el Manual de Estilo de NOTIMEX. México, NOTIMEX, 1974.

glamentario son las siguientes:

a) Brevedad en las oraciones y enunciados, procurándose la adecuada proximidad entre sujeto, verbo y complemento.

b) Utilización uniforme de tiempos sin combinar presente con pasado, pasado con futuro u otras combinaciones similares.

c) Redacción en forma impersonal cuando se presenten situaciones jurídicas, por ejemplo: se expresará, se tramitará, se cubrirán los siguientes requisitos, etc.

Quando el reglamento se refiera a un sujeto como persona se le identificará directamente por su apelativo, por ejemplo: el tesorero, el particular, el propietario, etc.

d) Se evitará el lenguaje coloquial, periodístico y la utilización de adjetivos, así como el "yo" y el "nosotros".

- e) Se procurará claridad, método, orden y precisión en la formulación de contenidos.
- f) Se utilizará una puntuación adecuada en la unión, separación, enlace y descripción de frases.
- g) Se buscará la brevedad en la extensión del artículo.
- h) Se evitará iniciar un artículo con negaciones.
- i) El registro de cifras se escribirá con claridad, utilizando en los casos que sea posible una descripción literal de la cifra.
- j) Se evitará el uso de abreviaturas.
- k) Se procurará la utilización del modo imperativo cuando se quiera hacer énfasis en una condición, requisito o disposición normativa que obligue a un sujeto.
- l) Se buscará en todos los casos la utilización de una ortografía correcta.

### 3. Evaluación del proyecto del reglamento municipal.

Consiste en verificar que el contenido reglamentario se apegue a la ley y que responda a los requerimientos normativos del Ayuntamiento y a las condiciones de la vida social, económica y política del municipio.

La evaluación tiene distintos niveles de aplicación que son:

- Legalidad;
- Orden administrativo;
- Validez técnica ;
- Orden gramatical y de estilo; y
- Validez política.

#### 3.1 Comprobación de la legalidad.

Es una comparación de cada artículo del reglamento con su base normativa contenida en las leyes federales, estatales y municipales.

La verificación en este caso consiste en la legalidad de la disposición reglamentaria sin que contravenga la ley, es además la certificación de que complementa, explica y detalla a la misma en el ámbito municipal.

### 3.2 Verificación del orden administrativo.

Este análisis del reglamento consiste en comprobar que las autoridades que son sujetos en el reglamento estén identificadas en su totalidad y que sus atribuciones, funciones y obligaciones estén correctamente definidas.

Se incluye también la verificación de la claridad de los procedimientos y gestiones que establezca el reglamento.

### 3.3 Verificación de los datos técnicos.

Es la validación de las normas técnicas contenidas en el reglamento, recurriendo a lineamientos y especificaciones técnicas que legalmente hubieran sido establecidas por la autoridad competente y a la asistencia de especialistas y técnicos en la materia.

### 3.4 Análisis gramatical y de estilo.

Es la comprobación de la calidad de la redacción del contenido reglamentario que tiene por finalidad "pulir" y "adecuar" las imperfecciones del estilo en que se in

tegraron los artículos.

### 3.5 Análisis político.

Junto con la comprobación de la legalidad, el análisis político es la parte medular de la evaluación del proyecto reglamentario ya que se garantiza su utilidad para el ejercicio de la autoridad municipal con relación a la comunidad.

El análisis político consiste en evaluar los alcances e implicaciones de cada artículo con relación a la capacidad legal y de gobierno de las autoridades municipales a partir de la estimación de la respuesta de la población, los intereses que se afectarán y la necesidad del reglamento contrastandola con su "costo político", el crédito, oposición o aceptación a las medidas reglamentarias.

### 4. Adaptación de un reglamento municipal.

La adaptación reglamentaria consiste en la adecuación planeada de un modelo de reglamento a las condiciones y requerimientos que se presenten en un municipio.

El modelo es un reglamento "prefabricado" o que se encuentra vigente o así lo fué en otra municipalidad.

La adaptación implica una adopción de aquellos contenidos que respondan de la mejor forma a la necesidad reglamentaria y consiste en varias operaciones tales como la verificación de la legalidad de la norma y las demás condiciones descritas en la evaluación del proyecto del reglamento municipal descrita en el apartado tres de esta guía.

De las reglas para adaptar un reglamento a las condiciones particulares de una municipalidad destacan las siguientes:

- 1a. Que el modelo sea afín a la materia reglamentaria.
- 2a. Que su contenido sea de actualidad evitando aquellos modelos de reglamentos obsoletos o antiguos.
- 3a. Que sea un modelo de reglamento preferentemente ya aplicado en otro municipio de la misma entidad federativa.

- 4a. Que se cambie la redacción del modelo que sea confusa, así como la nomenclatura ajena o extraña a los usos lingüísticos predominantes en el municipio.
- 5a. Que el modelo se apegue a la legislación federal, estatal y municipal vigente en la materia reglamentaria que se trate.
- 6a. Que el contenido del modelo no duplique ni contradiga las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno u otros reglamentos vigentes en el municipio.

#### 4.1 Alternativas de adaptación de reglamentos municipales.

La adaptación de un reglamento requiere de un análisis del contenido, estructura y de la selección e integración de los nuevos contenidos.

Las modalidades de adaptación de un reglamento municipal son dos:

a) Total

b) Parcial

a) Total.

Es aquella donde se adopta la totalidad del modelo de reglamento, ajustando de su contenido unicamente las referencias, nomenclatura y sujetos propios del municipio y de los requerimientos del Ayuntamiento.

b) Parcial.

Es la alternativa de adaptar solamente aquellos contenidos del modelo que complementen, mejoren, actualicen o afinen el reglamento que se esté preparando.

Esta modalidad es la que comunmente se desarrolla, por lo que en su ejecución puede recomendarse el procedimiento descrito para la elaboración de contenidos reglamentarios descritos en los apartados uno, dos y tres de la presente guía.

5. **Modificación, reforma y actualización de reglamentos municipales.**

El cambio y adaptación de la legislación federal, es total y municipal, así como las nuevas necesidades normativas de los ayuntamientos influyen para que los reglamentos municipales se sometan a una revisión constante que tienda a mantenerlos actualizados.

Las modificaciones, reformas y la actualización de los reglamentos forman parte del proceso evolutivo de las leyes. El proceso que se sigue para dicha modificación, reforma y actualización comprende las siguientes etapas:

- a) Identificación de nuevas necesidades reglamentarias.
- b) Verificación de los cambios de la legislación relacionados con las competencias del municipio.

- c) Determinación de los alcances de la actualización a nivel de competencias de la autoridad municipal, procedimientos, obligaciones de los sujetos reglamentarios y nomenclatura.
  
- d) Determinación de los alcances de la modificación, re forma y actualización, que puede ser total, parcial o de complemento.
  
- e) Selección de los artículos que se modificarán.
  
- f) Formulación del nuevo contenido reglamentario atendiendo los principios presentados en esta guía.

## B I B L I O G R A F I A

### LIBROS.

Carpizó, Jorge. Estudios Constitucionales. Ed. UNAM. México, 1980.

Díaz Casillas, Francisco J. La Administración Pública Novohispana. Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, 1987. Cuadernos de Análisis Político-Administrativo. No. 10.

Domínguez Compañy, Francisco. Ordenanzas Municipales Hispanoamericana. Ed. Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, Instituto de Estudios de Administración Local. Caracas - Madrid. 1982.

González, Ma. del Refugio. "Historia del Derecho Mexicano" en: Introducción al Derecho Mexicano. Ed. UNAM. I.I.J. México. 1981. Serie: A. Fuentes b) Textos legislativos, No. 25.

Jiménez Ottalengo y Moreno C. (Compiladores). Los Municipios de México. Ed. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, - México. 1978

Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ed. INAP, México. 1985.

Moreno, Daniel. El Congreso Constituyente 1916-1917. Ed. UNAM México. 1967

Ochoa Campos, Moisés. El Municipio: Su evolución institucional. Ed. BANOBRAS, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal. México. 1981. Col. de cultura municipal.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. 3a. ed. Ed Porrúa México. 1979.

Parejo Alfonso Luciano. Garantía Institucional y Autonomías Locales. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1981.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAP-CONACyT. México. 1984.  
Tomo I y II.

Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, México. 1985.

Ruiz Massieu, J. Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Ed. Porrúa, México. 1986.

## MANUALES Y GUIAS TECNICAS

Guía Técnica Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Ed. INAP. México. 1985. Serie Guías Técnicas No. 3

Guía Técnica Elaboración y ejercicio del Presupuesto de Egresos Municipal. Ed. INAP. México. 1985. Serie Guías Técnicas No 4

Guía Técnica La Contabilidad y la Cuenta Pública Municipal. Ed. INAP. México. 1985. Serie Guías Técnicas No. 5

Guía Técnica Registro y manejo de Inventarios Municipales. Ed. INAP. México. 1985. Serie Guías Técnicas No. 6

Guía Técnica La Administración de Personal Municipal. Ed. INAP. México. 1985. Serie Guías Técnicas No. 7

Guía Técnica La Asistencia Social Municipal. Ed. INAP. México. 1986. Serie Guías Técnicas No. 15

Manual de Administración Municipal. Ed. INAP-BANOBRAS. México 1987.

Manual de Reglamentación Municipal. Ed. INAP-BANOBRAS. México 1987.

NOTIMEX (Agencia Mexicana de Noticias). Manual de Estilo. Ed. Notimex. México. 1974.

#### DICCIONARIOS Y COMPENDIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México 1985. Tomos I al VIII.

Pina de Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 11a. Ed. Ed. Porrúa. México. 1983.

Tena Ramirez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1975. 6a. ed. Ed. Porrúa. México.. 1975.

Valdés, Mauricio. "El Municipio". en Diccionario de política y administración pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México. S/A. Tomo II

#### REVISTAS, GACETAS Y BOLETINES.

Centro Nacional de Estudios Municipales. "El Municipio". Boletín del CNEM . Sría. de Gobernación. Julio de 1985. No. 13.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ed. INAP-. México. Octubre de 1982 a marzo de 1983. No. 8 - 9.

H. Ayuntamiento de la Ciudad de México ."El Municipio Libre"  
Gaceta Informativa del H. Ayuntamiento de la Ciudad de México.  
Julio 18 de 1877. Tomo I. No. 2.

#### Constituciones Políticas de México.

Constitución Política de la Monarquía Española. Ed. Imprenta Real. Cádiz. 1812.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.  
Ed. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. México. 1824.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. de 1857.  
Ed. Imprenta de Ignacio Cumplido. México. 1857.

Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Ed. LII Legislatura . Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México. 1984.

**CONSTITUCIONES POLITICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Constitución Política del Estado de Campeche. Diario Oficial de la Federación. de julio 21 de 1986. Suplemento 4.

Constitución Política del Estado de Chiapas. Diario Oficial de la Federación de julio 24 de 1986. suplemento 7.

Constitución Política del Estado de Nayarit. Diario Oficial de la Federación de agosto 7 de 1986. suplemento 17.

Constitución Política del Estado de Puebla. Diario Oficial de la Federación de agosto 12 de 1986. suplemento 20.

Constitución Política del Estado de Zacatecas. Diario Oficial de la Federación de agosto 27 de 1986. suplemento 31.

**LEYES ORGANICAS MUNICIPALES**

Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial del Estado de diciembre 11 de 1977. Tomo XI . Su -  
plemento al No. 50.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima. Periódico Oficial del Estado de diciembre 8 de 1984. Tomo LXIX. No. 49.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Chiapas. Mimeo INAP-CEDAM. Estado de Chiapas. 1984.

Código Municipal para el Estado de Chihuahua. Decreto No. 518-6 P. E. Publicado en: Constitución Política del Estado de Chihuahua. Ed. C.E.N. PRI . Chihuahua. 1984.

Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Ed. LII Legislatura del H. Congreso del Estado. Guanajuato, Gto. 1985.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Estado de febrero 7 de 1984.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de mayo 10. de 1984. Tomo CCLXXXV.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Publicada en:  
Legislación del Estado de México. 1981-1987. Ed. Gobierno  
del Estado de México. Toluca. México. 1987. Tomo I.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán. Publicada en:  
Legislación Municipal del Estado de Michoacán. Ed. Gobierno  
del Estado de Michoacán. Coordinación de Apoyo Municipal, CEEM.  
1986.

Código para la Administración Municipal del Estado de Naya-  
rit. Periódico Oficial del Estado de diciembre 28 de 1983. To-  
mo CXXXIV. No. 52.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Nuevo León. Pu-  
blicada en: Compilación de la Legislación vigente en el Esta-  
do de Nuevo León Ed. Gobierno del Estado de Nuevo León. N.L.  
1985. Tomo I.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Periódico Oficial  
del Estado de Oaxaca de febrero 2 de 1984. Tomo LXVI.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Periódico Oficial del Estado de febrero 2 de 1984. Tomo CCXXX. No. 10. 2a. sec.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. S/E . Querétaro. diciembre 19 de 1983.

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de junio 9 de 1986. Tomo VI. 3a. época.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa. Periódico Oficial del Estado de mayo 25 de 1984. Tomo LXXVI. 2a. época. No. 63 bis.

Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora. Boletín Oficial del Gobierno del Estado de febrero 2 de 1984. Tomo CXXXVIII, No. 16.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Periódico Oficial del Estado de febrero 4 de 1984. 6a. época. No.

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas. Periódico Oficial del Estado de febrero 4 de 1984. Tomo CIX. Anexo al No. 10.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave. Gaceta Oficial del Estado de febrero 16 de 1984. Tomo CXXX. No. 20.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Zacatecas. Periódico Oficial del Estado de febrero 4 de 1984. Suplemento al No. 10.

#### DECRETOS

Decreto de reformas al artículo 115 Constitucional. Diario Oficial de la Federación de marzo 17 de 1987.

Decreto de creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación de mayo 3 de 1984.

**REGLAMENTOS MUNICIPALES.**

H. Ayuntamiento de Ecatepec 1982-1984. **Leyes y Reglamentos Municipales.** Ed. Ayuntamiento de Ecatepec. Estado de México. 1985.

H. Ayuntamiento de Jilotepec 1988-1990. **Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 1988-1990.** Ed. Ayuntamiento de Jilotepec 1988-1990. Jilotepec, Edo de México. 1988.

H. Ayuntamiento de José Azueta, Guerrero 1984-1986. **Regla - mentación Municipal 1984 - 1986.** Ed. H. Ayuntamiento de José Azueta 1984-1986. Zihuatanejo, Gro. 1986.

H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez 1984 - 1986. **Nuevas Ordenanzas Municipales.** Ed. Ayuntamiento de Oaxaca. 1984.

H. Ayuntamiento de Navolato, 1984 - 1986. **Reglamentación Municipal.** Ed. Ayuntamiento de Navolato, Sin. 1985.

H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. 1982- 1984. **Leyes y Reglamentos Municipales** Ed. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Edo. de México. 1982.

H. Ayuntamiento Constitucional de Zapopan 1983 - 1985. Compi  
lación de Reglamentos Municipales. Ed. Unidad Editorial del  
Gobierno del Estado de Jalisco. Jalisco. 1985.

#### FUENTES DIVERSAS

H. Ayuntamiento de Navolato, Sinaloa 1984 - 1986. "Convocatoria  
Consulta para la Reglamentación Municipal". Navolato, Sinaloa  
septiembre de 1985.

Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Reu-  
nión Popular para la Planeación: Fortalecimiento Municipal,  
Guanajuato, Mayo de 1982. (Folleto de análisis de las disposi-  
ciones jurídicas municipales).

Marver, José Andrés. La evasión fiscal en México. Concursante  
del Premio Nacional de Administración Pública de 1983.