

879309

14



**UNIVERSIDAD LASALLISTA  
BENAVENTE**



**Escuela de Derecho**

Con Estudios Incorporados a la  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**  
Clave : 879309

**La Competencia Municipal en Materia  
de Justicia Administrativa**

**TESIS**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**Que para obtener el título de:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**Presenta:**

**GERARDO SAUL GARCIA CORNEJO**

**CELAYA, GTO. JUNIO DE 1992**



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.

**CAPITULO PRIMERO.**

**BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.**

- 1.- GRECIA.
- 2.- ROMA.
- 3.- ESPANA.
- 4.- MEXICO.
- 5.- APENDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

**CAPITULO SEGUNDO.**

**HISTORIA CONSTITUCIONAL Y EL MUNICIPIO EN MEXICO.**

- 1.- CONSTITUCION DE 1824.
- 2.- CONSTITUCION DE 1836.
- 3.- CONSTITUCION DE 1843.
- 4.- CONSTITUCION DE 1857.
- 5.- CONSTITUCION DE 1917.
- 6.- REFORMAS MAS RELEVANTES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
- 7.- APENDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

**CAPITULO TERCERO.**

**LA SANCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA.**

- 1.-ANTECEDENTES PRIMARIOS BREVES.
- 2.-INTERRELACION DE GOBERNANTE Y GOBERNADO EN EL ORDEN JURIDICO.

3.-BREVES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DE LA SANCION.

4.- DEFINICION JURIDICA DE LA SANCION.

5.- CLASIFICACION JURIDICA LATO SENSU DE LA SANCION.

6.- CARACTER INTRINSECO Y EXTRINSECO DE LA SANCION ADMINISTRATIVA.

7.- APENDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

#### **CAPITULO CUARTO.**

#### **FACULTAD CONSTITUCIONAL EN LA APLICACION DE LA SANCION.**

1.- ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL.

2.- NUMERALES CONSTITUCIONALES QUE SIRVEN DE APOYO PARA LA APLICACION DE LA SANCION ADMINISTRATIVA.

3.- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS NUMERALES CORRELATIVOS AL 21 Y 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

5.- LA LEY ORGANICA MUNICIPAL, EN LA CALIFICACION Y APLICACION DE LA SANCION ADMINISTRATIVA, EN CONCORDANCIA CON LA CONSTITUCION FEDERAL.

6.- POTESTAD DEL EJECUTIVO MUNICIPAL PARA LA APLICACION DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

**CAPITULO QUINTO.**

**LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SANCIONES,  
COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA; Y SU PROBLEMATICA.**

- 1.- AMBITO TERRITORIAL.
- 2.- SUMISION DEL GOBERNADO A LA COMPETENCIA MUNICIPAL.
- 3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL EN CONCORDANCIA CON LA  
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO.
- 4.- COORDINACION DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, EN LAS  
FUNCIONES DEL MUNICIPIO.
- 5.- PRINCIPALES FACULTADES DEL MUNICIPIO.
- 6.- APENDICE DE NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

**CONCLUSIONES.**

**"QUE TODO EL QUE SE QUEJE CON JUSTICIA,  
TENGA UN TRIBUNAL QUE LO ESCUCHE, LO  
AMPARE Y LO DEFIENDA CONTRA EL FUERTE  
Y EL ARBITRARIO."**

**JOSE MARIA MORELOS Y PAVON.**

#### A MANERA DE INTRODUCCION:

He escogido este tema de Tesis por las siguientes consideraciones lógicas y jurídicas, a saber:

1.- El artículo 21 de nuestra Carta Magna, faculta a la Autoridad Administrativa la aplicación de sanciones por la infracción a los Reglamentos Gubernativos y de Policía; consistiendo aquella en multa, o arresto hasta por 36 horas.

La aplicación de la sanción, por la Autoridad Administrativa es en la esfera de competencia Municipal, en lo que a este trabajo se refiere. Tal aplicación es desde luego una molestia en la persona o en su patrimonio; y la Autoridad aplicadora y calificadora de la sanción debe fundar y motivar legalmente su procedimiento, en virtud de mandamiento escrito, con el mas elemental respeto a sus Garantías Individuales.

2.- Como es bien sabido, la calificación y aplicación de las sanciones administrativas por la Autoridad Municipal, en lo general no cumplen con los requisitos mínimo Constitucionales del procedimiento; por lo que el gobernado tiene que sufrir tal violación a las Garantías Jurídicas de legalidad y seguridad.

Por lo que también, en nuestro medio, no conocemos algún Reglamento que contenga los supuestos obligatorios para la aplicación específica de la infracción y la sanción.

3.- Todo lo anterior nos conduce a que la Autoridad Municipal, que casi siempre delega esta función calificadora en terceras personas, cometa arbitrariedades e injusticias; generando la corrupción en quienes aplican la sanción administrativa; que también carecen de los más elementales conocimientos de la manera legal y justa en que deben aplicar y calificar dichas sanciones.

De tal suerte, la aplicación y calificación por las infracciones a los Reglamentos Municipales, en las que no se prevengan con fundamento y motivación legales, son violatorias de la Constitución Federal que nos rige.

4.- Se podría responder que acudir a la protección y amparo de la Justicia Federal para que revoque o modifique la sanción solucionaría el problema, o bien ante el Tribunal Contencioso Administrativo que sea competente. No en mi criterio, pues el gobernado debe siempre gozar de seguridad jurídica y de la consecuente legalidad que de la misma emana,

en todo procedimiento cualquiera que sea su naturaleza, y no esperar que sus Garantías Individuales sean por lo normal, violadas. Pues siempre hay que prevenir la injusticia, y no siempre estaría remediando.

Por los razonamientos expuestos me he propuesto llevar a cabo, de manera modesta y siempre en la medida de mis posibilidades, con el apoyo que me da el conocimiento adquirido en mi preparación profesional y en el conocimiento de la realidad en la práctica. Todo lo cual lo pongo a la honorable consideración del Jurado que califique mi recepción.

## CAPITULO PRIMERO.

### " BRKVRK ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO"

1.- GRECIA:- La grandeza del Pueblo Griego es de amplio conocimiento y reconocimiento en la Historia Universal; las áreas de mayor esplendor, fueron sin duda en la Filosofía, las Artes y la Política. Considerando algunos que también lo relativo a la Religión.

El señorío de los griegos, fundado en su poder guerrero, dió lugar a un expansionismo de su cultura en el más amplio sentido, incluyendo la esfera jurídica; el comercio y la industria. De esta forma floreció la idea de la Democracia; que la Maestra en Derecho Teresita Rendón H. Barrera, resume en su obra de Derecho Municipal, como los principios democráticos del Pueblo Griego, así:

- 1.- " La Soberanía pertenece no a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de éstos."
- 2.- " Demos, el pueblo, es el soberano."
- 3.- " Un hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos."
- 4.- " El Demos debe respetar la Ley, sino destruye la Democracia."

5.- " La Libertad es la garantía de no ser reducido a esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos."

6.- " El Estado tiene obligación de asegurar la defensa de la Ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de fortuna, construir obras públicas, cubrir dietas para asistir a asambleas o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones." (1)

El difícil de creer que estos dos últimos principios fueran seguidos por los griegos, pues es bien sabido que una vez que hacían prisioneros a sus enemigos de guerra, los esclavizaban y que era justificada como necesaria la esclavitud, además de que no fueron tampoco pródigos en repartir sus bienes materiales para " corregir las desigualdades de fortuna." Siendo que la democracia era cerrada, con una sumisión del pueblo a los Soberanos y sólo una minoría ejercía el poder.

La idea del Municipio, en Grecia, no fue conocida. Ellos dentro de su organización política, crearon lo que se conoció como la Polis, la ciudad; como una organización social en

todos los ordenes, salvo el juridico; siendo los principales conceptos, el religioso y el político.

Así pues, la Polis Griega, fue concebida a partir de altas y ambiciosas ideas filosóficas; como una organización política, religiosa y de la cultura occidental universal, perfecta en el mundo ideal, cuyos máximos exponentes fueron los excelsos filósofos Platón y su discípulo Aristóteles; quienes forjaron en sus mentes una Polis perfecta.

Sin embargo, no podemos soslayar el gran pecado de ésta Sociedad: la justificación de la esclavitud. Así como el hecho de que su idea de la democracia era que ésta se ejerciera por una élite, sin igualdad.

2.- ROMA:- La Ciudad eterna; en donde se edificaron los pilares fundamentales de nuestro Derecho, que hasta hoy parecen incólumes, a pesar de tantos cambios en el Mundo; podemos decir que ahí, se dio a luz a la institución del Municipio, dándole vida jurídica.

Desde luego, que tales fundamentos influyeron en la formación política y jurídica del Municipio moderno; como un núcleo organizado, sostén de la unidad social del Estado; tanto que

esta entidad jurídica es considerada libre, autónoma en la administración de su gobierno y su hacienda, entendido en sentido lato y base de la división territorial y política de los Estados federativos de la República Mexicana.

La historia jurídica de Roma es extensa, abarcando múltiples instituciones de Derecho, Público y Privado; siendo del primero la que se refiere al Municipio.

La ciudad romana, era considerada como principal y libre, que se regía por sus propias leyes; cuyos vecinos podían obtener y gozar de los derechos y privilegios de la misma Roma. Estando la Urbe Romana en primer término, centro álgido de la vida jurídica y política.

Al nacer la República, es cuando el pueblo romano da los primeros pasos firmes, al establecer la institución del Tribunado trasformando su organización política. Siendo los tribunos los representantes de la ciudadanía, encargados de resolver los problemas propios de la urbe.

El problema medular de la organización política, era que no se contaba con una definición o división clara del gobierno de la Nación y una Municipal, estrictu sensu.

Ea hasta la época expansionista, de colonización; cuando la necesidad de control político y económico, principalmente; lleva a los jurisconsultos romanos a crear de manera más específica el gobierno interior de las células que conformaban la Nación: el Municipium. Aunque seguían rigiéndose las Ciudades por sus leyes particulares; dando lugar a un fenómeno de " doble " ciudadanía. Ficción jurídica originada por la circunstancia de que, por ejemplo, el ciudadano romano, no era tal con respecto a otra ciudad del País. Que de cualquier manera debió traer problemas en la convivencia de los Romanos y sus demás connacionales ; que en un principio los consideraban como extranjeros.

Necesariamente la institución del Municipio en Roma, tenía que ser perfeccionada; en busca de un equilibrio político. Porque había distintas clases de ciudadanos; varias categorías o jerarquías de Municipios: Civitas total, Civitas sin sufragio, por ejemplo. Se concedía derechos para comerciar a los connacionales " extranjeros " con los Romanos.

Señala la Maestra en Derecho Rendón Huerta Barrera, que:  
"...en Roma, se hicieron concretos tres tipos de Municipios:-

1.- Los óptimo Jure, que gozaban del Jus Suffragii y el Jus Honorum y se administraban de manera independiente; 2.- Los Caerites, que tenían todos los derechos, salvo el Jus Suffragii y el Jus Honorum, es decir, tenían esencialmente derechos civiles; administrándose frecuentemente por un Praefectus delegado de Roma; 3.- Los llamados aerari, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un Praefectus enviado de Roma, nombrado por la Comitia Tributa. Tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad arrebatada por Roma."(2)

Esta fué la época de mayor poderío y expansionismo del Imperio Romano; mantenido por la libertad de las Civitas, gobernadas por sí mismas. Terminando de manera fatal el Imperio, cuando el despotismo acaba con los Municipios romanos; aunado el fenómeno humano de la corrupción y la degeneración de las buenas costumbres y la moral, azotadas por la holgazanería y todos los vicios que de ella derivan.

Al debilitarse la estructura de la Sociedad Romana fué presa fácil de los bárbaros y conquistadores. Lo único salvaguardado, por fortuna y que prevalece hoy, lo es la tradición jurídica que nos legó este gran pueblo.

En cuanto a la historia del municipio en Roma, considero que para un entendimiento más concreto y didáctico, se hace necesario que en este Capítulo de breves antecedentes, se inserte la transcripción del cuadro sinóptico, sobre el "Proceso evolutivo del Municipio en Roma" de la obra de Derecho Municipal, de la Maestra en Derecho Teresita Rendón Huerta Barrera, como sigue:

" Aspectos generales y conceptos relativos a la Ciudad"

" Periodo Monárquico " ( Siglo VIII al V )

" Características del Derecho: { - no distinción entre derecho privado y público en la civitas.- La gens era el núcleo constitutivo de la civitas y era además un grupo familiar y político.- El rex era una transposición del pater al pleno de la civitas.- Los delitos eran de carácter privado.- Los actos jurídicos eran iguales en lo público y en privado.- Todo el derecho primitivo fué religioso-mágico."

" Civitas:- organismo político urbano superpuesto a la gente, pero en estrecha conexión con ella y en la cual el poder pertenece al mismo tiempo al pueblo de la urbe y uno a varios magistrados." (3)

" EL MUNICIPIO EN ROMA "

( Síntesis sobre su conceptualización )

" El sentido primitivo de Municipios desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las colonias federadas pudieron obtener la ciudadanía."

" Se produjo una gran confusión, ya que el término Municeps a principios del Siglo II, pudo designar tanto al ciudadano romano, fuera de Roma, como a los miembros de las colonias."

" Definición del Municipio: Una comunidad a la cual se concedía el derecho de ciudadanía, políticamente inscrita en las Tribus, pero descentralizada desde el punto de vista administrativo y dirigida por magistrados delegados por su antigua organización.- Las primeras huellas de esta concepción son antiguas, pues en 381 Tesculum se constituyó en Municipio.- Desde el punto de vista político, eran a menudo civitates sine suffragio, pues sus habitantes no tenían el derecho de venir a votar a Roma. Sin embargo, en el Siglo III, algunos municipios recibieron este derecho ( las ciudades de los sabinos, en el año 268 ). Durante este período continuó, en efecto, el movimiento ascendente de los municipios, cuyo régimen, por lo demás, no siempre presentaba ventaja, ya que estas ciudades participaban en los cargos de Roma."

" Categorías de Municipios 1.- óptimo jure, que tenían: Jus Honorum, que se administraban libre e independientes.- Jus Suffragi, eran dependientes y los dos a través de: Una

asamblea del Pueblo.- Un Senado.- Magistrados calcados de los de Roma.- 2.- Caerites: Tenían todos los derechos, salvo el suffragi y el honorum. Frecuentemente se administraban por sí mismos, recibiendo un praefectus delegado de Roma, eran las Civitates sine suffragio, propiamente dichas.- 3.- Aerari: Prácticamente sin ventaja, pues eran administrados por un praefectus que venía de Roma..." (4)

Es conveniente aclarar que la transcripción anterior se hace sólo en cuanto interesa a éste trabajo, pues dichos cuadros son más extensos.

**3.- ESPAÑA:**-- Pueblo Peninsular del Suroeste del Viejo Continente; dominado por los Romanos; por los pueblos de la Media Luna; los Astrogodos y Visigodos. De los que sufrió su influencia en el desarrollo y formación de su identidad propia.

De dichas influencias, el Derecho de Occidente, representado por los Romanos; estigmatizó la mentalidad de los españoles, condimentado ese acervo con el Derecho rígido y altamente religioso de Oriente.

De dónde deriva pues, la institución del Municipio en España?

El debate sobre el nacimiento del Municipio español es arduo entre los tratadistas jurídicos y no es el fin de esta Tesis, el resolverlo. Pero de mi muy particular punto de vista, el Municipio español tiene sus orígenes de la dominación Romana y ello por la indiscutible influencia de la tradición jurídica de aquel gran Pueblo, que como es sabido aún rige nuestras estructuras del Derecho Occidental moderno.

El fuero Municipal español, regía cada núcleo social de ésa índole, de acuerdo a sus propias características y necesidades; autogobernados por un Concejo que resolvía su problemática general de sus localidades preponderantemente rural. Los cargos concejiles eran designados en asamblea de vecinos en forma democrática; ejercían atribuciones de orden político, administrativo, militar y judicial.

La denominación de las personas en sus cargos, variaban de una región a otra. Alcaldes, Justicias mayores, merinos, de nombramiento real, etc., Así los Municipios españoles, al crear sus propios fueros, regían y vigilaban el cumplimiento de la Ordenanzas de Policía, y de Gobierno; de mercados y del comercio. Ello es un antecedente de lo que en nuestro Derecho, conocemos como Bandos o Reglamentos de Policía y

buen gobierno, con los cuales el Municipio moderno rige su destino.

Como en toda institución jurídica, la del Municipio, en España, evoluciona y tiende a su perfeccionamiento; tratándose de que sea útil y adecuado a sus necesidades. Por ello, pasa de periodos álgidos a otros casi oscuros y decadentes, en las que se pierde una característica importante: la elección democrática de las personas que iban a desempeñar los cargos concejiles. Siendo objeto de venta, perdiendo la libertad de su gobierno, para pasar a depender del Poder absoluto del Rey.

La centralización como efecto del renacimiento de los juristas románicos, acaba con la institución del Municipio, casi de manera total; por considerar el Poder Real que el pueblo no era capaz para autogobernarse; imponiendo el Soberano funcionarios de diversa índole como los merinos, y el sayón; que dieron origen a los corregidores con atribuciones políticas, militares, administrativas y aún jurisdiccionales.

La organización jurídica de los Concejos, estaban fundadas en los fueros o cartas de población. Estando a cargo la

administración de una junta de vecinos con facultades de policía de pesas y medidas, tasas de artículos de primera necesidad y jornales y algunas administrativas y judicial.

Tuvo el Municipio, distintas denominaciones, según la región: en la Villa de Aragón, se llamaban " Universidades ", designados por insaculación. En otros lugares, concejos.

La decadencia, del Municipio en España, se debió en gran medida a sus asuntos expansionistas y de conquista; aunados al centralismo y la designación de funcionarios vitalicios y objeto de venta al mejor postor; llevando al Municipio a una total dependencia del poder del Monarca, que temeroso del poder feudal, lo combatió. Lo que dió la puntilla a esta institución fué el descubrimiento de América.

4.- MEXICO:- El Municipio propiamente tal, tuvo su origen a partir de la Conquista y fué precisamente con la fundación del Primer Ayuntamiento de América, en lo que hoy conocemos como Veracruz; por Hernán Cortés, como punto vital y estratégico para lograr la dominación de la nueva tierra descubierta y del gran pueblo mexicana.

En la discutida obra del subordinado militar de Cortés, Don Bernal Díaz del Castillo, " Historia Verdadera de la conquista de la Nueva España.", explica las causas que motivaron al conquistador de controvertida personalidad; para fundar el Primer municipio en la nueva tierra. Poniendo de relieve las diferencias políticas y la voraz necesidad de reconocimiento por el Soberano de España, a Diego Velázquez y Cortés. Quienes se peleaban la supremacía para gobernar la tierra en conquista; para lo que Hernán Cortés, en un afán de independizarse de la férula del Gobernador de Cuba; estableció un Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz. Para luego reafirmar su habilidad política y astucia, al lograr que el Rey de España, Carlos V, inhabilitara a Velázquez para interferir en asuntos de la Nueva España.

Hay algunos autores que en un ángulo objetivo, tratan de buscar la causa por la que se fundó el Ayuntamiento Primero de América, aduciendo consecuencias naturales de la colonización y de las Leyes españolas. Cuestión lógica y que de alguna forma si tuvo que ser apoyo ó punto de partida para que Cortés erigiera el primer Municipio; dado que aquél buscaba precisamente que el gobierno local fuese formal y legal; no con independencia de sus ansias de conquista y reconocimiento de la Corona.

Fué pues, el Ayuntamiento de Veracruz, el ejemplo de organización política que se siguió en la fundación de otras Villas americanas; teniendo como ley aplicable " Las Ordenanzas de descubrimientos, poblaciones, y pacificación de Indias.", misma en que se fundamentaba la estructura municipal, así como facultades y atribuciones de Regidores, Alcaldes, Cabildos y también de los Gobernadores; como de las condiciones para urbanizar las nuevas Villas.

Como se ha visto a lo largo de la vida del Municipio en otros países, no podía faltar en la Nueva España, la decadencia de esta institución; originada por la corrupción en los manejos de los dineros públicos, poca o casi nula capacidad administrativa y la consecuente reducción de la independencia del municipio por el gobierno superior; sea virrey, intendencia o gobernadores; originando la centralización e intervención de aquellos en las funciones del Cabildo.

En el ocaso de la dominación española, la institución municipal, se encontraba en plena decadencia; y ya se sentían los ánimos liberalistas de Europa, con la influencia de los enciclopedistas franceses y la egolatría expansionista de Bonaparte como temas en boga y sus efectos sobre política

Real Española; las posturas ideológicas del criollismo en la Nueva España; hicieron que la institución municipal, resurgiera para oponerse a la intervención francesa, desde la colonia, en apoyo a Fernando VII que como sabemos dió origen al movimiento libertador en aquélla. Siendo éste el asunto de mayor atención por los pensadores criollos de la época. A ello, España formuló la Constitución de Cádiz de 1812, que asimiló esas inquietudes para regular la organización política del Reino Español y su Colonia.

La Constitución de Cádiz, en vigor para la Colonia hasta 1821; contenía amplia normatividad con respecto al Municipio; regulando la forma de su gobierno interior, su estructura administrativa y política, la manera de elegir a sus funcionarios públicos, sus obligaciones y los rubros en que el Ayuntamiento sería competente. Dicho Estatuto Constitucional contenía dichas disposiciones, en el Título denominado " Del Gobierno interior de las Provincias y de los Pueblos ", en sus artículos del 309 al 323.

Las Cortes Generales Españolas, en su euforia legislativa, emitieron diversos y numerosos decretos y Ordenes " para evitar las dudas que pudieran suscitarse en la ejecución de lo sancionado por la Constitución..." ( de Cádiz ); según la

colección de Leyes, Reglamentos y Circulares, sobre Municipios; obra de recopilación de Don Paulino Ponce y editada por la imprenta del Estado de Guanajuato a cargo de Don Justo Palencia en 1878; de la que transcribo los más sobresalientes para tener una óptica de lo trascendente de estos preceptos legales de la época prelibertadora en México; ( del 23 de Mayo de 1812 al 18 de Diciembre de 1821 ), como sigue:

" DECRETO DE 23 DE MAYO DE 1812.- Formación de los ayuntamientos constitucionales."

" Las Cortes generales y extraordinarias, convencidas de que no interesa menos al bien y tranquilidad de las familias que á la prosperidad de la nación, el que se establezcan ayuntamientos con la mayor brevedad en aquellos pueblos que no habiéndolos tenido hasta aquí conviene que los tengan en adelante, como también el que para evitar las dudas que pudieran suscitarse en la ejecución de lo sancionado por la Constitución, se establezca una regla uniforme para el nombramiento, forma de elección y número de sus individuos, decretan:

" I. Cualquiera pueblo que no tenga Ayuntamiento, y cuya población no llegue á mil almas, y que por sus particulares circunstancias de agricultura, industria, ó población considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente á la

diputación de la provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno."

" II. Los pueblos que no se hallen con esta circunstancias, seguirán agregados á los ayuntamientos á que lo han estado hasta aquí, mientras que la mejora de su estado político no exija otra providencia; agregándose al mas inmediato en su provincia los que se formaren nuevamente, y los despoblados con jurisdicción."

" III. Debiendo cesar en virtud de lo prevenido en el artículo 312 de la Constitución ( Cádiz ), los regidores y demás oficios perpetuos de Ayuntamiento, luego que se reciba y publique en cada pueblo la Constitución y este decreto, se pasará á elegirlos á pluralidad absoluta de votos en la forma que se establece en los artículos 313 y 314..."

" IV. Como no puede dejar de convenir en cada pueblo que haya entre el gobierno de el, y su vecindario aquella proporción que es compatible con el buen orden y mejor administración, habrá un Alcalde, dos regidores y un Procurador síndico en todos los pueblos que no pasen de doscientos vecinos; un Alcalde, cuatro regidores y un procurador en los que teniendo número de doscientos vecinos, no pasen de quinientos; un Alcalde, seis regidores, y un Procurador en los que llegando á quinientos no pasen de mil; dos Alcaldes, ocho regidores y dos procuradores síndicos en los que desde mil no pasen de

cuatro mil; y se aumentará el número de regidores á doce en los que tengan mayor vecindario."

" XII. Como puede suceder que haya en las provincias de ultramar algunos pueblos que por sus particulares circunstancias deban tener Ayuntamiento para su gobierno, pero cuyos vecinos no estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano, podrán sin embargo, en este caso, elegir entre sí los oficios de Ayuntamiento, bajo las reglas prescritas en esta Ley para los demás pueblos." (5)

" DECRETO DE 26 DE MAYO DE 1813.- Se mandan quitar los signos de vasallaje que hubiere en los pueblos."

" Las Cortes generales extraordinarias, y accediendo á los deseos que les han manifestado varios pueblos, han tenido a bien decretar por regla general lo siguiente: Los ayuntamientos de todos los pueblos, procederán por sí, y sin causar perjuicio alguno, á quitar y demoler todos los signos de vasallaje que haya en sus entradas, casas capitulares, ó cualesquiera otros sitios, puesto que los pueblos de la nación Española no reconocen ni reconocerán jamas otro señorío que el de la nación misma, y que su noble orgullo no sufriría tener á la vista un recuerdo continuo de su humillación." (6)

Más adelante, en esta colección de leyes, se refieren otros decretos sobre la forma y obligaciones de gobierno de los Ayuntamientos, de la diputaciones provinciales, de los Jefes políticos y decretos aclaratorios que sería cansado e innecesario mencionar y lo transcrito da una clara idea de como se llevaban los municipios en la época.

A P E N D I C E  
C A P I T U L O P R I M E R O .

1.- Rendón Huerta B. *Teresita. Derecho Municipal. Ed. Porrúa. México 1985. Pag. 35.*

2.- Rendón Huerta B. *Op., Cit., pag. 56.*

3.- Rendón Huerta B. *Teresita, Op., Cit., pag. 58.*

4.- Rendón huerta B. *Teresita. Op., Cit., pag. 65.*

5.- Ponce Paulino. *Colección de Leyes Municipales. Ed. Imprenta del Estado, a cargo de Don Justo Palencia. Guanajuato. Mexico. 1878, pag. 3.*

6.- Ponce Paulino. *Op., Cit., pag. 7.*

## CAPITULO SEGUNDO

### " HISTORIA CONSTITUCIONAL Y EL MUNICIPIO EN MEXICO."

1.-CONSTITUCION DE 1824:- En México independiente, predispuesto y urgido de crear su Derecho Positivo, plasmado en una Carta Magna; no podía de ninguna forma sustraerse de la influencia legislativa e ideológica de otros países; aún de la misma España, pero siempre en búsqueda ó reafirmación de una identidad nacional.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que en su nombre lleva el signo más importante y trascendente: la adopción del sistema federativo de gobierno; es decir creó los Estados de la Federación con clara influencia de la Constitución Norteamericana, de reciente factura en esos tiempos.

La Constitución Mexicana del 31 de Enero de 1824, constaba de 36 artículos; regulando la forma de su gobierno en sus numerales del 1o. al 8o., que como sabemos adoptó el sistema federativo y daba libertad a cada Estado para seguir su régimen interior conveniente, siempre que desde luego, no fuera contrario a la Constitución misma. Dicho sistema de gobierno no tuvo el éxito esperado, pues los Estados dejaron

que se fortaleciera el centralismo; que perniciosamente prevalece hasta hoy como costumbre política.

El Municipio, no fué considerado en esta primera Carta Magna de nuestro País, tal vez obediendo a un rechazo a la abundante normatividad que existía en ese rubro, en su homóloga de Cádiz, por ser del País repudiado con la independencia insurgente.

Pese a ése olvido de no regular al Municipio; no dudo que algunos Estados nacientes y con alto espíritu federalista o cesesionista, en ejercicio de su Soberanía, emitieran leyes o decretos tendientes a regular las actividades de sus municipios; que siguieron vivos de hecho con la estructura igual o semejante a la conocida durante la Colonia.

Tal cosa sucedió en nuestro Estado de Guanajuato; que promulgó los decretos números 24 y 28 del 17 de Agosto de 1825 y 6 de Marzo de 1826; que me permito transcribir en lo más destacado:

" Núm. 24.- El Congreso constituyente del Estado, instruido en la exposición que el Gobernador le dirigió sobre que se fijasen las atribuciones respectivas á los Ayuntamientos, y las que con respecto á los mismos le eran peculiares, para

poder así llenar los poderes que le corresponden, y exigir á su vez las responsabilidades de aquellas corporaciones, ha tenido á bien decretar:

" Art. 1o.- El Gobernador del Estado, respecto de las municipalidades, tendrá las atribuciones que están demarcadas para los jefes políticos en el decreto de las Cortes españolas de 23 de Junio de 1813, en todo aquello que no se oponga á nuestro actual sistema.

" Art. 2o.- Tendrá ademas el Gobernador la facultad de suspender en caso necesario á cualquiera de los individuos de las municipalidades, pudiendo arrestarlo cuando el bien y seguridad del Estado lo exijan, y mandarle formar causa si lo hallare por conveniente; mas en este evento pasará los antecedentes á la autoridad que corresponda, y pondrá a su disposición la persona arrestada, en el término de cuarenta y ocho horas.

" Art. 3o.- Todos los actos civiles ó religiosos pertenecientes al común del pueblo, cuyos gastos hayan de erogarse por él mismo ó de sus rentas privativas, serán exclusivamente de las facultades de los ayuntamientos; mas estos pasarán previo aviso al Gobernador, siempre que se halle en el lugar donde se celebren dichos actos.

" Art. 5o.- Los Ayuntamientos son libres para comisionar á las personas que á bien tengan, á efecto de que con arreglo á

las leyes recauden las cantidades que pertenezcan á los fondos de la municipalidad; pero si la comisión recayere en algún regidor, no podrá salir fuera del lugar de su residencia sin licencia del Gobierno." (1)

Como es fácil apreciar, los municipios en sus facultades de autogobierno, estaban por entero sujetos a una Autoridad intermedia superior: el Gobernador; y desde luego que éste lo era también al Centro, que a conveniencia ponía y quitaba Gobernadores de las Entidades, con todo y pacto federal.

" Núm. 28.- El Congreso constituyente del Estado libre de Guanajuato, deseando llevar á efecto lo sancionado en las secciones 6a., 7a., y 8a., de la Constitución del mismo Estado, y sistemar el gobierno político y la administración de justicia de los pueblos, decreta:

" 1.- Habrá alcaldes y ayuntamientos, en los lugares que previenen los artículos 10 y 11 de los que acompañan en las dos listas adjuntas, y son de los aprobados para la Constitución del Estado. El número de dichos alcaldes, y el de los regidores y procuradores síndicos, de que los ayuntamientos se compongan, se designará por esta ley.

" 2.- En la capital del Estado habrá cuatro alcaldes, ocho regidores y dos procuradores síndicos.

" 3.- En las cabeceras de partido, habrá tres alcaldes, seis regidores y dos procuradores." (2)

En los demás artículos de este decreto, se regula la manera de como van a elegirse los funcionarios de los Ayuntamientos por medio de Juntas Municipales Electorales; las cualidades de elegibilidad para los ciudadanos que vayan a formar el Ayuntamiento a partir del segundo domingo de cada año; el lugar en donde se instalarían dichas Juntas Electorales: " en las casas consistoriales, ó en el paraje mas público y cómodo que se designe..." contemplaba una prohibición importante: no se permitía que hubiera en los Ayuntamientos parientes hasta el segundo grado, de consaguinidad y afinidad.

Lo anterior nos da la idea de que la institución del Municipio, como piedra angular de la estructura política de México, no fué realmente desechada y logró subsistir.

**2.- CONSTITUCION DE 1836:-** Formalmente, Constitución de la República Mexicana; en la que el Constituyente dió muestra de madurez política y reconocimiento a la institución municipal; dándole vida legal en los artículos del 22 al 31 de dicha Ley Suprema.

En lo fundamental la vida de los Ayuntamientos, seguía como en tiempos de la dominación española y la Constitución de Cádiz; como lo demuestra la Constitución Mexicana en su artículo 22:-- " Habrá ayuntamientos en las capitales de Departamento, en los lugares en que los había en el año de 1808..." con variantes al número censado de habitantes de entre cuatro mil a ocho mil; dejando a la importancia y libre consenso de las Juntas Departamentales: " el número de alcaldes, regidores y síndicos...", " sin que puedan exceder de seis, los primeros; de doce, los segundos; y de dos los últimos." (3)

La elección se debía llevar en forma democrática por el pueblo.

Un punto importante, fueron los requisitos de elegibilidad de los miembros del Ayuntamiento: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; avecindado del lugar; mayor de 25 años; tener un capital que le produzca una renta de quinientos pesos anuales como mínimo. Es decir que tuvieran arraigo, solvencia moral y económica, modo honesto de vida. Cosa que se ha olvidado en nuestros tiempos.

Algunas de las funciones del Ayuntamiento eran: las de policía, salubridad, vigilancia de hospicios públicos, cárceles, hospitales, y uno novedoso e importante, el de cuidar y supervisar las Escuelas de Enseñanza Primaria, que aún prevalece y que poco se ejerce; el mantenimiento de los servicios públicos; recaudación e inversión de fondos propios, como adelanto a la libre administración de la hacienda municipal actual; la promoción de la industria, el comercio, y las actividades agropecuarias.

Los Alcaldes, intervenían en los asuntos de la comunidad con funciones similares a los Jueces de Paz, conciliando y dictando providencias en litigios urgentes y sin invadir la esfera de competencia de los Jueces de Primera Instancia; de igual manera intervenían en los asuntos de orden penal, haciendo las veces de los actual Ministerio Público, al instruir las causas; velaban también por la tranquilidad y el orden público, sujetos a su prefectura o subprefectura y a otras Autoridades de mayor jerarquía.

Las funciones de Alcaldes, Jueces de Paz, Jefes de la Policía, Prefectos y subprefectos, regidores y síndicos; estaban enlazadas de tal manera que en algunos aspectos eran

las mismas; siendo sus cargos concejiles irrenunciables salvo causa legal que lo justificara y reelegibles.

**3.- CONSTITUCION DE 1843:-** Como es bien sabido, en nuestro País políticamente novel, la efervescencia legislativa dió a luz a diversas cartas, documentos, planes, bases orgánicas, proyectos y todos con intención de Leyes Supremas, en el período de 1836 a 1857. Desde luego que no se puede negar que la búsqueda estaba encaminada a poner orden en la República naciente y con ello dictaban las bases constitucionales para la próxima Carta Magna. Como en el Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana de 1842.

El gran defecto político que imperaba en esos tiempos, era considerar a los núcleos poblacionales pequeños, como los Ayuntamientos; incapaces de autogobernarse, olvidando regular de manera más efectiva a éstos. Reconociendo tan sólo el sistema centralista, resolvía la problemática de su tiempo.

El Proyecto Constitucional conocido como " Plan de Tacubaya de 1842 " pretendía organizar un nuevo Congreso y una nueva Constitución, la de 1843. Lo que no se logró al disolverse el Congreso por los opositores políticos al instalar la llamada " Junta Nacional de Legisladores."

El Proyecto de la Constitución de 1843, tampoco dió importancia al Municipio y no se regulaba su organización y administración; dejando de hecho " vigente " lo que disponía la Ley Suprema de 1836.

Así las cosas, se expidieron para 1845, las " Bases Orgánicas de la República Mexicana " como Ley Fundamental, centralista que dividía al territorio nacional, en Departamentos, Distritos, Partidos y Municipalidades; en su artículo 103.

Dichas bases, en su artículo 134, si contemplaba la institución del Municipio en Ayuntamiento; que se constituía cuando el Padrón de habitantes registrados en las parroquias, estuvieran de acuerdo a datos censales, integrados por no menos de cuatro mil personas. Elegirían a sus miembros de dicho Ayuntamiento de manera indirecta a sus municipales y síndicos; el Alcalde era nombrado generalmente por el prefecto ó el subprefecto, con la anuencia del Gobernador en turno y éste en seguimiento del Gobierno Central desde luego.

No hay substancial avance del régimen municipal en este Período de la Historia Constitucional Mexicana; en el que obviamente dominó el centralismo como línea política a

seguir, que para colmo el Gobierno central, se reservaba el derecho discrecional de desconocer y disolver a los Ayuntamientos, deponiéndolos según su interés político, desde el Centro.

4.- CONSTITUCION DE 1857:- Esta Ley Máxima, contemplaba en sus preceptos al Municipio. Si, pero sujeto todavía a una Autoridad intermedia y considerada superior: Los Estados Federativos. Facultándolos para organizar al Municipio, en su gobierno interno. Así cada Estado, al expedir sus Constituciones locales, en lo referente al municipio fueron correlativos con la Constitución Federal que establecía en su artículo 72 fracción IV, que: " Para arreglo del Distrito Federal y Territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las Autoridades políticas y Municipales que se agregará, y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales." (4)

Posteriormente, en el Imperio Mexicano, para 1865; se emitió un " Estatuto Provisional del Imperio Mexicano ", que en lo conducente al Municipio, reguló a éste en sus artículos del 36 al 44; siendo todos relevantes en el ejercicio y atribuciones de los Alcaldes; las contribuciones municipales; el auxilio de asesores y sustitución de las faltas temporales

de aquellos por tenientes; la elección directa y popular de los funcionarios municipales, salvo los que enviara el Emperador.

Entra en la escena política, Don Porfirio Díaz y deja honda huella en la historia; idea su " Plan de la Noria " de 1871 en donde reconoce: " ... que el gobierno tiránico e impopular ha sacrificado la voluntad de los pueblos por el ciego encaprichamiento del poder personal.., y que la Unión debe garantizar a los Ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos de su independencia, indispensable para su libertad." (5)

Al suscribir de igual forma lo que se conoció como el " Plan de Tuxtepec.", en 1876, el General Díaz dice con elocuencia en el preámbulo de dicho plan, que: " La administración de justicia se encuentra en la mayor prostitución, pues se constituye a los Jueces de Distrito en agentes del Centro para oprimir a los Estados; que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los Ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno." (6)

Como sabemos, ése ánimo porfirista fué en el fondo retórica política; y a ello dieron respuesta los liberales mexicanos

en la propuesta desde el exilio en los Estados Unidos de Norteamérica, en su " Programa del Partido Liberal Mexicano ", desde San Luis Missouri en 1906; tocando el tema del Municipio; proponiendo que se reorganizara y se robusteciera, porque había sido suprimido.

No podemos olvidar a Don Francisco I. Madero que también en su " Plan de San Luis " de 1910, en donde consideró que los Ayuntamientos sólo existían en el cuerpo legal de la Constitución y que en los hechos eran los Gobernadores los que imponían a la autoridades municipales. Se sentían ya en el País los reclamos del pueblo, que se convertirían en la epopeya revolucionaria, que indiscutiblemente trajo cambios vitales en lo Social y el lo Jurídico, adecuándose a los tiempos.

**5.- CONSTITUCION DE 1917:-** En 1916, en la Ciudad de Querétaro; Don Venustiano Carranza, envió su mensaje y proyecto de la Constitución y en él, tocaba el tema del Municipio en su punto número 62; diciendo : " El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino también dará libertad económica, supuesto que

tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades..." (7)

Como se puede apreciar, se dictaron las bases generales para que el Constituyente aprobara y dictaminara en su 52a. Sesión Ordinaria el 20 de Enero de 1917, lo conducente al ahora artículo 115; desde luego que no sin antes debatir en la Tribuna arduamente. Siendo el texto constitucional aprobado como sigue:

" Los Estados adoptaran, 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 al 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 administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen 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." (8)

El párrafo siguiente, establecía que tanto el Ejecutivo Federal y el Local, tendrían bajo su mando a la fuerza pública en los Municipios en donde residieran dichos titulares. Como un símbolo de respeto a tal investidura.

No podemos criticar el loable esfuerzo del Constituyente, que hizo para discutir y aprobar la Constitución misma en sesiones extenuantes y acaloradas; por algunas contradicciones técnicas en la redacción del texto del 115. sino congratular su legado jurídico y político; que tanto tiempo se tuvo en el olvido y que no desapareció por fortuna, la institución del municipio; sea cual fuere el nombre que se le dió a lo largo del camino de nuestras Leyes Constitucionales en México. Cada época; cada Estatuto legal, de alto rango o no; de vigencia efectiva o sólo en proyectos; nos fueron llevando a alcanzar una maduración jurídica y política, para dar luz y vigor al artículo 115 de la Carta Magna actual.

Dada la imperfección que conlleva toda obra humana y la búsqueda de la superación y el perfeccionamiento, no podían faltar reformas a este estatuto constitucional en comento. Referiré las más importantes.

**6.- LAS REFORMAS MAS RELEVANTES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. (9)**

**La primera.-** Con Don Alvaro Obregón en 1928, que no afectaba en realidad al Municipio, pues iba encaminada a limitar el número de Diputados en los congresos de los Estados " de acuerdo a las necesidades que la lógica y su capacidad económica les aconseje."

**La segunda.-** En 1932, en que se solicitó retirar el segundo párrafo del inciso primero. Iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario; con la circunstancia de que en el artículo en comento se hiciera referencia a " Concejos Municipales " y " Juntas de Administración Civil " cuestión que el Congreso no aceptó, pero si una adición a la fracción I, en cuanto a la elección de los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos en forma popular y directa; prohibiendo que pudieran ser reelectos para el periodo inmediato; así como a todos los funcionarios propietarios que formaran parte del municipio la misma prohibición, no cuando fueren suplentes.

**La tercera.-** Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de Enero de 1943; no implicaba al Municipio; pues sólo se amplió el término constitucional del mandato de los Gobernadores a seis años, en vez de cuatro.

**La cuarta.-** Por iniciativa del entonces Presidente de la República Miguel Alemán, adicionando la fracción I; del artículo en comento. Esta iniciativa daba a la mujer, participación en igualdad de circunstancias que los varones, para que pudieran votar y ser votadas en las elecciones municipales. Esta iniciativa dió margen a amplios debates por romper un tabú político: la participación " peligrosa " de la mujer en la política, a quien no se le reconocía otra facultad que la de hacerse cargo de su hogar.

**La quinta.-** La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de Octubre de 1953; que quedó como lo transcribo a continuación, en lo concerniente al Municipio:

" 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 periodo 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 dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato."

**Siguientes reformas.-** De 1953 a la fecha, este artículo constitucional ha tenido sustanciales reformas en lo político

y en lo administrativo, tanto en lo que se refiere a las Entidades Federativas y al Municipio en su ámbito.

Así, para cuando ejerció su mandato constitucional José López Portillo, se habían adicionado las fracciones IV, facultando al Municipio en su ámbito de competencia, la expedición de Reglamentos y disposiciones administrativas, y de leyes, tendientes a cumplir el párrafo tercero del artículo 27 de la Carta Magna; que igual dió origen a la Ley de Asentamientos Humanos en tiempos de Luis Echeverría; acordes a los actuales Planes de Desarrollo Urbano y con respeto a la Ecología, hoy en boga. Desde luego que como es bien sabido, el Municipio no está facultado para expedir Leyes, como lo indicaba esa reforma.

En la Reforma Política, emprendida en el Gobierno de López Portillo, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Diciembre de 1977, se adicionó el artículo en comento, en su fracción III, al introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos con una limitante de aplicabilidad: sólo para municipios de 300 mil habitantes ó más.

Este límite cuantitativo, fué por fortuna suprimido. Y obliga a los Estados al respecto irrestricto del principio referido, es decir que al momento, TODOS los Municipios en su elección se regirán por la proporcionalidad en los votos emitidos con

ese fin político; vigente ahora en su fracción VIII. Que por otro lado fué adicionada en lo concerniente a las relaciones laborales del Municipio y sus trabajadores; en concordancia con el artículo 123 de nuestra Ley Suprema y las leyes que de este derivan.

Posterior al ejercicio político de José López Portillo, las adiciones a este numeral, así como sus reformas y que llegó a tener diez fracciones; quedando ahora sólo ocho. Enriquecieron la Competencia Municipal, en lo administrativo en cuanto a los Servicios Públicos, pretendiendo su descentralización; pero ello en concordancia con las Entidades Federativas SOLO en lo que fuere necesario y conforme a su particular situación social, económica, y territorial ó geográfica; pudiendo celebrar convenios de coordinación, con otros Municipios vecinos.

Para 1991, se adicionó una reforma de control político para el Municipio por parte de los Congresos de los Estados; la facultad de suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición, suspender o revocar el nombramiento de alguno de sus miembros, aduciendo razones ó causas graves que estén prevenidas en las Constituciones o Leyes Locales, previa defensa y rendición de pruebas en lo que se ha denominado Juicio Político. La Constitución Política para el Estado de Guanajuato en su artículo 63 fracciones XXII y XXIX facultan

al Congreso a erigirse en Jurado de Responsabilidades en el caso de este tipo de juicio y a declarar la desaparición ó suspensión de los Ayuntamientos, pero sin que expresamente se estatuyan cuales son las causas graves, dejando una manga muy ancha y con el peligro de dejar al capricho político en turno, tan toral decisión.

Otra materia que amplía el ámbito de competencia Municipal es el relativo a la urbanización; la formulación y aprobación, administración en los planes de desarrollo urbano y ecología. Lo anterior ahora previsto en su fracción V, además de la facultad, que mi opinión debería ser obligación; de crear zonas ó reservas ecológicas y una muy importante: INTERVENIR en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. Punto no reglamentado, a pesar de ser vital para el buen desarrollo de los planes de urbanización municipal.

Desde luego, que no se debe soslayar la parte referente a la economía municipal; que algunos consideran toral, aduciendo con un punto de vista pragmático, que la libertad y autonomía municipales, carecen de sentido si no hay los medios materiales para su ejercicio y preservación. Nada más cierto; pero debemos considerar que de nada ó poco sirve una sin la otra. Puez el Municipio tiene elementos intrínsecos como lo son su ámbito de competencia temporal y espacial, su personalidad jurídica, su administración misma, además de los

elementos materiales que lo conforman; así como otros extrínsecos, como lo son la cultura, las condiciones socioeconómicas de sus gobernados y su educación, por citar algunos lato sensu. Son todos ingredientes sine qua non, para que el Municipio culmine sus fines.

Todo ello, sin embargo, en lo económico; depende el Municipio en lo interno, de la aprobación de su proyecto de Ingresos y Egresos que anualmente, el Congreso Local, aprueba en forma de Ley. Lo que hace al Municipio no tan independiente, por estar restringido en sus facultad " legislativa" y poco ó muy mal aprovechada la facultad para expedir sus Reglamentos en aras de una mejor administración, tan amplia como las necesidades mismas del Municipio. No quiero decir que se deba caer en un desbordamiento reglamentario; sino siempre en aras de la buena vecindad y de la interrelación de los habitantes o visitantes del Municipio, y desde luego dentro del marco jurídico establecido, por el orden de Derecho.

A P E N D I C E  
C A P I T U L O S E G U N D O .

1.- Ponce Paulino. Colección de Leyes Municipales. Ed. Imprenta del Estado, a cargo de Don Justo Palencia. Guanajuato. México. 1878. pag. 32.

2.- Ponce Paulino. Op., Cit., pag. 33 y sig.

3.- Rendón Huerta B. Teresita. Derecho Municipal. Ed, Porrúa. México. 1985. pag. 105.

4.- Rendón Huerta B. Teresita. Op., Cit., pag. 113.

5.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Ed. del Congreso de la Unión. Tomo VIII. Antecedentes y Evolución de los artículos 107 al 136 Constitucionales. Artículo 115, Constitución de 1917. México. 1967. pag.307.

6.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Op., Cit., pag. 308.

7.- XVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Op., Cit., pag. 309.

8.- XLVI Legislaturas de la Cámara de Diputados. Op., Cit., pag. 370.

9.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Op., Cit., pag. 371 a la 425. (nota aclaratoria: sólo hasta la quinta reforma; las siguientes se tomaron de diversas Constituciones Federales ).

## CAPITULO TERCERO.

### " LA SANCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA."

1.--ANTECEDENTES PRIMARIOS BREVES:- Remontarse a los antecedentes primarios de la sanción, sería una labor extenuante, que no es el objetivo de este trabajo; pues significaría hablar del origen mismo del hombre. En términos generales la sanción se traduce en lo que conocemos en la Historia como la venganza privada, cuestión que en la actualidad se ha superado por medios legales dentro de nuestro orden jurídico.

Apuntaremos que la materia administrativa, encuentra su fuente en el Derecho Romano que hizo distinción del Derecho, en Público y Privado. Aunque en cuanto al Administrativo las referencias son pocas.

Se designaba como Derecho Público, aquellas normas jurídicas que tienden al interés colectivo y como Derecho Privado, aquellas otras que guardan con preferencia el interés individual, el de los particulares.

Cabe señalar que hay diversidad de criterios en cuanto a esta división, siendo los más sobresalientes la Teoría del Interés, y la Teoría del Mayor Valor del Derecho Público.

2.-INTERRELACION DE GOBERNANTE Y GOBERNADO EN EL ORDEN JURIDICO:- Admitido que el fundamento de vinculación jurídica, no radica concretamente más que en los hechos condicionantes de la orden autoritaria ó del negocio jurídico; carece de importancia atribuir a uno y otro una validez jurídica superior.

Gobernante y gobernado, en su interrelación en un orden jurídico; en los actos jurídicos realizados por los Organos del Estado, en cuanto a actos de naturaleza pública; se les reconoce una supremacía, sobre actos jurídicos no emanados de la Autoridad o a los privados; es justificada políticamente. Aunque la Autoridad es limitada en cuanto sólo puede hacer lo que la Ley le permite y al gobernado sólo lo que la Ley no le prohíbe.

Así, vemos como la Autoridad ejerce su poder, su coacción, para aquellos que no cumplen con las normas establecidas jurídicamente obligatorias, y aún con esa ejemplaridad hace que los demás cumplan con dichas normas.

Cuando el Hombre, por necesidad primero y luego por obligación, se somete a un orden jurídico y lo crea; este

orden trasciende a la voluntad particular y forzosamente tiene que acatar la colectiva. Es cuando de manera sistemática, organizada, transfiere la facultad de castigar, de coaccionar a los infractores de ese orden jurídico y es cuando nace la sanción legal.

El Estado en su evolución hace suyo este medio para someter al gobernado y siempre con la ejemplaridad para que los otros no infrinjan la Ley y si lo hicieren, conocerán de antemano la penalidad.

Desde luego que este no es el fin primordial o único de Estado, ni de sus relaciones con los gobernados, sino parte de su función administrativa, concreción de las Normas generales obligatorias.

La técnica jurídica de la administración consiste, según Kelsen, en que:

"Mediante Leyes y Reglamentos, el Estado convierte en deber una determinada conducta humana, estatuyendo que la conducta contraria será sancionada con pena o ejecución." (1)

Es la forma organizada coactiva, con bases en un orden jurídico, en un Derecho positivo vigente, sea Ley Máxima ó

Secundaria, con que el Estado ó el Organo de éste, en una actividad formal y material, aplica las sanciones a los infractores de la Ley, cualquiera que esta sea su naturaleza.

**3.- BREVES ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DE LA SANCION:**-En general los antecedentes Constitucionales e Históricos de la sanción administrativa, podemos situarlos como fuentes determinantes en nuestra Ley Máxima, a partir de la Constitución Política de la Monarquía Española, conocida como la Constitución de Cádiz de 1812; que restringía la Autoridad del Monarca al respeto irrestricto de la libertad de los individuos, sus súbditos; dando esta Ley, potestad exclusiva a los Tribunales para conocer de causas civiles y penales. También limitaba al Rey y las Cortes a ejercer funciones jurisdiccionales, respetando el principio de cosa juzgada, sin reiniciar causas fenecidas.

El Reglamento provisional del Imperio Mexicano de 1822, decretaba que el Jefe Político era el pilar fundamental del orden social y el bienestar público; pudiendo imponer penas correccionales cuando los delitos no merezcan pena infamante o corporal, en cuyos casos se entregaria al infractor al Tribunal legalmente competente. Reducia las correccionas a

multa, arresto hasta por 30 días o confiscación de los efectos en que se contraviniera la Ley.

Este Reglamento, en sus artículos del 48 al 50, se puede catalogar como el primer antecedente mexicano de la sanción como ahora la conocemos, en cuanto a la competencia de la Autoridad Administrativa.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionando en 1824 por el Congreso General Constituyente, en su artículo 112 fracción II, restringía las facultades del Presidente de la República, haciendo que respetara la libertad, sometiendo a Tribunales competentes a las personas arrestadas dentro de 48 horas. Contemplando garantías de seguridad y legalidad para el gobernado a manera muy general; pero dejando una puerta muy amplia para violentar esas garantías, al decir el estatuto Constitucional, que cuando lo exija el bien y seguridad de la Federación, el Presidente podría arrestar individuos.

En su artículo 5 fracción XIII, del Voto Particular de la Minoría de la Comisión Constituyente de 1842; proponía como garantía de seguridad, dentro de los Derechos del Hombre que ésta Constitución debía otorgar: el que la aplicación de las

penas era propia de la Autoridad Judicial, y la Política sólo podía imponer castigo pecuniario y de privación de la libertad corporal, a los delitos propios de su resorte.

Las facultades para imponer dichas sanciones por la Autoridad se encontraban determinadas por la Ley.

En los artículos 58 y 117 fracción XXIX del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856; se estatuyó que la Autoridad Política sólo podía castigar las faltas de su resorte con la suspensión de empleo, penas pecuniarias y demás correccionales expresadas en la Ley. Dando facultad a los gobernadores para aplicar las penas correccionales determinadas por las Leyes de Policía, exposiciones y bandos de buen gobierno.

El proyecto para la Constitución Política de 1857, en su numeral 30, establecía que la aplicación de las penas propiamente tales era exclusiva de la Autoridad Judicial. la Política o Administrativa sólo podía imponer como corrección desde 10 hasta 500 pesos de multa o desde ocho días hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determinara la Ley.

Se puede apreciar que en estos últimos Estatutos Constitucionales, aun provisionales o como proyectos ya consideraban la importancia y competencia de la Autoridad Administrativa en cuando a la aplicación específica de sanciones por faltas menores en la esfera de los bandos de Policía y buen gobierno.

Pero es sin duda, que hasta la Constitución de Querétaro, es cuando adquiere nitidez jurídica y respeto irrestricto a las Garantías de Seguridad y Legalidad que con preponderancia, el Estatuto de rango máximo en su numeral 21, limita expresamente a la Autoridad Administrativa para castigar infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía.

Después de arduos y prolongados debates de los Constituyentes de 1917, en cuanto al texto Constitucional en su artículo 21: y que es el que preponderantemente determina la sanción administrativa a los gobernados, quedó en vigor como sigue:

"COMPETE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EL CASTIGO DE LAS INFRACCIONES DE LOS REGLAMENTOS GUBERNATIVOS Y DE POLICIA, EL CUAL UNICAMENTE CONSISTIRA EN MULTA O ARRESTO HASTA POR 36 HORAS; PERO SI EL INFRACITOR NO PAGARE LA MULTA QUE SE LE HUBIERE IMPUESTO SE PERMUTARA ESTA POR EL ARRESTO CORRESPONDIENTE, QUE NO EXCEDERA, EN NINGUN CASO, DE 15 DIAS.

SI EL INFRACTOR FUERE JORNALERO U OBRERO, NO PODRA SER CASTIGADO CON MULTA MAYOR DEL IMPORTE DE SU JORNAL O SUELDO DE UNA SEMANA." (2)

El momento histórico en que se aprobó el artículo que antecede, fue en la sesión ordinaria del sábado 13 de Enero de 1917, con 158 votos a favor y 3 en contra. Siendo trascendental la protección a la clase trabajadora que no había sido considerada en textos análogos en los antecedentes que hemos citado.

Tratando de confirmar esta protección con lo establecido en el artículo 22 del mismo cuerpo legal; que prohíbe las penas excesivas concordante también con el espíritu protector del artículo 123 Constitucional aprobado por los mismos Constituyentes.

La Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983; consagró un principio de justicia, al considerar que una semana de jornal o sueldo, era por demás lesivo a la economía familiar del obrero o jornalero, en caso de la sanción administrativa del artículo 21 Constitucional; además de que también era excesivo el arresto hasta por 15 días.

En la actualidad, el texto vigente, estatuye como máximo un día de jornal como multa o conmutativamente el arresto hasta por 36 horas.

**4.-DEFINICION JURIDICA DE LA SANCION:**-La sanción, es definida como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.

Como toda consecuencia de Derecho, la sanción se encuentra condicionada por la realización de un supuesto. Y tal, dice la Doctrina, tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma a cargo del sujeto sancionado. Así la obligación cuyo incumplimiento representa dicho supuesto jurídico de la sanción, deriva a su vez al de carácter primario. Sin las obligaciones que éste impone no se da el secundario y por consiguiente la sanción no se aplica.

Desde luego que la sanción no es la única consecuencia derivada del incumplimiento de normas jurídicas. Por lo que no se debe considerar como sanciones por ejemplo, las represalias internacionales o la legítima defensa, por mencionar sólo dos casos.

5.-CLASIFICACION JURIDICA LATO SENSU DE LA SANCION:- Al tratar el tema sobre la sanción, obligadamente hay que referirse a su clasificación que puede ser desde distintos puntos de vista. Así se dice que habrá tantas especies de sanciones como disciplinas jurídicas haya en especial; habrá pues, Penales, Civiles, Administrativas, de Derecho Internacional, Mercantiles, etcétera.

Sin embargo también hay sanciones que pueden ser aplicables a distintas ramas jurídicas, como lo son, el pago de perjuicios e indemnización que pueden ser dentro de lo Civil o lo Mercantil, y también en lo Penal. Y de todas formas sigue siendo sanción, con independencia de la materia. Podemos mencionar para abundar sobre el particular, el caso de la nulidad y rescisión, que se aplica también indistintamente en las diversas materias de Derecho.

La forma más adecuada será clasificar a la sanción de acuerdo a su finalidad que persigue y su relación con la conducta ordenada por la norma primaria que se infringe y la que constituye el contenido mismo de la sanción, para seguir el criterio del distinguido jurista mexicano Don Eduardo García Maynez. (3)

El texto del segundo párrafo del artículo 21; es claro el establecer que la Autoridad Administrativa impondrá CASTIGO por infracciones a los Reglamentos Gubernativos de Policía; (lo que restringe esa competencia al Poder Ejecutivo Federal, al Ejecutivo de las Entidades Federativas y al Municipal), consistiendo dicho castigo únicamente en MULTA o ARRESTO no mayor de 36 horas y además tratándose de Jornaleros u Obreros la multa no podrá exceder de un día de su salario. Tomando en consideración y base al salario mínimo general que rija dentro del ámbito de la competencia de la Autoridad que aplique la sanción.

El tipo de sanción que impone el texto Constitucional es el castigo, cuya finalidad es aflictiva. No persigue el cumplimiento del Deber Jurídico Primario o norma infringida, ni la obtención de prestaciones equivalentes, según la óptica doctrinal del Maestro García Maynez. Que distingue al referirse a las relaciones entre la Norma que previene en este caso concreto, al Reglamento de Gobierno y de Policía, y al Constitutivo de la sanción, o sea la infracción a tales ordenamientos. Y que el distinguido jurista mexicano ofrece en su obra de Introducción al Estudio del Derecho, en el

siguiente cuadro sinóptico. Concibiendo dos posibilidades de esas relaciones en las sanciones jurídicas; como sigue:

RELACIONES ENTRE EL DEBER JURIDICO PRIMARIO  
Y EL CONSTITUTIVO DE LA SANCION.

De coincidencia:- Cumplimiento forzoso (su fin consiste en obtener coactivamente la observancia de la norma infringida).

De no coincidencia:- a).- Indemnización.- Tiene como fin obtener una prestación económica que equivalga al Deber Jurídico Primario.

b).- Castigo.- Su finalidad inmediata es aflictiva. No persigue el cumplimiento del Deber Jurídico, ni su indemnización. (4)

Así la multa que impone la Autoridad Administrativa, de acuerdo al 21 Constitucional, será meramente un Castigo por la infracción al Reglamento aludido en dicho precepto. Sin que de manera inmediata y directa obligue a que el infractor cumpla la norma establecida, pues su incumplimiento se traduce en hecho consumado, anterior a la sanción. Y si vuelve a violar la norma obligatoria se le volverá a imponer castigo por la Autoridad y así indefinidamente. Teniendo cuidado en que cada infracción sea por un acto diferente, aunque se viole el mismo precepto, por el mismo sujeto infractor.

6.- CARACTER INTRINSECO Y EXTRINSECO DE LA SANCION ADMINISTRATIVA:-De esta suerte, la sanción en materia administrativa será preventiva intrínsecamente, en cuanto no se cometa la infracción pues entonces pierde tal carácter para ser un simple castigo.

Por lo tanto el fin de la sanción en Materia Administrativa y concretamente a lo establecido en el Estatuto Fundamental que nos concierne tendrá carácter mixto: Por un lado preventiva, en cuanto estimula la observancia de los Reglamentos Gubernativos y de Policía por el gobernado; y por el otro implica, un castigo a la inobservancia de tales normas, lo que se traduce en aflicción inmediata al infractor.

A P E N D I C E  
C A P I T U L O T E R C E R O .

- 1.- Kelsen Hans. *Teoría General de Estado. Traducción directa del Alemán de Legas Lacambra Luis; Ed. Nacional S.A. México 1948. pag. 311.*
- 2.- *XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Ed. del Congreso de la Unión. Tomo IV. Antecedentes y Evolución de los Artículos 16 al 27, Constitución de 1917. Artículo 21. México. 1917 pags. 280 a 284.*
- 3.- *García Maynez Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa. México. 1979. pag. 298.*
- 4.- *García Maynez Eduardo. Opus Cit., pag. 302.*

## CAPITULO CUARTO.

### " FACULTAD CONSTITUCIONAL EN LA APLICACION DE LA SANCION."

1.-ARTICULO 21 CONSTITUCIONAL:- Es indudable que la facultad para que la Autoridad Administrativa aplique sanciones está en el texto Constitucional del articulo 21 en su párrafo segundo. El que hemos transcrito en el capítulo inmediato.

2.-NUMERALES CONSTITUCIONALES QUE SIRVEN DE APOYO PARA LA APLICACION DE LA SANCION ADMINISTRATIVA:-También debemos considerar otros numerales Constitucionales que son correlativos al 21 ó bien sirven de apoyo legal para la aplicación material de la sanción administrativa.

Cuando hablamos de la sanción, lo primero que pensamos es en que es una molestia. Sea que infrinjamos ó no la Ley ó Reglamento.

El Jurista, de inmediato diría: ¿Hay fundamento?, ¿Cuál es el motivo por el que se sanciona?, ¿Qué Autoridad ordena la sanción y es ésta competente?

Tal planteamiento nos lleva al artículo 16 de la Carta Magna, que en lo conducente estatuye:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la AUTORIDAD COMPETENTE, que FUNDE Y MOTIVE la causa legal del procedimiento."

Y pone coto a los abusos que pudiera cometer la Autoridad, así, estas garantías de legalidad y seguridad jurídicas, limitan al Poder Público, protegiendo a los particulares. Siendo absoluta la prohibición de causar molestias si no son justificadas de acuerdo al Estatuto en comento.

El otro planteamiento que surge es: ¿Quién nos aplica la sanción?, ¿Es su fundamento legal vigente?, ¿Cuál es la base procedimental que se nos aplica?

Las relaciones de Gobierno y gobernado, implican estricto apego a la Ley y respeto a las Garantías Individuales. De tal suerte que el artículo 14 de nuestro Máximo Estatuto Político, previene la seguridad jurídica al establecer:

"A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

Y en su segundo párrafo dice a la letra:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme leyes expedidas con anterioridad al hecho."

Se establece claramente la subordinación de la Autoridad a la Ley, limitando su Poder Público en beneficio de la persona humana, del gobernado; como también lógicamente protege a la persona moral, o habitantes transitorios y permanentes, nacionales o extranjeros. Que haya juicio y que éste se siga ante un Tribunal ya existente y competente. Que se cumpla estrictamente con las formalidades y trámites legales, por Leyes vigentes.

El principio de igualdad que inspira el primer párrafo del artículo 13 de nuestra Constitución Federal vigente, es de igual modo una garantía y obliga a la Autoridad a su respeto: "Nadie puede ser juzgado por Leyes privativas ni por Tribunales especiales."

La Ley debe ser general, abstracta e impersonal. Es decir, es necesario que prevea situaciones no referidas a alguien en particular; no debe hacer distinciones de sexo, nacionalidad.

religión o raza. La Constitución es categórica en su texto: NADIE puede ser juzgado por Tribunal especial. TODOS los Jueces y Tribunales tienen fijada su competencia y su jurisdicción en normas jurídicas generales, impersonales y abstractas; condiciones que también debe tener la Ley Administrativa ó Reglamentos idem.

De igual forma la aplicación de la sanción administrativa no debe ser excesiva, como lo establece el artículo 22 Constitucional, al prohibir la multa excesiva y la confiscación de bienes, salvo que ésta se aplique para el pago de multas o impuestos.

En cualquiera de los dos casos, es necesario que el acto este fundado y motivado; ordenado por la Autoridad competente. En nuestro caso la Autoridad Administrativa Municipal.

La medida proteccionista trascendente para la clase trabajadora, y que en un principio de justicia reformó la LII Legislatura del Congreso de la Unión; al reformar el artículo 21 de nuestra Constitución Política Federal. estableciendo en tal ordenamiento que la multa administrativa en tratándose de obreros, jornaleros o trabajadores, no podrán estos ser sancionados con multa mayor de un día de su salario o jornal

y se da igualitariamente el mismo tratamiento a los no asalariados, siguiendo los principios de generalidad, de la Ley así como que ésta sea abstracta e impersonal.

Así el artículo 123 de la mencionada Ley Fundamental, ratifica esta medida protectora del salario en su fracción XXVII inciso F, estableciendo que es una condición nula en los contratos de trabajo las que permita retener el salario por concepto de multa.

**3.- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL:-** En cuanto a la competencia de la Autoridad Administrativa para la aplicación de sanciones en el ámbito del Municipio; la encontramos estatuida en el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana; puesto en boga en los últimos tiempos, en aras de un reconocimiento a lo que se considera el núcleo de la Organización Política en México, así como en base de su división territorial y organización administrativa.

El citado estatuto da la categoría de MUNICIPIO LIBRE, a ese núcleo político que es el Municipio; al ordenar que no habrá ninguna Autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, que la elección de su Ayuntamiento será por elección popular y directa y administrado por dicho cuerpo colegiado.

Sin embargo este precepto da facultades a las Legislaturas Locales para que en casos graves de acuerdo a la Ley se podrán suspender Ayuntamientos, suspender o revocar mandato a alguno de sus integrantes quienes tendrán que ser oídos y vencidos en lo que se ha denominado Juicio Político. Mismo al que ocurren los opositores políticos del Ejecutivo en turno, sea cual sea el Municipio que representen.

En su fracción II se establece que el Municipio tendrá personalidad jurídica propia e independencia en el manejo de su patrimonio. Y en el segundo párrafo de éste apartado, se faculta al Ayuntamiento a expedir Reglamentos de buen gobierno y bandos de policía, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su jurisdicción respectiva. Desde luego de acuerdo a las bases normativas establecidas por las Legislaturas de los Estados en expedición de tales Reglamentos, y también acorde con la Constitución Federal y demás Leyes aplicables.

**4.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SUS NUMERALES CORRELATIVOS AL 21 Y 115 DE LA CONSTITUCION FEDERAL:-** Así, el artículo 117 en su fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; establece

la facultad del Ayuntamiento para expedir Reglamentos, Bandos de Policía y buen Gobierno, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general; en correlación con el artículo 115 fracción II segundo párrafo de la Carta Magna. Normatividad que también y por consecuencia se establece la Ley Orgánica Municipal en su artículo 16 fracción XVI.

En cuanto a la aplicación de las sanciones administrativas; es el artículo 9 y 10 de la Constitución Local la que establece la competencia para tal fin. Es concordante con el 21 de la Ley Fundamental. Estableciendo una adición importante al tener en cuenta a infractores menores de 18 años que dependan de otra persona quien será solidaria en el pago de la multa y siguiendo el espíritu proteccionista en cuanto al salario.

En cuanto a la detención o arresto administrativo en el caso de que el infractor no pague la multa impuesta por la infracción, que no podrá ser mayor de 36 horas, este artículo 9 de la Constitución de Guanajuato; establece el computo del arresto desde el momento mismo de la detención y quien la efectúe está obligado a poner a la disposición de la Autoridad dentro de un término de 3 horas y ésta a fijar la sanción en un plazo que no exceda de 2 horas al infractor.

El término que comprende la detención al momento de poner al presunto infractor a la disposición de la Autoridad Administrativa; me parece excesivo. ¿Qué pensó el Legislador al considerar que 3 horas era un periodo de tiempo suficiente o necesario, para poner a disposición de la Autoridad al infractor? En ese lapso de tiempo pueden suceder abusos y corrupción en agravio del infractor que como es común sufra del aparato policial, tratése de flagrante infracción o con motivo de llevarlo a comparecer ante la Autoridad Administrativa. Sin contar que la detención tenga motivación, fundamento y orden por escrito como lo previene la Ley Fundamental; además de que el infractor puede ser rebelde.

En cuanto a las 2 horas de que como plazo máximo se debe calificar la sanción, me parece corto ó insuficiente para que el presunto pueda aportar algún elemento de prueba y defenderse y en su caso ser absuelto en el pago de la sanción sea arresto o multa.

**5.-- LA LEY ORGANICA MUNICIPAL, EN LA CALIFICACION Y APLICACION DE LA SANCION ADMINISTRATIVA EN CONCORDANCIA CON LA CONSTITUCION FEDERAL:-** El artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal establece que el Presidente Municipal calificará la

infracción y aplicará la sanción, al que haya violados los Reglamentos de Policía y buen gobierno y las demás disposiciones de carácter administrativo de obligación general, que estén dentro de su esfera de competencia. Y desde luego dispondrá de elementos de seguridad pública para tales efectos.

Podrá además delegar estas facultades.

Esta delegación de sus facultades para calificar y sancionar a los infractores de los Reglamentos Municipales; es un punto de vital importancia para que la Administración de Justicia, sea de verdad en Justicia. Ya que como todos sabemos quien se encarga por delegación de cumplir con esas facultad sancionadora; no tienen la mayor de las veces conocimientos básicos generales, menos aún de Derecho; de la hermenéutica jurídica para que esa aplicación sea justa, sin abusos y siempre con respeto irrestricto a las Garantías Subjetivas del gobernado. Es por ello que se hace necesario se establezcan Tribunales calificadores que cumplan con la noble misión de administrar Justicia.

**6.-POTESTAD DEL EJECUTIVO MUNICIPAL PARA APLICAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS:-** El Poder potestativo con que está investido el Ejecutivo Municipal para la aplicación de sanciones y calificación de las infracciones, es clara. Pero cualquiera

puede comprender que, sobre todo Municipios importantes y por ende de gran problemática, el Presidente no tendrá ni siquiera tiempo para cumplir con las atribuciones de sancionar a los infractores de los Reglamentos Municipales. Y que lógicamente delegará ese deber.

En este punto radica un problema de tanta importancia como es la aplicación de Justicia. Aunque desde luego no se trata propiamente, desde un punto de vista técnico jurídico procesal, de una actividad jurisdiccional, que es de otra competencia, pero que de cualquier manera el gobernado sufrirá.

La Ley no es clara, en cuanto al procedimiento al que se debe ceñir la Autoridad Administrativa, para calificar la infracción e imponer la consecuente sanción o castigo.

¿Cuál es propiamente la función del Municipio en este asunto de la imposición de sanciones administrativas?

¿Se trata de una función judicial?

¿Qué acaso no es anticonstitucional que el Presidente Municipal reúna en su ejercicio del Poder Ejecutivo y pueda al mismo tiempo llevar a cabo las que le son propias y exclusivas al Poder Judicial?

No se trata de que la imposición de sanciones que son en este caso, de competencia exclusiva de Autoridad Administrativa, en tratándose de violaciones a los Reglamentos Municipales; sean equiparables a la función jurisdiccional en estricto sentido jurídico; pero es indudable que la función en este rubro y que efectúa concretamente el Ejecutivo Municipal o algún delegado en extensión de la misma facultad; si es una función en la cual se estará administrando, materialmente Justicia. Y que tal tarea debe estar normada obligatoriamente por Reglamento específico a tal fin, y que desde luego sea acorde con la Constitución Federal no sólo en su artículo 21, sino también en otros numerales de apoyo como lo son el 14 y 16 principalmente, pues en ellos descansan garantías de seguridad jurídica y legalidad; el 13, que tutela la igualdad; el 22 que prohíbe la multa excesiva; y 123 en lo conducente a la protección al salario del trabajador.

Es por todo esto que estoy plenamente convencido de la necesidad de implantar Tribunales o Jueces Calificadores para que sean los que determinen si hay o no hay infracción a los Reglamentos Municipales y califiquen, individualizando la sanción, el castigo, multa o arresto a que se haga acreedor el gobernado en su falta de observancia a tales disposiciones.

Insistiendo en que debe existir un Reglamento o Manual de Procedimientos, para que la función de Administrar Justicia, que no Judicial, del Ejecutivo Municipal este acorde con los lineamientos y espíritu de nuestra Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos.

## CAPITULO QUINTO.

### " LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL, EN MATERIA DE SANCIONES COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA; Y SU PROBLEMÁTICA."

1.- **AMBITO TERRITORIAL:-** El ámbito de competencia cuya potestad goza el Municipio en materia de sanciones administrativas está principalmente limitada por su demarcación territorial, sin que en la infracción al Reglamento Gubernativo del Bando Municipal; importe la cuantía, circunscrita la competencia por materia a la infracción a dichos Reglamentos Municipales.

La sumisión de los gobernados a la potestad de la Autoridad Administrativa; está determinada por la Constitución Federal en su numeral 21:

"Compete a la Autoridad Administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía..."

La indicación del Máximo Estatuto es precisa.

Es pues el Municipio la Autoridad Administrativa; de acuerdo con el artículo 115 de la Carta Magna, que establece que régimen interior de las Entidades Federativas tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre.

**2.-SUMISION DEL GOBERNADO A LA COMPETENCIA:**-El multicitado artículo 21; no da lugar a que el gobernado pueda renunciar o someterse de manera expresa o tácita, a la competencia de la autoridad administrativa, en su ámbito Municipal; sino que lo atrae forzosamente a su imperio.

Nuestra Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal tampoco regulan el punto anterior que comento. No previene por ejemplo un conflicto de competencia en la aplicación de sanciones. Que en la práctica se da entre dos Municipios limítrofes, en que se confunde hasta donde llega su jurisdicción territorial, y en algunos casos hasta ésta se encuentra en pugna.

**3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL EN CONCORDANCIA CON LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO:**-La Ley Orgánica Municipal de nuestro Estado, establece en relación a los artículos 9 y 10 de la Constitución Política de la misma Entidad; que el competente para conocer y calificar sanciones por infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía, lo es el Presidente Municipal; de acuerdo a sus numerales 18 fracción XI, 53 y 54; pudiendo delegar esta función administrativa de Justicia.

En este orden, el artículo 107 de la Constitución Local establece que los asuntos de la competencia del Gobierno Municipal no dependerán de otra Autoridad. Que no habrá Organismo intermedio alguno o de mayor jerarquía, que intervenga en la Organización y Administración del Municipio. Dando la Constitución Federal y la nuestra Local, la categoría de LIBRE al Municipio. Por lo que en materia de imposición de sanciones en el rubro que se trata, es atribución exclusiva de la Autoridad Municipal.

**4.- COORDINACION DE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS, EN LAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO:-** Tratándose de otros asuntos en que el Municipio conoce en forma indeterminada, se coordina con la Federación y los Estados, compartiendo por así decir su competencia o simplemente colaborando con estas Autoridades u Organos públicos en ejercicio de toda función de interés Municipal.

**5.- PRINCIPALES FACULTADES DEL MUNICIPIO:-** La Ley Máxima confiere tres principales facultades al Municipio para que ejerza sus funciones propias:

- a).- El manejo libre de su hacienda.
- b).- Su administración política autónoma.

c).- Personalidad jurídica propia.

Siendo los dos últimos los que le dan legitimación al Gobierno Municipal para conocer, dentro de su esfera de competencia, las infracciones a los Reglamentos Gubernativos y las califique aplicando la sanción que corresponda y según nuestra Ley Orgánica Municipal ésta función en concreto es al Presidente Municipal.

Podemos incluir una función legislativa limitada a expedir Reglamentos y Bandos, circulares y disposiciones de observancia general de validez solo en su circunscripción. En su esfera administrativa. Desde luego que se deberá ceñir a las bases de la Constitución Federal, de la nuestra Local y de la Ley Orgánica Municipal.

¿Qué sucede si esas bases no son suficientes? Y vaya que no lo son al momento actual.

En consideración del Maestro Don Eugenio Trueba Olivares, en su obra La Interpretación de La Ley; el Ayuntamiento en su labor legislativa es formal y materialmente superior a la del Ejecutivo Federal y Local. Por que aquel puede rebasar esas bases al decir cómo y qué es lo que debe hacerse al crear normas jurídicas nuevas que permitan al Municipio en su gobierno, cumplir tal misión. (1)

Y siguiendo al mismo destacado jurista guanajuatense; la facultad legislativa del Municipio debe prevalecer y preservarse en aras de la autonomía que otorga la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal y el 117 en su fracción I de la Local; ¿Por qué esperar a que la Legislatura Local expida una Ley Ordinaria sobre el particular? Si el Ayuntamiento regulará de todas formas lo relativo a la organización de su Policía y buen gobierno y establecerá sus sanciones.

Considero esa postura acertada.

Nuestra Ley Constitucional Local concordante con el artículo 21 de la Federal, y la Ley Orgánica Municipal, no resuelven los problemas cotidianos y reales de la Administración de Justicia en Materia de Sanciones por la Autoridad Municipal. Más aún confunden, en mi criterio, las funciones del Ejecutivo Municipal al facultarlo para calificar sanciones, aunque esta no sea una tarea jurisdiccional, pero sí tiene elementos importantes de ésta: Administrar Justicia. Y como hacerlo sin una regulación normativa obligatoria, sea Reglamento o Ley Ordinaria.

Por ello que lo normal sea el abuso, la ilegal calificación arbitraria de las sanciones por la Autoridad Administrativa

Municipal (casi siempre por algún delegado en esa función), generando las más de las veces corrupción en las barandillas; así el Ejecutivo Municipal no se da cabal cuenta de la trascendencia de tal función; pues como ya dije son otros los problemas que lo agobian y no le permiten materialmente cumplir con aquella.

Por lo que se hace indispensable, urgente y necesario que esa función sea desempeñada por Jueces calificadores; abogados sólo y nada más a esa labor de Administrar Justicia. Sea por delegación; por ordenarlo el Reglamento o Ley Ordinaria Local.

#### CONCLUSIONES.

A lo largo de este trabajo he insistido, por los razonamientos expuestos ya por mí ó por la opinión respetable de los autores que con sus obras me sirvieron de apoyo; la urgencia de que se instituyan Jueces Calificadores para la aplicación de sanciones en el ámbito Municipal; por carecer precisamente de un ordenamiento jurídico que obligue a la Autoridad Administrativa Municipal a establecerlos y más aún que no hay norma obligatoria que rija la forma en que se ha de aplicar la sanción.

Hay desde luego conforme a los artículos de la Constitución Federal, como expuse en los capítulos precedentes, así mismo en la Local y la Ley Orgánica Municipal las bases legales para la aplicación de la sanción. Pecando esa situación de oscuridad en cómo, quién, dónde, cuándo; se han de aplicar las sanciones administrativas. Ello hace necesario un ordenamiento obligatorio para que quien vaya a aplicar la sanción sepa como y donde ha de realizar formal y materialmente dicha función administrativa de Justicia.

Hay dos caminos para iluminar esa oscuridad.

**Uno largo:** Esperar una Ley Reglamentaria de los artículos 9 y 10 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato; a iniciativa del Ejecutivo ó de nuestros Diputados.

**Otro corto:** Que el Ayuntamiento emita un Reglamento de procedimientos para la aplicación de sanciones administrativas, y que además instituya en tal ordenamiento jurídico, Jueces Calificadores para tal fin. Estos cumpliendo una función delegada. Y muy importante sería, que el Ayuntamiento y no el Ejecutivo los nombre.

Creo que siguiendo la idea que resulta más benéfica y pronta para que se administre Justicia y se califiquen sanciones en el ámbito Municipal de la Autoridad Administrativa; me quedo con el segundo camino, siguiendo las conclusiones que a continuación expongo:

a).- El Ayuntamiento debe en su labor Legislativa expedir un Reglamento que regule el procedimiento para aplicar sanciones y establezca en el mismo ordenamiento jurídico que esa función la lleven a cabo Jueces Calificadores.

b).- Al instituir Jueces Calificadores estos deberán contar con personal de apoyo como Oficial Secretario que sancione y autorice, investido de fe pública, en dicha función; Oficial Ejecutor; Defensores de Oficio; Oficial de Barandilla y Celadores.

Para el efecto de este punto concluyente, propongo en este mismo trabajo el Reglamento para la aplicación de sanciones en Materia Administrativa, por la Autoridad Municipal. El cual se detallará mas adelante en otro apartado.

c).-La función calificadora deberá abarcar las infracciones de todos los Reglamentos Gubernativos y de Policía y Tránsito Ello con el fin de terminar con las componendas de Directores, Jefes, Oficiales, Agentes, y personal administrativo del Departamento de Seguridad Pública y Vialidad y su corrupción en el rubro de las sanciones, por todos conocida. Así como de las demás dependencias ó departamentos Municipales que de acuerdo a los Reglamentos de Policía y buen gobierno existan para normar las actividades de los servicios públicos propios de ese Gobierno y sus relaciones con los particulares y que por tal circunstancia

apliquen también sanciones administrativas. Y que por desgracia las más de las veces desconocen las mínimas bases Constitucionales en perjuicio del particular común y corriente, despojado de alguna influencia política o económica para librar la sanción.

La función calificadora la deben prestar personas capacitadas para tal fin: Abogados ó al menos pasantes de Derecho.

d).- El Reglamento para aplicar las sanciones deberá tener:

1.-Un propósito que sea útil y sirva de orientación y consulta al personal del Tribunal Calificador para una legal y adecuada aplicación de Justicia.

2.- Un marco jurídico, como lo es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal, en su caso el Manual ó Reglamento para calificar las sanciones y aplicarlas por los Jueces Calificadores, y los demás Reglamentos y circulares de observancia general aplicables a dicha función.

3.- Un objetivo, que consiste en contar con un cuerpo normativo obligatorio, de observancia general, que sirva de apoyo al personal del Tribunal Calificador.

Y que la Administración de Justicia sea pronta, expedita y eficaz, fundada y motivada cumpliendo con las normas elementales del procedimiento judicial en aras de la

legalidad y la seguridad jurídicas como un mínimo de respeto a las Garantías Individuales del presunto infractor.

De acuerdo a los lineamientos que he planteado, los Jueces Calificadores tendrán las siguientes funciones genéricas.

Al aplicar correctamente dentro del marco legal administrativo Municipal la impartición de Justicia y aplicación de sanciones por infracciones a los Reglamentos Gubernativos y de Policía y Tránsito, las funciones comprenden principalmente:

- 1.- Sancionar las faltas a los Reglamentos del Gobierno Municipal dentro de su circunscripción de validez y competencia.
- 2.- Evaluar la responsabilidad ó la no responsabilidad de los presuntos infractores.
- 3.- Aplicar las sanciones administrativas correctivas ó disciplinarias establecidas en los Reglamentos Municipales.
- 4.- Ejercitar funciones de oficio conciliatorias, entre quejoso e infractor, propiciando la buena vecindad. Pero cuando de tales actos o hechos se deriven daños o perjuicios que deban reclamarse civilmente, ó que sean conductas delictuosas; tratar de obtener reparación levantando acta convenio ó dejar a salvo los derechos del ofendido y en el caso de comisión de un ilícito turnar el asunto al Ministerio Público competente.

5.- Poner a disposición de la Autoridad Municipal competente los vehículos abandonados en la vía pública dentro de su ámbito de competencia territorial, levantando inventario y acta correspondiente. Así mismo dejar bajo su custodia los vehículos, objetos o instrumentos que hubieren servido para cometer la infracción.

6.- Dirigir administrativamente las labores del Juzgado calificador y del personal que lo integre, incluyendo agentes de policía y tránsito adscritos al Tribunal, mismos que estarán bajo su responsabilidad y a sus órdenes.

7.- Todas las demás que impongan las Leyes ó Reglamentos aplicables.

Por las consideraciones generales que se han expuesto, se sugiere que el TRIBUNAL CALIFICADOR, se componga de la siguiente forma:

- 1.- JUECES CALIFICADORES.
- 2.- OFICIAL SECRETARIO.
- 3.- OFICIAL EJECUTOR.
- 4.- DEFENSORES DE OFICIO.
- 5.- OFICIALES DE BARANDILLA.
- 6.- CELADORES PORTEROS.
- 7.- PERSONAL ADMINISTRATIVO.

EL MANUAL O REGLAMENTO QUE SE PROPONE COMO APOYO LEGAL, PARA LA APLICACION DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS; PODRIA QUEDAR CONFORME A LAS SIGUIENTES BASES:

#### **I N D I C K**

**CAPITULO I.-** OBJETIVO DEL MANUAL O REGLAMENTO.

**CAPITULO II.-** COMPETENCIA.

**CAPITULO III.-** ELEMENTOS QUE COMPONEN EL TRIBUNAL CALIFICADOR.

**CAPITULO IV.-** IMPEDIMENTOS.

**CAPITULO V.-** FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS DEL TRIBUNAL CALIFICADOR Y PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO.

**CAPITULO VI.-** CALIFICACION Y SANCIONES ( INSTRUCCION )

**ARTICULOS TRANSITORIOS.** ( VIGENCIA DEL REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS Y SUPLENCIA EN LO NO PREVISTO )

#### **CAPITULO I**

##### **OBJETIVO DEL MANUAL O REGLAMENTO.**

**ARTICULO 1.-** Este manual tiene como objetivo, reglamentar el procedimiento legal al que se sujetara el Tribunal Calificador encargado de administrar justicia en materia de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos, de policia y tránsito, en el ámbito Municipal; tratése de ciudadanos residentes o visitantes en este Municipio.

**ARTICULO 2.-** Que la administración de justicia sea pronta, expedita y eficaz; procurando optimizar los recursos humanos, materiales y legales, de que se dispone en este Municipio. Apegándose a la Justicia, la Equidad y las Garantías Individuales que todo individuo por el sólo hecho de serlo, debe gozar y en general a las Leyes y Reglamentos aplicables a cada caso concreto, que se someta en razón de jurisdicción territorial y competencia en este Municipio.

**ARTICULO 3.-** Dar contestación y trámite a recursos administrativos; y ante el Contencioso Administrativo y amparos que sean promovidos en contra del Tribunal Calificador y aplicador de las sanciones administrativas en lo Municipal.

**ARTICULO 4.-** Rendir informes detallados y pormenorizados de las actividades propias del Tribunal Calificador, en forma individualizada o estadística, al Ejecutivo Municipal, para el apoyo en la correcta toma de decisiones concernientes a su labor calificadora.

## **CAPITULO II**

### **COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CALIFICADOR**

**ARTICULO 5.-** La Competencia territorial para la aplicación de sanciones administrativas, será la demarcada dentro de los límites asignados al Municipio, como territorio del mismo.

**ARTICULO 6.-** El Tribunal Calificador de las sanciones, es competente para conocer y componer de los asuntos o trámites administrativos, relativos a las infracciones de los Reglamentos Municipales de buen Gobierno en general, así como los bandos de Policía y Tránsito.

**ARTICULO 7.-** Aplicará el Tribunal Calificador, las sanciones que procedan, sean económicas o de privación de la libertad corporal, las que podrán conmutarse atendiendo a la Constitución Política Local y demás Leyes y Reglamentos aplicables.

**ARTICULO 8.-** En caso de conflicto de competencia territorial, se resolverá en una sola audiencia, oyendo y conciliando los intereses del quejoso y presunto infractor.

Si fuere notoria la improcedencia de la competencia del Tribunal Calificador, este levantará acta administrativa y se abstendrá de conocer del asunto, dejando siempre a salvo el derecho de las partes.

### **CAPITULO III**

#### **ELEMENTOS QUE COMPONEN EL TRIBUNAL CALIFICADOR.**

**ARTICULO 9.-** El Tribunal Calificador estará integrado por los elementos ó funcionarios como sigue:

- I.- Jueces Calificadores.
- II.- Oficial Secretario.
- III.- Oficial Ejecutor.
- IV.- Defensor de oficio.
- V.- Oficial de Barandilla.
- VI.- Celadores de Puerta.
- VII.- Personal de apoyo administrativo.

Dada la naturaleza de las funciones de los componentes del Tribunal Calificador, todos deberán ser considerados personal de confianza.

### **CAPITULO IV**

#### **IMPEDIMENTOS DE LOS FUNCIONARIOS CALIFICADORES.**

**ARTICULO 10.-** El Juez Calificador ó el Oficial Secretario, no podrán conocer de los asuntos que se sometan a su competencia, cuando se presenten las circunstancias siguientes:

- I.- Que tengan interés directo o indirecto, sea por sí o por su cónyuge y sus parientes hasta el cuarto grado

colateral; en línea recta sin límite de grado y sus parientes por afinidad.

II.- Que sea pariente del defensor particular en igual grado colateral o recto y por afinidad de la fracción anterior.

III.- Que admitieren intimidad o familiaridad excesiva con las partes, después de iniciado el Procedimiento Calificador, recibieran dádivas o servicios de aquellas vinculados a su función de administrar justicia.

IV.- Que hubieran hecho promesas o amenazas; manifestado odio o afecto por el quejoso o presunto infractor.

**ARTICULO 11.-** Estos funcionarios municipales, Juez Calificador y Oficial Secretario, podrán excusarse de conocer y componer de la infracción y consecuente sanción, dadas las circunstancias del artículo que precede; o en su caso ser recusados ante el Ejecutivo Municipal por la parte que se considere afectada, quien deberá fundar y motivar su recusación, misma que resolverá de plano el Ejecutivo Municipal, en una sola audiencia.

## **CAPITULO V**

### **FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS**

## **CALIFICADORES Y PERSONAL DE APOYO ADMINISTRATIVO.**

**ARTICULO 12.-** El Juez Calificador y el Oficial Secretario, deben mantener el orden y respeto a su investidura y al del Tribunal que representan.

**ARTICULO 13.-** Podrán aplicar medidas correctivas, y si la conducta se llegara a traducir en ilícito, se levantará acta administrativa y se consignará al Ministerio Público en turno.

La medida correctiva, será en el orden siguiente:

I.- a las partes y defensores, se les apercibirá por una única vez.

II.- Si persisten en su mala conducta, se les impondrá una multa de hasta por tres días de salario mínimo general, vigente para la zona económica del Municipio.

III.- Extrañamiento por la primera inasistencia sin goce de sueldo, cuando sea injustificada, tratándose del personal que compone el Tribunal Calificador.

IV.- Si algún componente del personal, incurriere en una falta grave, a juicio del Juez Calificador, éste podrá suspenderlo hasta por treinta días, sin goce de sueldo.

Si al funcionario o personal de apoyo, se les suspendiera por una segunda vez, conforme a ésta fracción, se le podrá suspender en definitiva a juicio del Juez Calificador.

Dándose igual trato cuando se cometiere algún ilícito en sus funciones, además de la consecuente disposición ante el Ministerio Público en turno.

De tales medidas correctivas, se levantará acta circunstanciada por el Oficial Secretario.

**ARTICULO 14.-** En toda actuación del Tribunal Calificador, intervendrá el Oficial Secretario, sancionando con su firma autógrafa y el sello de Tribunal.

Siendo nulas aquellas actuaciones que no consten y pasen ante el Oficial Secretario.

En las actuaciones del Tribunal Calificador, se observaran lo siguiente:

I.- Se hará mención del lugar, día, hora y año, con número y letra, sin uso de abreviaturas o signos; en que se presente la queja.

II.- Se consignará el tipo de queja, y si ésta fué presentada por escrito o verbalmente por el quejoso, por sí o por tercera persona y en éste último caso, se le requerirá para que por su conducto, llame al quejoso y pueda ratificar su queja en un término de seis horas como máximo, caso contrario se tendrá por no hecha.

III.- Se dará cuenta al Juez Calificador, de los asuntos por el Oficial Secretario, conforme al turno de los mismos y en forma inmediata si fuere urgente.

IV.- También se consignará en el acta respectiva, las circunstancias; hechos; inventarios y descripción de los instrumentos si los hubiere, que hayan servido para cometer la infracción; la identidad del quejoso y del infractor, con todas sus generales y circunstancias personales que los identifiquen singularmente; motivo y fundamento de la queja.

V.- En caso de que el presunto infractor, sea sorprendido flagrantemente, por elementos de Seguridad y Vialidad, éstos de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos Gubernativos Municipales en General, pondrán al infractor a disposición del Tribunal Calificador.

Si el presunto infractor, no se encuentra a disposición del Tribunal Calificador, se le mandará citar por conducto del quejoso o por los elementos de Seguridad Municipal adscritos al Tribunal para tal efecto, o con el auxilio de la Policía Preventiva Municipal; siempre en citatorio foliado, asentando razón en talonario de que provenga conforme al Capítulo de Calificación y Sanciones de este Manual.

**ARTICULO 15.-** El Oficial Secretario, tendrá bajo su estricta responsabilidad y a su resguardo:

I.- El Libro de gobierno del Tribunal Calificador; en donde se anotará el número cronológico de la queja; tipo de infracción o sanción en su caso; nombre del quejoso y del presunto infractor; fecha de registro y salida del fallo, así como si fué sancionado o exonerado.

II.- El sello oficial con que se sancionan y autorizan las actuaciones del Tribunal Calificador.

III.- Los expedientes, legajos de actas, documentos originales que presenten las partes; así como los vehículos u objetos e instrumentos que hayan servido para cometer la infracción; sin perjuicio de ponerlos a disposición del presunto infractor una vez cubierta la sanción y los daños si los hubiere, y en su caso entregarlos a la custodia o disposición del Ministerio Público en turno, en caso de la comisión de un delito.

De la conformidad del quejoso y del infractor, en cuanto a la reparación de los daños, se levantará acta convenio para debida constancia legal.

IV.- Podrá dar vista de los expedientes sólo a las partes legitimadas en el Juicio Administrativo. Por ningún motivo, salvo orden Judicial, saldrán los expedientes del rescinto del Tribunal Calificador.

V.- Expedirá citatorios a los presuntos infractores para que comparezcan ante el Tribunal Calificador; auxiliándose para tal efecto, con los agentes de la Policía Preventiva o Seguridad del Municipio adscritos al Tribunal, o solicitar apoyo en caso necesario al Departamento de Seguridad Social y Vialidad del Municipio.

**ARTICULO 16.-** El Oficial Ejecutor cumplimentara los fallos del Juez Calificador que se tengan que diligenciar fuera del rescinto del Tribunal Administrativo, tales como:

I.- Notificación personal del fallo definitivo al infractor rebelde. Y cobro material de la sanción económica. En caso de no encontrar al infractor rebelde, se le dejará citatorio para que espere el mismo día dentro de un lapso de tiempo prudente, pero no mayor de tres horas. Para lo que podrá cumplimentar su diligencia con quien esté presente en el domicilio del infractor o con sus vecinos.

II.- La inspección ocular, cuando ésta fuere necesaria e indispensable para determinar la responsabilidad del presunto infractor, tratándose de locales tales como Centros Nocturnos en general, Cantinas, Cervecerías y cualquier otro donde se expendan bebidas de cualquier grado alcohólico al copeo o en embase cerrado. Aplicándose las

reglas para las visitas domiciliarias por la Autoridad Administrativa y las formalidades de los Cateos.

Para la cumplimentación de cualquiera de estas diligencias, el Oficial Ejecutor podrá solicitar el apoyo de elementos del Departamento de Seguridad y Vialidad del Municipio.

Las diligencias que se previenen en este artículo serán revisadas de oficio por el Juez Calificador, y en su caso se podrán subsanar los errores que hubiera en dichas diligencias.

**ARTICULO 17.-** Los defensores de oficio, en los Tribunales Calificadores, actuarán de manera gratuita. Y serán designados por el Juez Calificador, sin más trámite, cuando:

I.- Sea notoria la pobreza e ignorancia del presunto infractor.

II.- Desde el momento mismo en que el presunto infractor sea puesto a la disposición del Tribunal Calificador, y haga su declaración primaria, en ese mismo acto ó a continuación, podrá éste nombrar persona de su confianza que lo represente en el Juicio Administrativo.

III.- Si el presunto infractor se niega a nombrar defensor, podrá defenderse por sí y bajo su estricta responsabilidad, una vez apercibido para que lo nombre.

Para el caso de la fracción primera de este artículo, serán nulas las actuaciones en que deba intervenir el presunto infractor, si no es asistido por defensor.

**ARTICULO 18.-** El oficial de barandilla, será quien reciba las quejas por infracciones a los Reglamentos Gubernativos en general y de Policía y Tránsito; quien de inmediato y según su turno, las pondrá en conocimiento del Oficial Secretario; quedando a la disposición del Tribunal, tanto el ó los presuntos infractores; los vehículos, objetos e instrumentos que hayan servido para cometer la infracción.

De esta actuación, el Oficial Secretario levantará el Acta correspondiente, conforme a los lineamientos del presente ordenamiento.

**ARTICULO 19.-** Los Celadores de Puerta, no tendrán más función que las de custodios de puertas, rejas ó accesos del lugar designado para el Tribunal Calificador; la barandilla y celdas para los arrestos y detenciones preventivas de presuntos infractores cuando sea procedente. Y aquellos deberán formar parte del cuerpo de la Policía Preventiva y estarán a la disposición y órdenes del Juez Calificador.

## CAPITULO VI

## CALIFICACION Y SANCIONES.

### ( INSTRUCCION )

**ARTICULO 20.-** El Juicio Administrativo para la Calificación de las infracciones, se da desde el momento en que el quejoso y el presunto infractor, de manera expresa o tácita, renuncian a una conciliación de sus particulares intereses y se someten a la Competencia del Tribunal Calificador, para que el Juez determine en un fallo administrativo, si el infractor presunto es responsable o no.

**ARTICULO 21.-** Toda la instrucción tendrá calidad de Juicio Sumario, dada su naturaleza y en aras de una expedición, prontitud y eficacia en la administración de Justicia.

**ARTICULO 22.-** Cuando se turnen al Tribunal Calificador, dos ó más quejas por infracciones a los Reglamentos Municipales en general, contra un mismo presunto infractor, se acumularan las quejas de oficio en un mismo expediente y resolviendo en un fallo único.

**ARTICULO 23.-** No se considerará que esté abierta la Etapa Sumaria de la Instrucción para determinar la Sanción por la infracción Administrativa; cuando asistido el presunto infractor de su defensor en su caso, y de acuerdo a los

lineamientos de este Ordenamiento; así como el quejoso, concilien sus intereses en convenio ante el Juez Calificador, este declarará de oficio, concluido el asunto administrativo; levantando el Acta circunstanciada, que corresponde.

**ARTICULO 24.-** El Tribunal Calificador, estará obligado a recibir cualquier probanza de las partes, siempre que no ofendan a la moral y las buenas costumbres y al derecho en general.

**ARTICULO 25.-** El Juez Calificador, tendrá la facultad discrecional, para mandar comparecer a cualquier persona física ó moral, siempre que tenga conocimiento de los hechos que el quejoso ó el presunto infractor ó la Autoridad Municipal, deban probar.

Después del segundo citatorio podrá el Juez Calificador, apoyarse con la Fuerza Pública y obligar en caso necesario a la comparecencia, si ésta es imprescindible para la determinación de la responsabilidad ó la no responsabilidad del presunto infractor.

La Autoridad Municipal, los Organismos Oficiales y en general los Organos de la Administración Pública, que tengan relación directa en el Juicio Administrativo para calificar la sanción ó sean quejosos; bastará con que manden

representante que por Ley les corresponda ó bien rindan informe por escrito.

El Acta administrativa que se levante por inspectores de los diversos rubros gubernativos Municipales y que contengan determinada la infracción harán las veces de prueba documental pública, que será calificada en la procedencia ó no de la sanción.

**ARTICULO 26.-** El fallo del Juez Calificador, se podrá dar en la misma audiencia, conforme a los términos de la Ley Orgánica Municipal; siempre y cuando las circunstancias del caso lo permitan. Nunca en perjuicio de persona alguna. En tal caso serán afectos de nulidad y se repondrá el procedimiento administrativo de calificación. Teniendo nada más, efectos de responsabilidad para el calificador por los perjuicios que cause a las partes.

**ARTICULO 27.-** Las partes en el Juicio Administrativo de calificación, podrán inconformarse con los fallos del Tribunal, conforme y en los términos de la Ley Orgánica Municipal.

#### **T R A N S I T O R I O S .**

**A P E N D I C E**  
**C A P I T U L O Q U I N T O.**

1.- Trueba Olivares Eugenio. *La interpretación de la Ley.* Ed, Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. México. 1989. pags. 55 a 58.

CELAYA, GUANAJUATO; JUNIO DE 1992.

GERARDO SAUL GARCIA CORNEJO

ESCUELA DE DERECHO.

U L S A B.

## B I B L I O G R A F I A .

APUNTES DE INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. TRINIDAD GARCIA. ED. PORRUA. 1978. MEXICO.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA, EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO. ED. CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNION, LII LEGISLATURA. 1984. MEXICO.

CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO. ED. TALLERES GRAFICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO. 1988. MEXICO.

DERECHO ADMINISTRATIVO. GABINO FRAGA. ED. PORRUA. 1987. MEXICO.

DERECHO CONSTITUCIONAL. ROBERTO BAEZ MARTINEZ. ED. CARDENAS. 1979. MEXICO.

DERECHO MUNICIPAL. TERESITA RENDON HUERTA BARRERA B. ED. PORRUA. 1985. MEXICO.

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. G. CABANELLAS. ED. OMSA. BUENOS AIRES. 1962.

FILOSOFIA DEL DERECHO. EDUARDO GARCIA MAYNEZ. ED. PORRUA  
1977. MEXICO.

INTERPRETACION DE LA LEY. EUGENIO TRUEBA OLIVARES. ED. DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO  
DEPARTAMENTO INVESTIGACIONES JURIDICAS. 1989. MEXICO.

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. EDUARDO GARCIA MAYNEZ.  
ED, PORRUA. 1979. MEXICO.

LEY DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE GUANAJUATO. ED.  
TALLERES GRAFICOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO. 1985. MEXICO.

LEY ORGANICA MUNICIPAL. COMPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE  
GUANAJUATO. TOMO I, LI LEGISLATURA. 1981. MEXICO.

NUEVA LEGISLACION DE AMPARO REFORMADA. EDICION 51, COMENTADA.  
ALBERTO TRUEBA URBINA Y JORGE TRUEBA BARRERA. ED. PORRUA.  
1989. MEXICO.

TEORIA GENERAL DEL ESTADO. H. KELSEN. ED. NACIONAL, S.A.  
1948. ESPANA.