

879309

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



ESCUELA DE DERECHO

36
2oj

Con Estudios Incorporados a la

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Clave 879309

" NATURALEZA Y ALCANCES DE LA FACULTAD
REGLAMENTARIA MUNICIPAL "

" PROYECTO DE REGLAMENTO DE CEMENTERIOS
Y PANTEONES PARA EL MUNICIPIO DE ALLENDE,
GTO. "

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ;

JOSE MARIO EDGARDO MARTINEZ PEREZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Celaya, Gto.

1993.



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.

INTRODUCCION	Pág.
CAPITULO PRIMERO	
EL MARCO HISTORICO DEL MUNICIPIO.	
1.1.GRECIA	3
1.2.ROMA	8
1.3.ESPAÑA	12
1.4.MEXICO	17
CAPITULO SEGUNDO	
EL MUNICIPIO EN EL NUEVO ARTICULO 115	
2.1.ASPECTOS INTRODUCTORIOS	19
2.2.ASPECTO INSTITUCIONAL	26
2.3.FACULTADES REGLAMENTARIAS	28
2.4.COMPETENCIA MINIMA	29
2.5.COMPETENCIA TRIBUTARIA	31
2.6.REFORMA POLITICA	32
2.7.RELACIONES LABORALES	33
2.8.COORDINACION DE COMPETENCIA	35
CAPITULO TERCERO	
LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL NIVEL MUNICIPAL	
3.1.CONCEPTO GENERICO DE REGLAMENTO	36
3.2.DIFERENCIA ENTRE REGLAMENTO Y LEY	39
3.3.LA FUNCION DEL REGLAMENTO	42
3.4.LA FACULTAD REGLAMENTARIA	43
3.5.LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL AYUNTAMIENTO	45
3.6.LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE INFORMAN LA ACTI-	

DAD LEGISLATIVA MUNICIPAL	49
CAPITULO CUARTO	
EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.	
4.1.IMPORTANCIA DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES	52
4.2.CARACTERISTICAS QUE DEBEN REUNIR LOS REGLAMENTOS MUNI- CIPALES	54
4.3.LO QUE DEBE EVITARSE EN LA FORMULACION DE REGLAMEN- TOS MUNICIPALES	56
4.4.LINEAMIENTOS BASICOS PARA LA ELABORACION DE LOS RE- GLAMENTOS MUNICIPALES	57
4.5.CLASIFICACION DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES	58
4.6.DEFINICION DE MATERIAS A REGLAMENTAR EN LA ADMINIS- TRACION PUBLICA MUNICIPAL	60
4.7.LA UNIDAD MUNICIPAL RESPONSABLE	63
4.8.RECOPIACION DE INFORMACION	65
4.9.INTEGRACION DE LA INFORMACION	69
4.10.DESCRIPCION DE LAS ACTIVIDADES DEL PROCEDIMIENTO DE REGLAMENTACION MUNICIPAL	70
4.11.RECOMENDACIONES GENERALES	73
CAPITULO QUINTO	
BASES NORMATIVAS MUNICIPALES QUE SIRVEN DE MARCO JURIDICO A LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS.	
5.1.BASES NORMATIVAS GENERALES	75
5.2.ANALISIS A LAS BASES NORMATIVAS MUNICIPALES EN EL ES- TADO DE GUANAJUATO	78

5.3.EL PROCEDIMIENTO PARA LA DISCUSION Y APROBACION DE UN RE- GLAMENTO EN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL ALLENDE, GTO.	81
5.4.PROYECTO DE REGLAMENTO DE PANTEONES PARA EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE ALLENDE, GTO. (ANEXO)	82
CONCLUSIONES	106
BIBLIOGRAFIA	110

INTRODUCCION

El tema en cuestión, tiene una doble finalidad; ambas igualmente importantes: La primera, cumplir con un requisito académico y legal, - como medio para obtener el grado de Licenciado en Derecho, hasta este momento el anhelo más alto que tengo en mi vida; la segunda, como miembro del gobierno municipal en "mi tierra" cumpliendo de la mejor manera posible mi función de regidor al portar el Proyecto de Reglamento de Panteones, conclusión de mi tesis profesional, proyecto que de ser discutido y en su caso aprobado por el Ayuntamiento, dejará huella permanente en el alma del pueblo y una honda satisfacción personal en el proponente.

Desde luego, debo advertir que aún cuando a mi tesis le he denominado como: "NATURALEZA Y ALCANCES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL", el principal objetivo era la formulación del Reglamento del Servicio Público de Panteones para el Municipio de San Miguel de Allende, Gto., de ahí que se encuentre justificado el subtítulo: "PROYECTO DE REGLAMENTO DE CEMENTERIOS Y PANTEONES PARA EL MUNICIPIO DE ALLENDE, GTO."

Sin embargo, no es posible hablar de reglamentos municipales, sin hablar de la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, así como de la naturaleza y alcances de la misma.

En efecto, siendo el Ayuntamiento un sólo órgano colegiado, no -- existe pues, una división de poderes tal como existe en el nivel fede-

ral y estatal, luego entonces, al no existir un poder legislativo, en principio parece que el Ayuntamiento no tiene facultad para expedir le yes, lo cual aparentemente parecia justificar la opinión de algunos -- tratadistas acerca de la inconstitucionalidad de los reglamentos municipales. Además ello generaba profundas divergencias de opinión al --- cuestionarse no solo la legalidad de los mismos, sino la naturaleza y alcance de la facultad del organo emisor.

Estas fueron las directrices que motivaron y guiaron la presente investigación. Estudio que fue aprovechado, además, para analizar el - proceso legislativo o reglamentario que formal y materialmente debe se guirse para la correcta elaboración de un reglamento municipal. Aprovechando todo ello para aplicarlo a la práctica de tal manera que nos -- permitiera la elaboración del proyecto con que concluye la presente te sis. Cuyo estudio ponemos a consideración de esta Universidad Lasallig ta Benavente, a cuyos miembros agradeceré infinitamente las observacio nes y criticas que hicieren.

CAPITULO PRIMERO

EL MARCO HISTORICO GENERAL DEL MUNICIPIO

1.1. Grecia.

1.2. Roma.

1.3. España.

1.4. México.

1.1.GRECIA.

Para la justa comprensión del origen y proceso histórico de la formación del **municipio**, es preciso conocer la ciudad griega, en la cual dos factores fueron determinantes:

- a).-La configuración geográfica.
- b).-El culto religioso.

En efecto, la ubicación geográfica de Grecia fué factor natural que determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban comunidades totalmente separadas entre sí, ya que entre ellas no sólo había una distancia territorial o física; sino algo más profundo, una distancia espiritual, que se traducía en la diferencia de cultos religiosos, pues el culto de una ciudad estaba prohibido para el hombre de otra.

Cada ciudad por disposición de carácter religioso debía ser totalmente independiente.

En su origen, la **gens** griega constituye la forma genérica del **municipio natural**, el embrión del municipio y la célula de la organización social del pueblo griego. Esta institución natural representa la primera forma de organización, cuyo significado es -- precisamente la **gran familia**, y es el resultado del crecimiento -

cuantitativo y del desarrollo cualitativo de la familia original o común. Representa una asociación de individuos unidos por vínculos de parentesco y de vecindad, agrupados en torno al culto religioso, donde el sacerdote era todo, la autoridad máxima en todos los órdenes.

Más tarde, por necesidades de defensa, de comercio pero sobre todo de regular el matrimonio, ya que al hombre de una gens le estaba prohibido unirse a mujer de la misma gens, varias gens se agruparon en lo que llamarán una *fratria*. Para poder dar contenido formal a esta unión, tuvieron un dios protector común a todas las familias que la integraban y nombraron un jefe comunal, al que denominaron *fratriarca*, que era quien presidía todos sus actos. Normalmente tal elección recaía en la persona más prudente y respetable.

Posteriormente, varias *fratrias* se aliaron e integraron una *tribu*. Adoptando un dios escogido entre sus propios héroes, del cual tomaban su nombre. También tuvieron su jefe común que se encargaba de dirigir los destinos de la tribu.

Esta forma de organización social pronto evolucionó debido a más que nada a las propias circunstancias que prevalecían, y así como varias *fratrias* pudieron unirse en una tribu, diversas tribus se agruparon en lo que se denominó una *aldea*. Desde luego a -

condición de que se respetase el culto de cada tribu.

Finalmente, las aldeas formaron confederaciones que tenían - su centro de operaciones en lo que denominaron *urbe*, *ciudad*. Así sucedió en el Atica y surgió *Atenas*.

En ese orden de ideas, observamos como el Municipio primitivo, natural, tuvo un origen híbrido; fué producto de una yuxtaposición de formas de asociación tradicionales; de orden gentilicio, como la gens; de carácter ritual y militar, como la *fratría*; y de índole política, en la tribu y más tarde en la aldea.

La autonomía local fué la característica distintiva de la -- ciudad griega; y aún cuando ocasionalmente lograron uniones, éstas fueron transitorias y condicionadas a un propósito utilitaris ta, cada ciudad seguía siendo soberana.

Así como cada *fratría* o tribu tenía su jefe supremo, la ciudad tuvo el propio, en *Atenas* lo llamarón *Rey*, *Pritano* o *Arconta*. Fué también jefe judicial y militar de la comunidad y se escogió para este cargo primero al fundador de la ciudad y después en forma popular y democrática.

El rey era el representante de los *pater familias* a quienes llamaba *compañeros*, estos conservaron el poder absoluto sobre sus

familias y allegados, quienes ejercían a su vez sus derechos por conducto del pater respectivo.

Pronto este sistema primario de organización política de la ciudad incomodó al fin a los mismos reyes y desde luego al pueblo en contra de la actuación de los paters, quienes constituyeron -- una odiosa aristocracia.

El pueblo hizo posible la desaparición de esta organización-patriarcal, a través de la revolución. Solón fué el encargado de -- dar solución al conflicto.

Solón elaboró y puso vigor una Constitución que daba a todos los habitantes de la ciudad el derecho de formar parte de las -- asambleas del pueblo y la oportunidad de integrar órganos de gobierno. Sin embargo, la reforma de Solón tuvo sólo por objeto permitir la transición entre dos épocas, dos formas de vida y en consecuencia, conservo muchas características de la antigua organización. Dividió la sociedad en 300 gens, 12 fratrias y 4 tribus.

Después de Solón, los atenienses elevaron al poder a varios-tiranos pretendiendo que reformaran la Constitución en beneficio del pueblo. Clístenes vino entonces a consumar la reforma de Solón repartiendo el pueblo en vez de 4 tribus, en 10 tribus nuevas y dividió a éstas en demos.

Cuando el pueblo hubo logrado la igualdad, quiso gobernarse por sí mismo, la ciudad alcanzó un gran desarrollo y apareció entonces el verdadero municipio urbano. El pueblo griego llegó a -- constituir un auténtico estado municipalista.

"El principio en el que el gobierno de las ciudades se fincó en adelante, fué el interés público. En las deliberaciones de las asambleas populares, donde se discute sobre una ley o sobre una forma de gobierno, sobre un punto de derecho privado o sobre una institución política, ya no se pregunta lo que la religión prescribe, sino lo que reclama el interés general." 1

El ciudadano que resultaba electo para ocupar una magistratura estaba sujeto a una investigación sobre su conducta; su cargo era revocable, quizá a esto se debía que fuesen muy respetados.

Las asambleas se celebraban al aire libre, en la plaza pública. En ellas el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos. La tribuna era el símbolo de aquel régimen viril, democrático y grandioso.

La ley ocupó un sitio respetable en aquel pueblo deseoso de igualdad; sin embargo, ésta podía ser reformada de acuerdo a un meticuloso procedimiento.

LI COULANGES De Fustel, cit. por OCHOA Campos Moisés, La Reforma Municipal, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p.57.

Desafortunadamente esta institución no alcanzó entre los --- griegos la dimensión jurídica que más tarde se le dió entre los - romanos, pero es indudable que constituyó el embrión del municipio que ahora conocemos.

1.2.ROMA.

El Municipio como institución jurídica encuentra su origen - en Roma durante el período de expansión, surge como una necesidad el imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica el municipium.

El término municipium deriva de munia y capere que era el ac to voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba -- las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un foedus que era un tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de celebrar tal tratado. El populus romanus garantizaba en ese tratado al municipium, un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de - su participación.

El municipio entonces constituyó el tratamiento que Roma --- aplicaba a las comunidades conquistadas y políticamente subordina das.

Sin embargo, el sentido primitivo del municipium desapareció

cuando todos los habitantes de los pueblos subordinados pudieron obtener la ciudadanía romana de una manera absoluta.

Las ciudades romanas, antes de derechos propios, obtuvieron en su desarrollo la posibilidad de gobernarse autónomamente, porque tenían capacidad para hacerlo dado su poderío.

Observamos que el nacimiento mismo de la estructura municipal de hoy, parte precisamente de la capacidad de las municipalidades para satisfacer las necesidades de gobierno con leyes que estructuran justamente las relaciones de la sociedad de la misma manera que lo realizaban las ciudades romanas.

Por diversos que fueran los fundamentos políticos en que se apoyara la autonomía municipal, señala Mommsen, es decir, ya se tratará de comunidades que sólo por excepción pudiesen disponer de sí mismas, por estar formadas de ciudadanos completos o plenos; ya de otras que por el contrario, solo por excepción tuvieran limitada su autonomía administrativa, con las que se hallaban jurídicamente ligadas con Roma por el vínculo de la federación de municipiums; bien en virtud de un tratado especial celebrado por el Estado con tales comunidades; ya se tratara de otras, a las que se permitía de hecho el ejercicio de la autonomía administrativa, sin haberla reconocido de derecho, como sucedía con la mayor parte de las comunidades situadas en las provincias; lo que formaba-

siempre la base del gobierno romano.²

No todos los Municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos ciertas categorías en razón de sus derechos. Concretamente se distinguían tres tipos de municipios a saber:

1.-Los Municipios *Optimo Jure* que gozaban del *jus suffraggi* y el *jus honorum* y se administraban de manera independiente.

2.-Los Municipios *Caerites* que tenían todos los derechos, --salvo el *jus suffraggi* y el *jus honorum*, es decir, tenían esencialmente derechos civiles, normalmente se administraban por sí mismos, recibiendo a veces un *praefectus* delegado por Roma; éstas eran las *Civitates sine sufragio* propiamente dichas.

3.-Los Municipios llamados *aerari*, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un *praefectus* que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por los *Comitia Tributa*, ellos tenían que pagar un impuesto especial, probablemente para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma.

Entre los romanos, los elementos del municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera:

(2) *NOMMSEN*, cit. por *RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal*, - Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985, p. 50.

1.-Un **territorium**, que representa el elemento físico o material.

2.-Un **populus** que se manifiesta en la asamblea general.

3.-Una **curia**, que representaba el poder organizado. Cuerpo deliberante integrado por magistrados.

4.-La **ley**, una legislación propia o igual a la de Roma -ciudad, dependiendo del tipo de municipio.

5.-Teodoro Mommsen quiere ver en la diseminación "por toda la península itálica" de la ciudadanía el principio del "nuevo -- **derecho municipal**, pues al formarse comunidades sujetas al régimen de la ciudad se comenzó a establecer la relación entre las autoridades estatal y la particular concebida en la ciudad. Termina Mommsen: **El derecho municipal es el derecho de la ciudad dentro del Estado.**₃

Es decir, encontramos en los párrafos anteriores dos diversas tendencias: la primera, la de la descentralización por regiones en la que el Estado conquista y concede privilegios al integrar mas comunidades a su estructura; y la segunda, en donde a -- nuestro juicio aparece el concepto de **autarquía**, a la que define Rafael de Pina como: "La independencia o más exactamente, autosu-
13) MOMMSEN, cit. por LORET de Mola Rafael, *Problemática del Municipio sin Recursos*, Textos Universitarios, S.A., México, D.F., 1976-
p.12.

ficiencia del Estado, en el orden político y económico." ⁴

En el caso es que, para ambas, municipio indica libertad de acción.

Lo cierto es que la primera lección que la historia del imperio romano nos dá es precisamente que: "La fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su grandeza se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal--floreció el imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente." ⁵

"El poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminará será su ejemplo histórico de su organización y el espíritu jurídico que animó a todos los actos del pueblo romano." ⁶

1.3. ESPAÑA.

A la caída del imperio romano y el ascenso de la edad media--cayó un velo sobre el municipio que vino a resurgir en España con la guerra de la reconquista de sus territorios.

(4) DE PINA Rafael, *Diccionario de Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1989, p. 112.

(5) ROSADO, cit. por RENDON Huerta Tenesita, *ob.cit.*, p. 57

(6) RENDON, Huerta Tenesita, *ob.cit.*, p. 57.

El Municipio en España es una derivación del romano-visigótico que penetró por el Siglo XI y XII a León y Castilla, ciudades-que empezaron a considerar a los alcaldes como verdaderas autoridades de los municipios.

Al ir desapareciendo la dominación árabe sobre las tierras -conquistadas, fué implantándose el sistema del Municipio romano.- Conforme avanzaba la expulsión de los árabes era necesario formar nuevas ciudades y regularlas conforme a un orden jurídico que respondiera a los intereses nacionales y donde participaran los nuevos moradores.

En ese sentido, las poblaciones reconquistadas tuvieron distintos orígenes. En ocasiones, los monarcas establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos que sirvieran de valladar a los ataques de los árabes u otros posibles invasores, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores. Así -concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y aún criminales que se acogían al asilo que se les ofrecía. La -comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores feudales. De este modo, cada Municipio tuvo su ley particular o fueru municipal por la que se regía. Ello vino a enriquecer la Legislación municipal hasta entonces existente, constitu-

yendo quizá, en esencia, la aportación más valiosa de España a la vida y desarrollo de los Municipios.

El gobierno de la ciudad radicaba en la **Asamblea General de Vecinos**, también llamado **Concejo Abierto**, que se congregaba los días domingos al son de la campana, para tratar asuntos de interés general para la comunidad. La asamblea general elegía a las personas que debían desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos. Estos cargos variaban, dependiendo del lugar: en unos Municipios, como en los gallegos, se les llamaba **Justicias**; en otros y era lo más general, **Alcaldes**; en otras había uno o más **Jueces** y varios alcaldes con jurisdicción diversa. Al lado de éstos aparece el **Merino**, de nombramiento real, y como empleados subalternos, los **Sayones**. Estos funcionarios elegidos por la Asamblea General ejercían como mandatarios del Concejo las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares, pues los Concejos, al igual que los grandes señores tenían sus milicias, se confederaban y hacían la guerra con otros grupos y adquirían el señorío sobre las poblaciones conquistadas y les daban fuero por su propia autoridad y podían tener como propios toda clase de bienes.

Este régimen municipal español influyó favorablemente en la condición de las clases rurales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo, logrando la -

emancipación civil y política con relación a los grandes señores. Pero el florecimiento de la autonomía municipal, desgraciadamente le duro poco, pronto se vió mermada su libertad, y sólo se extiende desde finales del siglo XII a principios del XIV. El carácter democrático que tuvieron los Concejos o Cabildos Abiertos, se torna en aristocrático, naciendo de esta manera los **Concejos Cerrados**, mismos que derivarán más tarde en lo que se le denominó **Concejos Municipales** y **Ayuntamientos** integrado sólo por los que desempeñaban los cargos municipales. Suplantando de esta manera, primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea General de Vecinos.

Sin embargo, ésta se conservó solamente en algunos lugares -- sobre todo comunidades rurales, como lugares propiamente dicho, y aldeas, donde todavía perduran vestigios. En las ciudades, los -- cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros españoles y de algunas familias privilegiadas.

La tendencia a la centralización y el aumento del poder --- real, originada con el florecimiento del derecho romano así como la influencia ejercida por los legistas, acaban casi por completo con la autonomía municipal. Considerando que algunos pueblos estaban mal administrados, los reyes terminaron por imponer a los funcionarios municipales.

A este respecto, Teresita Rendón Huerta señala: "La decadencia municipal se observa a finales del siglo XIII y durante todo el siglo XIV, época en que se reimplantaron los tributos del diezmo, la intervención real se acentúa en la designación de funcionarios; los cargos que ordinariamente venían siendo temporales se convierten en vitalicios; la independencia de los acuerdos y disposiciones se vé disminuída, pues el Concejo debía aceptar la intervención de regidores perpetuos. Los oficios concejiles que antes habían sido honoríficos y de elección popular fueron objeto de venta al mejor postor, y de esta manera vemos cómo el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los Municipios al poder del monarca."⁷

Además de lo anterior, agreguemos en palabras de tan distinguida tratadista: "Diversas medidas antilocalistas adoptadas por los reyes, entre ellos Don Alfonso X "El Sabio" y Felipe V, darían por resultado la decadencia de los Municipios. Así también, los reyes católicos, defensores de un centralismo antifeudal, procuraron a toda costa el robustecimiento del poder real y la disminución de las pocas libertades que quedaban a los municipios."⁸

Estas eran realmente las condiciones que prevalecían en España con relación al Municipio cuando se produjo el descubrimiento de la conquista y la colonización del nuevo continente, lo que nos permite inferir los vicios que desde su origen llevaba implícito-

(7) RENDON Huerta Teresita, ob.cit., p.78.
 (8) Idem, p.79.

el Municipio que fué transplantado entre nosotros.

En efecto, el absolutismo de los reyes que había anulado toda la libertad municipal, es sustituido por el absolutismo de las masas, que desde luego tampoco necesitaban en ese momento de instrumentos de vida autónoma - y el Municipio es por excelencia uno de ellos- sino de aparatos y redes de centralización que fueron - colocados en los países latinos. Lo anterior significa pues que - nuestro Municipio en la Nueva España, nace ya incapacitado y con- Tutor; encadenado por todas partes, y de cuyas amarras no ha podi do liberarse hasta nuestros días.

1.4.MEXICO.

En consideración a que no es la finalidad en el presente tra bajo el estudio histórico del Municipio mexicano, sino por así -- considerarlo conveniente resaltar sus aspectos jurídicos proce- demos a puntualizar los diversos ordenamientos constitucionales - que hacen referencia a la institución municipal con el objeto de- hacer un análisis más a fondo del artículo 115 vigente en aten- ción a ser la base de la cual se origina toda la vida municipalis ta.

En ese sentido, se señala que el primer Municipio de México - fue el Cabildo de la Vera-Cruz, creado por Hernán Cortés el 22 de

abril de 1519, estaba integrado por dos alcaldes que eran Portocarrero y Montejo; como regidores estaban Alfonso de Avila, Sandoval y los hermanos Alvarado como regidores; como Alguacil, Juan de Escalante, como Capitán Pedro de Alvarado y Diego de Godoy como escribano. Posteriormente fue creado el segundo Municipio, el Ayuntamiento de Coyoacán, instalado cinco años después, el 8 de marzo de 1524.

Por motivos que no se explican, las constituciones políticas liberales abandonaron la institución del Municipio Libre. El Acta Constitutiva, la Constitución de 1824, el Acta de Reformas de 1846 y la Constitución de 1857 omitieron por completo la reglamentación del Municipio.

No fue sino hasta la Revolución de 1910 cuando se propugnó por el establecimiento del Municipio Libre, lo cual se logró con la Constitución de 1917, que lo consideraba como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Don Venustiano Carranza presentó al Congreso Constituyente de Querétaro el proyecto del artículo 115 en el que se asienta el principio de la libertad municipal. La segunda Comisión de Constituyentes reconoció que el Municipio era la diferencia más importante y novedosa respecto de la Constitución de 1857.

CAPITULO SEGUNDO

EL MUNICIPIO EN EL NUEVO ARTICULO 115

- 2.1.Aspectos Introdutorios.
- 2.2.Aspecto Institucional.
- 2.3.Facultades Reglamentarias.
- 2.4.Competencia Mínima.
- 2.5.Competencia Tributaria.
- 2.6.Reforma Política.
- 2.7.Relaciones Laborales.
- 2.8.Coordinación de Competencias.

2.1. ASPECTOS INTRODUCTORIOS.

La trascendental reforma constitucional que en materia municipal iniciara el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado y que -- apareciera publicada el 3 de febrero de 1983, en el Diario Oficial de la Federación, nos motiva hoy a encuadrarla dentro de los procesos histórico y jurídico de los que forma parte, a fin de situarla en la justa y autentica dimensión que le corresponde. A ello trataremos de enfocar el contenido del presente capítulo .

Efectivamente, para la remisión de la iniciativa que reforma y adiciona el artículo 115 constitucional se tuvieron en cuenta - los siguientes elementos:

a).-Los Estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y un buen número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento;

b).-El poder revisor, en cuya formación participan las legislaturas locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas, partiendo de las prevenciones que en ese campo se - han introducido de 1917 a la fecha ;

c).-La Constitución no es una norma del orden federal, sino precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los órdenes federal o nacional y el estatal o local y, por ende, se encuentra sobre ellos asegurando su validez;

d).-El nuevo artículo 115 conservaría su carácter de catálogo de bases a desarrollar y completar por los constituyentes locales y por las legislaturas de cada Estado.

En ese sentido, en la exposición de motivos, el Ejecutivo -- manifestó que "en el precepto se consigna aquellos principios que deben ser comunes como reglas básicas a todos los municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, que sean propias de cada una de las Entidades Federativas."¹

Con esos antecedentes fundamentales, el día 3 de febrero de 1983 aparecía publicado en el Diario Oficial de la Federación, de esa suerte, un nuevo texto para el artículo 115 constitucional, - que ahora sí parecía recoger, en buena medida los tópicos municipales que por varias décadas ya se hallaban pendientes de legislación constitucional definitiva. Así se informaba desde su exposición de motivos, mismo que literalmente quedó plasmado en los siguientes términos:

Art.115.-"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo
 (1) *FRUIZ Masaleu José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990, p.68.*

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

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

Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la-

ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

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

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

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.-Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando

así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

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

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

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

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

b).--Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los -- presupuestos de egreso serán aprobados por los Ayuntamientos con-- base en sus ingresos disponibles.

V.-Los Municipios, en los términos de las leyes federales y-- estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y-- administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano munici-- pal; participar en la creación y administración de sus reservas -- territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de-- la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construccio-- nes, y participar en la creación y administración de zonas de re-- servas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines -- señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitu-- ción, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas -- que fueran necesarios.

VI.-Cuando dos o más centros urbanos situados en territo--- rios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tien-- dan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Enti-- dades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de -- sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y --- coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley fe-- deral de la materia.

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

VIII.-Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Para efectos de análisis, procedemos ahora a revisar los --- principales cambios que encierra el nuevo artículo constitucional lo cual será materia de los puntos siguientes.

2.2.ASPECTO INSTITUCIONAL.

El artículo original no preveía una mecánica para sustituir o completar a los Ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial. Esa omisión constitucional, junto con la ambigüedad de la Legislación Local o bien con fundamento en disposiciones estatales francamente antidemocráticas, dio pie a que los Gobernadores o las Legislaturas, burlaran la voluntad popular, destituyen-

do o sustituyendo a los Ayuntamientos y relegando a los ediles su
plentes.

De esta manera, la nueva fracción I, por el contrario, aporta soluciones claras y terminantes:

*Sólo los Congresos Locales -no los Gobernadores- podrán sus
pender a los Ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo-
individual, o revocar, en todo caso, el mandato a éstos;

*La desaparición de Ayuntamientos sólo tendrá efectos decla-
rativos y no constitutivos;

*Esas determinaciones procederán por causa grave establecida
legalmente y siempre que las voten cuando menos por mayoría de --
las dos terceras partes;

*Este requisito puede permitir que los Diputados de la oposi
ción coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráti--
cas, propuestas por el Ejecutivo por una equivocada concepción de
la disciplina de partido;

*El procedimiento congresional deberá ajustarse a las forma-
lidades esenciales del procedimiento: garantía de audiencia.

En conclusión, y como podrá observarse, la fracción I, señala la secuencia conforme a la cual se debe sustituir a los ediles y Ayuntamientos, en su caso, de acuerdo con el orden siguiente:

- 1.-Entrarán en funciones los suplentes;
- 2.-Se convocará a elecciones, y
- 3.-Se designará a un Consejo Municipal de entre los vecinos.

Todo lo anterior según lo marquen las leyes locales correspondientes, en este caso la Constitución y la ley Organica del Estado.

2.3.FACULTADES REGLAMENTARIAS.

Aún cuando se ha sostenido, con toda razón, que la decisión política fundamental de la falta de división de poderes impide -- que los Ayuntamientos esten revestidos de facultades legislativas ello no obsta para que las posean de carácter reglamentario. La fracción II del artículo 115 establece que los Ayuntamientos están facultados para reglamentar las bases normativas que definan las Legislaturas Locales, mediante Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

Esa innovación constitucional acaba con dos vicios igualmente

te dañosos:

*La expedición de reglamentos municipales de los conocidos como "autónomos", que violentan el principio de la jerarquía de las normas;

*La aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los Gobernadores.

Tales tópicos, acorde a la finalidad de la presente investigación serán materia de estudio de manera más amplia y profunda en virtud a la polémica doctrinal que en esta materia existe, misma que motivó el desarrollo de este trabajo.

2.4. COMPETENCIA MINIMA.

La naturaleza local de la institución municipal conllevó a su minimización competencial. Tendencia persistente ha sido el que las atribuciones del Municipio queden relegadas a la Legislación Local secundaria y estén sujetas a la delegación casuística y precaria de facultades específicas.

En efecto, la innovación que representa la fracción III responde a un reclamo popular, por lo demás polémico: el artículo 115 establece la competencia mínima de la autoridad municipal y

previene que las Legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los Municipios, la amplíen.

Por otra parte, como más adelante se verá, la fracción X establece que la órbita competencial de los Municipios se puede ampliar a través de convenios de coordinación.

En este sentido, para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del poder local, el poder revisor previó que los Estados, conforme a lo que la ley define, concurren con los Municipios en la prestación de servicios públicos, puesto que hay actividades que no pueden atenderse por todos los entes municipales aisladamente.

El párrafo final de la fracción III contempla un cambio en verdad novedoso, ya que si bien es cierto estaba contemplado en algunas cuantas Constituciones Locales: la llamada "asociación municipal", que empieza a dar buenos frutos, sobre todo, en Francia. Los Municipios siempre que pertenezcan al mismo Estado, se sujeten a la ley y lo aprueben los Ayuntamientos podrán asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficiencia los servicios públicos a su cargo. La interpretación sistemática de esa disposición y del párrafo inicial de la misma fracción III, conduce a -- que en un esquema asociativo pueda participar el propio Estado, -- puesto que los asuntos intermunicipales son, por esencia, del im-

pulso estatal.

2.5. COMPETENCIA TRIBUTARIA.

Los municipalistas coinciden en que la mayor debilidad del artículo 115 original radicaba en que no aseguraba la autonomía financiera del Municipio; se le dejaba a merced de las asignaciones que voluntariamente le dispensaban los poderes estatales.

La nueva fracción IV enlista de manera enunciativa las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confíen las leyes y convenios. Para proteger los fondos fiscales se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios.

La adición contempla con perspicacia que los Municipios convengan con los Estados que éstos administren sus contribuciones tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece, al menos temporalmente, de capacidad técnica para poder hacerlo directamente.

Las participaciones federales se cubrirán a los Municipios con sujeción a lo que prevengan las leyes locales, en cuanto a bases, montos y plazos, sin que ello deba interpretarse como que dichas ministraciones se efectúen en forma directa. Una ministración directa Federación-Municipios, repugnaría al espíritu del-

pacto federal, pues la relación entre esos dos niveles de gobierno siempre se debe efectuar a través de los respectivos Estados.

El párrafo final de la fracción IV representa un avance importante en el fortalecimiento de la libertad municipal: si bien las leyes de ingresos y las cuentas públicas se aprobarán por las Legislaturas, los presupuestos de egresos, por su carácter de expresión financiera de los programas municipales de gobierno, están sujetos a la aprobación exclusiva de los propios Ayuntamientos.

Tradicionalmente esto último ha sido competencia de las mismas Legislaturas, con lo cual se reducía el ámbito de libertad municipal.

2.6. REFORMA POLITICA.

Igualmente, la nueva reforma al artículo 115 constitucional dio vigoroso impulso a la reforma política municipal al disponer que, con sujeción a la Legislación Local, todos los Ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional, con lo que se supera la disposición de 1977 que contemplaba que ello se haría sólo en los Municipios con más de 300mil habitantes y la cual ya había sido rebasada en varias leyes locales.

La enmienda que se comenta en este punto servira como acicate para la competencia electoral en la vida municipal y democratizará la gestión de los Ayuntamientos.

2.7.RELACIONES LABORALES.

En el párrafo final de la fracción VIII responde a una vieja y reiterada demanda: establecer el régimen laboral de los trabajadores al servicio de Estados y Municipios.

Ni en 1917, ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado "B", se definieron las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos. Ante la laguna constitucional, prácticamente todos los Estados expidieron leyes del servicio civil que otorgaban algunas garantías laborales mínimas a los empleados estatales y municipales, e institufía órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias que se dieran en ese ámbito.

Se sostenía la constitucionalidad de esas leyes con el argumento de que en realidad se trataba de ordenamientos de derecho administrativo como lo fue por muchos años el régimen federal en la materia. No obstante, diversas organizaciones y estudiosos del derecho sostuvieron que esos servidores debían ser tutelados por el artículo 123 constitucional .

En ese aspecto es de subrayar que la iniciativa del Ejecutivo fue mejorada en el Senado: la iniciativa reconocía que se trataba de "relaciones de trabajo", y que por ello debían caer en la jurisdicción federal e indicaba que se regirían por las leyes que con base en sus Constituciones expedirán las Legislaturas. La Cámara de Senadores enmendó la propuesta, señalando que esas leyes se basarían "en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

Así toca a los poderes reformadores locales resolver lo siguiente:

*Las bases constitucionales locales;

*La sujeción al apartado "A" o al "B" del artículo 123 o bien a un dispositivo mixto, y

*La expedición de leyes locales de trabajo, partiendo del mencionado precepto y de la ley burocrática, de la Ley Federal del Trabajo o de una combinación de ambas.

Es posible, sin embargo, como sucede actualmente en el Estado de Guanajuato, que algunos Estados y Municipios se vean impedidos por algún tiempo a beneficiar efectivamente a sus servidores de todas las prestaciones económicas y sociales que otorgan los regímenes federales.

2.8. COORDINACION DE COMPETENCIAS.

En este aspecto, establece el texto del artículo 115 constitucional, que los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda; así como para efectos de que el Estado se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones; según se puede observar en el párrafo final e su fracción III y parte final del inciso a) de la fracción IV.

Sin embargo, independientemente del avance que lo anterior pudiera representar para el fortalecimiento de la libertad municipalista, consideramos en nuestro concepto que ello resulta totalmente innecesario, si se parte de la base de que de acuerdo con la fracción II del artículo en comentario los Municipios son instituciones de naturaleza pública y están investidos de personalidad jurídica propia, lo cual significa que son sujetos de derechos y obligaciones, lo que los convierte en aptos para contraer compromisos económicos y tener facultades para administrarse.

CAPITULO TERCERO

LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN EL NIVEL MUNICIPAL

- 3.1. Concepto Genérico de Reglamento.
- 3.2. Diferencia entre Reglamento y Ley.
- 3.3. La Función del Reglamento.
- 3.4. La Facultad Reglamentaria.
- 3.5. La Potestad Reglamentaria del Ayuntamiento.
- 3.6. Los Principios Constitucionales que informan, la Actividad Legislativa Municipal.

3.1. CONCEPTO GENERICO DE REGLAMENTO.

Si bien gramaticalmente reglamento es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión esta reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia com fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica abajo de la ley.

"Se llama Reglamento a toda norma dictada por la administración."¹

José Luis Villar Palasí, por su parte, nos da la siguiente -definición: "Reglamento es la disposición general para conductas-futuras, imputables al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típicos."²

Por su parte el connotado tratadista Miguel Acosta Romero se ñala: "En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento al conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad -competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen -interior de una corporación o dependencia."³

Del concepto anterior se aprecian dos categorías de reglamentos, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad.

(1) MARTINEZ Morales Rafael, *Derecho Administrativo, Co. Textos Jurídicos Universitarios*, Ed. Harla, México, D.F., 1991, p. 287.

(2) Idem.

(3) ACOSTA Romero Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991, p. 768.

Los reglamentos de particulares son el conjunto de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social - que imponen esa regulación.

El reglamento de autoridad es el expedido por organo público y que, creando situaciones jurídicas generales, tiene obligatoriedad (es ejecutivo y ejecutorio) de tal suerte que el reglamento de autoridad forma parte del orden jurídico positivo, en tanto que según vimos, el de particulares pertenece al ámbito contractual - privado.

Cabe agregar que tanto la doctrina como la legislación nacional y extranjera estiman generalmente al reglamento como un acto proveniente del ejecutivo, sin embargo nuestro derecho permite la posibilidad de que las autoridades legislativas y judiciales expidan los reglamentos correspondientes a los organos de esos poderes.

Finalmente, resulta necesario mencionarse que el reglamento - esta considerado por muchos autores como un acto administrativo - o sea, una declaración unilateral de voluntad emitida por el Poder Ejecutivo para crear situaciones jurídicas generales.

Dentro de los requisitos teóricos encontramos que un reglamento debe reunir los siguientes:

- a.-Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- b.-Crea normas jurídicas generales.
- c.-Debe tener permanencia y vigencia generales.
- d.-Es de rango inferior a la ley.
- e.-Aún cuando es un acto unilateral de autoridad obliga a ésta.

En el aspecto formal, sus requisitos son:

- a.-Ser confirmada por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto.(refrendo secretarial)
- b.-Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- c.-Su procedimiento de creación es interno es decir, dentro-

de la administración pública.

3.2.DIFERENCIA ENTRE REGLAMENTO Y LEY.

Con el afán de precisar los conceptos de ley, y reglamento,- procedemos a continuación a realizar un estudio estableciendo sus diferencias.

a).-Existe una distinción puramente formal que consiste en - que la ley es un acto legislativo, pues deriva del Congreso, y el reglamento un acto administrativo, ya que lo expide el Poder Ejecutivo.

b).-El reglamento no es emitido con el mismo procedimiento - de la ley expedida por el Congreso.

El acto legislativo implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran determinadas en los Arts. 71 y 72 de la Constitución. En cambio, el procedimiento de la formación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el -- unico requisito formal para su validez, como ya dijimos, es el -- refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

c).-En tercer lugar, existe el principio de primacía de la -

ley, que opera en favor de ésta.

Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas -- por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad -- formal de las leyes, reconocido en el inciso "F" del Art.72 de la Constitución según el cual "en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

Gabino Fraga afirma que en México existe el principio de reserva de la ley, ya que conforme a la Constitución, hay materias -- que sólo pueden ser reguladas por una ley y, por tanto, un reglamento no puede regir determinada clase de relaciones, en tanto -- que la ley si esta facultada para ello.⁴

Sin embargo, creemos que tan distinguido maestro incurre en grave error, puesto que en México a diferencia de otros países, -- como Francia, por ejemplo, no existe distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamentario. En México como ya se mencionó, la -- facultad legislativa está concedida a través de un procedimiento -- que señalan los Arts.71 y 72 de la Constitución General de la República y no hay una lista de materias reservadas exclusivamente a la ley.

14 FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, S.A., México-D.F., 1991, p.107.

Propiamente la facultad reglamentaria del Ejecutivo se localiza en la Frac.I del Art.89 Constitucional, ya que ahí se indica que debe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia y cumplimiento de la ley.

La facultad reglamentaria se ha considerado por la doctrina, y la jurisprudencia menciona que corresponde exclusivamente al -- Presidente de la República, es decir, que no puede delegar y además que se trata de una facultad discrecional, o sea, que puede -- ejercitarse en cualquier momento según lo estime conveniente o ne cesario el Ejecutivo.

En conclusión, en México el reglamento administrativo deberá estar subordinado siempre a la ley ordinaria, emanada del Congreso de la Unión.

d).-Otro principio que rige esta materia es el de que no pue de haber reglamento sin ley, aunque esta última, si puede existir, aunque no se le reglamente.

e).-La abrogación o derogación de una ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que en los Arts.transitorios de la ley posterior, se de vigencia a los regla mentos de la anterior.

3.3.LA FUNCION DEL REGLAMENTO.

Es evidente que el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior; - es decir, en la ley. Pero su finalidad no sólo es de complementación de la ley, sino también crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

Es necesario hacer notar que la función o finalidad del reglamento no es meramente administrativa; pues sus normas son de aplicación general y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento, - el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza, mercantil, laboral, registral, electoral, etc.

En algunos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente consideradas como secundarias. Esta situación, como lo señalamos anteriormente, no se da en el derecho mexicano, en donde todas las actividades reguladas jurídicamente están reservadas a la ley, y el reglamento únicamente puede desarrollar el contenido de estas.

3.4. LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

El Art.89 Frac.I de la Constitución Federal establece:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.-Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia,"

Lo anterior ha sido interpretado por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia, en el sentido de que el Presidente de la República posee la potestad reglamentaria; ello le corresponde, además en razón de su calidad de titular de la administración pública y como jefe de Estado y de Gobierno.

Dicho de otra manera, la facultad para expedir reglamentos administrativos prevista en el Art.89 Frac.I, de la Constitución, es la potestad discrecional que se reconoce al Poder Ejecutivo (Presidente de la República) para expedir reglamentos de las leyes emanadas del Congreso de la Unión (en los Estados de la Federación la facultad es del Gobernador y reglamenta las leyes locales)

El reglamento en uno de tantos medios a través de los cuales

el Presidente de la República ejecuta y provee en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En efecto, la ejecución de las mismas es una facultad y el proveer a su exacta observancia es otra; ambas se pueden lograr a través de una serie de actos administrativos, como pueden ser: ordenes, acuerdos, decretos, circulares, memorandos, oficios, decisiones, resoluciones e inclusive operaciones materiales cuya finalidad es, precisamente, la apuntada, ejecutar y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

La facultad reglamentaria del Presidente de la República, -- también ha sido vista por los distintos tratadistas en el Art.92 de la Constitución, el cual prescribe: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."⁵

Para nuestro gusto, la facultad del Presidente de la República para expedir reglamentos deriva directamente del Art.89 Frac.I de la Constitución Federal y de ninguna manera se trata de facultades legislativas delegadas por el Congreso de la Unión, ya que esta ha sido la opinión reiterada de nuestro máximo tribunal.

En efecto, existe una vasta producción jurisprudencial en ma (5) ACOSTA Romero Miguel, ob.cit., p.782.

teria de reglamentos, a continuación se incluye una interesante tesis que resume algunas de las cuestiones ya tratadas:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA. El Art.89, Frac. I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades.

a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea, la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque solo en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quién incumbe proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que parece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárase por la finalidad -- que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION 1917-1975, TERCERA PARTE, SEGUNDA SALA, TESIS 512.

3.5-LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL AYUNTAMIENTO.

Analizaremos ahora, dentro de este mismo capítulo, el tema -- en cuestión, pero ahora con relación a los ayuntamientos.

En efecto, la Frac.II, segundo párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, dice que los Ayuntamientos tienen atribu

ciones para expedir, de acuerdo con las bases establecidas por las legislaturas de los Estados, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos jurisdicciones.

En igual sentido se expresa el artículo 117, Frac. I de la -- Constitución del Estado de Guanajuato, y los similares de otros-- Estados. Podrá pensarse que tales preceptos asignan a los Ayuntamientos atribuciones reglamentarias iguales a las de los Ejecutivos Federal y Local.

Consideramos por nuestra parte que no hay una verdadera identidad entre una y otras facultades. Las de los Ayuntamientos van más allá de la mera complementación de la Ley para hacerla operativa. Tener como base las normas de las legislaturas locales no limita su acción al grado de que en ningún caso pueden crear estatutos adecuados a la administración de los Municipios que no se ajusten taxativamente a una ley previa.

El concepto de "Reglamento" empleado en la Fracción II del Artículo 115 Constitucional tiene un significado especial y es más abierto. Los Ayuntamientos al emitir un reglamento, circular o disposición de carácter general no están solamente "proveyendo en la esfera administrativa" lo necesario para la observancia de las leyes, sino que pueden crear también normas jurídicas nuevas--

que sin contrariar principios constitucionales u ordenamientos vigentes, permiten que el gobierno municipal pueda cumplir su misión. El reglamento salido de un Ejecutivo no debe contrariar ni exceder la ley; en cambio el que expida un Ayuntamiento si puede excederla cuando las bases de las Legislaturas son insuficientes.

En otras palabras los Ayuntamientos solo deben decir como debe aplicarse la ley, sino también que es lo que debe hacerse. En este sentido su labor legislativa es formal y materialmente superior a la del Ejecutivo.

Recordamos que el Municipio tuvo, historicamente, una importancia política de gran peso y que hubo épocas en que su autonomía le permitía proveer con sus propias ordenanzas a la gobernación de la comuna. Los viejos Concejos usaban de facultades plenamente legislativas. La etapa de mayor jerarquía municipal se registra durante el siglo XIII, para iniciar su decadencia en los siglos XIV y XV.⁶ Sin embargo, a pesar de esta decadencia que impidió -- que en América el Municipio tuviera una expresión cabal, sobrevivió buena parte de aquellas atribuciones edilicias y perduraron después de la independencia. Durante la Colonia los Cabildos podían emitir sus ordenanzas y aunque es verdad que estaban sujetas a la revisión y aprobación de la Audiencia o del consejo de Indias, tales ordenamientos conservaban su autonomía.

Estimamos, pues, que la facultad legislativa municipal, como vestigio de la vieja autonomía, prevalece y amerita preservación. Si la Constitución dice que un Ayuntamiento puede expedir sus habidos de policía y buen gobierno, no es indispensable que esa atribución tenga que esperar a que la legislatura local expida previamente una Ley Ordinaria sobre el particular. Puede de hecho, darse esta ley, pero no inexcusablemente. El Ayuntamiento regulará -- de todas maneras lo relativo a la organización de su policía y -- buen gobierno, señalando deberes y derechos, marcando pautas de -- conducta, estableciendo sanciones, etc. El Ayuntamiento tampoco -- deberá esperar una ley que le indique cuales son las bases para -- el desarrollo de los servicios públicos que le competen constitucionalmente; con o sin ella podrá emitir reglamentos para mercados, rastros, agua potable, limpia, e tc. No se niega la conveniencia de que entre un Municipio y otro se reduzcan al mínimo las diferencias normativas en aras de una mayor coordinación para beneficio de los gobernados, pero esto no significa que el Poder Legislativo Estatal pueda validamente invadir la competencia municipal ocupándose de lo que constitucionalmente se ha reservado al -- órgano colegiado llamado Ayuntamiento.

Hay muchos reglamentos y disposiciones municipales de carácter general puestos en vigor al ser publicados en el Periódico -- Oficial, que no tienen antecedente de ley especialmente emitida -- por la Legislatura y a los cuales les hasta como único apoyo las-

bases constitucionales (federales o locales).

De lo anterior concluimos que las atribuciones de los Ayunta mientos no se reducen a una labor interpretativa de la ley que de termina los límites de la reglamentación misma, sino que tiene po der generador de normas autónomas. Es difícil medir el grado de esta autonomía, pero existe, sin duda, y debe pugnarse por afir-- marla, cualquiera que sea su dimensión, por tratarse de una necesi dad social que exige que los Municipios no se hallen sujetos en todas sus funciones a un orden superior. El propio Artículo 115 - señala que nuestra organización política tiene como base el Muni cipio libre. El principio de subsidiaridad lo pide también: el Es tado no debe legislar en lo que el Municipio puede hacerlo con ma yor acierto. Esto es razonable.

3.6. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE INFORMAN LA ACTIVIDAD LE GISLATIVA MUNICIPAL.

Existen tres principios que derivan de la Constitución Gene ral de la República y que son los que informan toda la actividad legislativa municipal.

a).-El de la primacía constitucional. (Art.133)

b).-El de legalidad. (Arts.14 y 16)

c).-Supremacía de las Leyes Federales. (Arts.133 y 120)

Bajo estos postulados fundamentales, debe desarrollarse la -
función legislativa municipal, función jurídica por excelencia --
cuyo ejercicio esta encomendado al cuerpo colegiado pluralista, -
representativo y deliberadamente denominado Ayuntamiento.7

*(7) RENDON Huerta Teresita, Investigaciones Jurídicas, Facultad -
de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Impugnación de Normas
Reglamentarias Municipales, a través del juicio Contencioso Admi-
nistrativo, Boletín Núm. 39-40, Julio-Septiembre; Octubre-Diciem-
bre 1990, p.134.*

CAPITULO CUARTO

EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA REGLAMENTACION MUNICIPAL.

- 4.1.Importancia de los Reglamentos Municipales.
- 4.2.Características que deben reunir los Reglamentos Municipales.
- 4.3.Lo que debe evitarse en la formulación de Reglamentos Municipales.
- 4.4.Lineamientos Básicos para la elaboración de los Reglamentos Municipales.
- 4.5.Clasificación de los Reglamentos Municipales.
- 4.6.Definición de Materias a Reglamentar en la Administración Pública Municipal.
- 4.7.La Unidad Municipal Responsable.
- 4.8.Recopilación de Información.
- 4.9.Integración de la Información.
- 4.10.Descripción de las Actividades del Procedimiento de Reglamentación Municipal.
- 4.11.Recomendaciones Generales

4.1. IMPORTANCIA DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Las facultades legislativas de los Ayuntamientos, justificadamente han obtenido un lugar de primerísimo orden en el quehacer comunal y por las circunstancias especiales de su expreso reconocimiento constitucional, nutren decisivamente el régimen de legalidad del Estado mexicano.

Visto nuestro sistema jurídico en sus diversas grabaciones, el nivel municipal es el último, si partimos de la Constitución General de la República, si partimos de la Constitución General de la República. Se considera a veces que por ser la esfera más pequeña de gobierno puede actuar siempre de acuerdo a la costumbre; sin embargo debe recordarse que la costumbre no puede considerarse como fuente legitimadora del quehacer público, tomando en cuenta que la administración solamente puede hacer lo que la ley le permite y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe. Este principio es la piedra angular del Estado de Derecho y debe normar toda la actuación de los titulares de los órganos de la Administración Pública.

Por tanto, en materia municipal es requisito previo a todo acto, que exista un ordenamiento normativo con sus diferentes matices y clases, como son: los bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, para que de esa mane-

ra cubran las múltiples hipótesis legales que puedan darse de --
acuerdo a los tres niveles de gobierno.

El ejercicio de la potestad legislativa municipal, se consti-
tuyó en una causa de altura que el legislador se decidió con firmeza establecer. Tal establecimiento a nuestro juicio fue conveniente, pero extremadamente cauto y corto en sus enlaces; ya que por una parte el párrafo segundo de la Fracc.II del Art.115 Constitucional reconoce la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, pero por otra circunscribe: "de acuerdo a las bases normativas que dicte la Legislatura Local." De tal enunciado han surgido múltiples confusiones; pero en nuestra opinión tal enunciado se refiere desde luego a la Ley Orgánica Municipal, Código rector de la vida de los Municipios.

Independientemente de su interpretación las Legislaturas locales han estado cumpliendo tan importante función.

En relación con esa prioritaria actividad, se ha sostenido -- que no debe abarcar a los Municipios rurales. En opinión de la -- distinguida tratadista Teresita Rendón Huerta, misma que compartimos, tal afirmación es totalmente incongruente, pues cualquiera -- que sea el rango, ubicación o grado de urbanización del Municipio, invariablemente y de acuerdo al régimen legal en que vivimos, se requiere las disposiciones reglamentarias, dado que solo con base

en ellas, se logra dotar del elemento de licitud a los actos de la autoridad municipal.

Admitiendo que en efecto la realidad circunstancial de los Ayuntamientos en los Municipios rurales, es evidente que todavía no tienen la suficiente capacidad técnico-Jurídica para crear un orden normativo, pero ello no significa que deba privarseles de su facultad reglamentaria, ni tampoco que la misma debe concederse solamente a los Municipios llamados urbanos o metropolitanos.

Desafortunadamente, a 9 años de haberse reformado el Artículo 115 constitucional, todavía hay Municipios que carecen parcial o totalmente de reglamentos, lo cual en si mismo es lamentable y preocupante, por lo cual desde estas páginas pugnamos por que los Municipios que están en este caso busquen los medios adecuados -- para cumplir tarea tan fundamental.

4.2. CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN REUNIR LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Los Reglamentos Municipales, mínimamente deben reunir las siguientes características:

a).-Claridad.-Ya que la Administración Pública Municipal debe aplicarlos con exactitud y los gobernados observarlos; razón por la que se deben descartar ambigüedades e impresiones.

(1) RENDON Huerta Teresita, *ob.cit.*, p.p.135-136.

6.-Reglamento de Ecología Municipal

7.-Etc.

4.6.DEFINICION DE MATERIAS A REGLAMENTAR EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

En esta etapa la labor de la autoridad municipal es investigar y analizar aquellas actividades, tanto gubernativas como las de los particulares entre sí y en su relación con el Ayuntamiento que requieran de manera justificada la expedición de disposiciones reglamentarias específicas, ya que en múltiples ocasiones, los reglamentos existentes en un Municipio, así como el bando de policía y buen gobierno pueden adecuarse con nuevos artículos que regulen dichas actividades.

Quando el reglamento se haga necesario, ya sea en su elaboración, adecuación, actualización o adaptación, resulta conveniente definir los siguientes contenidos:

*Objetivo o propósito del reglamento.

Incluye de manera concreta y precisa la materia o materias que se regularán por disposición reglamentaria del Ayuntamiento. - Su definición comprende un análisis meticuroso de las ventajas y-

desventajas de un reglamento o su contenido. Teniendo en cuenta - que su aplicación es de carácter general en los Municipios, se -- buscará que los contenidos reglamentarios no afecten los intere-- ses de la comunidad, pues en caso contrario dichas disposiciones- no se acatarán.

*Sujetos o personas morales o físicas.

Al respecto debe tenerse presente que los destinatarios de - la disposición reglamentaria siempre serán personas físicas y ju- rídicas; debiendo contemplarse además que todo reglamento tiene - un sujeto activo que es la autoridad o instancia facultada para - aplicar el reglamento, y un sujeto pasivo que es la persona físi- ca o moral que se obliga a cumplir con el mismo. Esta identifica- ción permite sobre todo evitar la doble autoridad en distintos re- presentantes del Ayuntamiento y facilita la previsión de normas - específicas que se aplican a un grupo de personas, o a toda la co- munidad o solamente por la realización de determinadas activida-- des en el Municipio.

*Fuentes Legales.

Es la verificación de las disposiciones existentes y vigen-- tes con el carácter de leyes y disposiciones jurídicas de aplica- ción general, emitidas por la autoridad competente del Estado y -

la Federación, y que de manera directa o indirecta sirven de base o fundamento jurídico a la disposición reglamentaria. Esta tarea resulta en ocasiones sumamente tediosa ya que la legislación de un Estado o de la Federación es abundante. En este caso el Ayuntamiento debe acudir a la asesoría de un Bufete Jurídico de reconocido prestigio, así como a las diversas instituciones oficiales de apoyo.

***Disposiciones técnicas.**

Corresponde a la investigación de las normas certificadas legalmente en el Estado y la Federación en lo que se refiere a pesos, medidas, volúmenes, emisiones, fuerza motriz, resistencia de materiales, cálculos matemáticos, etc. que deban incluirse en reglamentos especializados. Para conseguir lo anterior se requiere la asesoría directa de un especialista, de preferencia de una institución pública o privada que sea ampliamente reconocida en el campo en que se pretende reglamentar.

***Definición de carácter normativo del reglamento.**

Establecimiento del grado de responsabilidad de la autoridad municipal, sus derechos y la capacidad de amonestar o sancionar, y los infractores de las disposiciones reglamentarias.

4.7. LA UNIDAD MUNICIPAL RESPONSABLE.

De acuerdo a las facultades que le otorga la Frac. II del artículo 115 Constitucional, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal, el Ayuntamiento es el responsable de la reglamentación municipal.

La elaboración de los reglamentos debe llevarse a efecto por iniciativa del Presidente Municipal, como ejecutor de las facultades del Ayuntamiento, quien a su vez designa el órgano administrativo responsable del aspecto que se va a regular.

Se pueden crear e instalar consejos o comités técnicos consultivos para la reglamentación municipal, presididos por el Presidente municipal e integrados por regidores, síndicos, funcionarios municipales, personas que ocupan pues los claves, como maestros, médicos, ex funcionarios de la administración pública municipal y en general personas destacadas en la comunidad y que tengan espíritu de servicio y colaboración.

Dicho consejo tendría como función genérica presentar estudios y sugerencias a través de un secretario técnico que fundamente las iniciativas al Ayuntamiento para hacer reformas, enmiendas o aplicaciones.

Las funciones principales del Consejo o Comisión técnica serían las siguientes:

- a).--Analizar las implicaciones de un reglamento sobre el desarrollo de la actividad municipal.
- b).--Elaborar modificar y adaptar proyectos de reglamentos o bandos de policía y buen gobierno que serán presentados al Ayuntamiento para su discusión y aprobación.
- c).--Participar en la difusión del contenido de los reglamentos a los habitantes de la comunidad.
- d).--Promover la aplicación de las disposiciones establecidas por los reglamentos en el ámbito competencial del Municipio.
- e).--Participar en programas de capacitación sobre reglamentos al personal del Ayuntamiento.
- f).--Tener vinculación y coordinación con las comisiones de Estudios Municipales, Congreso del Estado y con el Centro Estatal de Estudios Municipales.
- g).--Investigar los requerimientos reglamentarios del Muni-

pio. 5

4.8. RECOPIACION DE INFORMACION.

Esta etapa consiste en detectar fuentes de información y recabar documentos y datos en general, los que una vez organizados y sistematizados, permitan elaborar los reglamentos municipales o en su caso adicionarlos o modificarlos.

Para recopilar la información se requiere llevar a cabo tres actividades esenciales:

1ª.-Un Inventario de los reglamentos municipales existentes.

2ª.-Una revisión de la Legislación Estatal y Federal en la materia por reglamentar.

3ª.-Foros de consulta popular para la reglamentación municipal.

Las fuentes de información útiles para elaborar los reglamentos municipales son:

a).-El Archivo Municipal.

(5) *Idem*, p. 61.

Los archivos del Municipio son los receptáculos de los documentos oficiales, y de ellos es posible obtener, en mayor o menor grado información sobre los reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas del Municipio.

Es necesario revisar exhaustivamente el archivo general y -- los de las unidades orgánicas que tengan mayor relación con la reglamentación para localizar el mayor número de documentos existentes acerca de los reglamentos.

En los archivos también se localizán las bases jurídico-administrativas que rigen el funcionamiento y actividades del Municipio, como son: Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares internas y manuales administrativas.

b).-Modelos de Reglamentos.

Generalmente son reglamentos aplicados en otras comunidades o municipalidades, o bien son modelos que las instituciones de -- apoyo a los Ayuntamientos del Estado y la Federación han elaborado para facilitar la tarea reglamentaria. Al respecto es indispensable señalar que su adaptación a un Municipio específico debe -- ser cuidadosa y en todo caso debe respetar las características -- particulares del régimen local.

c).--Funcionarios y Empleados.

Cuando no se cuenta con la suficiente información documental, o en su caso, ésta es obsoleta o poco confiable, se requiere acudir directamente a los funcionarios responsables de las unidades orgánicas de la reglamentación, los que pueden aportar información muy valiosa para el análisis, diseño y redacción de los reglamentos municipales.

Así también las opiniones y comentarios que emiten los empleados son de gran ayuda, puesto que son ellos quienes realizan las actividades rutinarias y pueden apreciar limitaciones o tener divergencias con respecto a otras opiniones o contenido de los documentos y de contacto con el público al aplicarse los reglamentos.

d).--Foros de Consulta Pública.

Los foros de consulta popular o pública proporcionan una gran ayuda para la obtención de opiniones, críticas y soluciones sobre los reglamentos municipales de parte de los diversos sectores de la población, de asociaciones y colegios de profesionistas y de instituciones de educación superior.

La consulta popular se puede establecer mediante:

1.-Audencia Pública.

Es el mecanismo más tradicional que existe para establecer - la interacción entre las autoridades y la población.

La manera de lograrlo es convocando a las organizaciones y - habitantes del Municipio a una reunión en la que expresen sus opi - niones con respecto a algún reglamento que el Ayuntamiento piense aprobar.

2.-Reunión informal de trabajo.

Consiste en reunir a los representantes de la población y a - la gente interesada para discutir ampliamente reglamentos propues - tos por el Ayuntamiento. Estas reuniones llevarán a efecto la for - mación de pequeños grupos de participantes en mesas de trabajo, - para que cada grupo discuta un tema específico relacionado con la reglamentación municipal, saque sus conclusiones y haga las reco - mendaciones pertinentes.

Una vez hecho esto, se puede reunir a todos los asistentes - para sostener a consideración las conclusiones y recomendaciones - de cada grupo.

Es conveniente que cada mesa de trabajo esté coordinada por-

un técnico, representante del Ayuntamiento.

3.-Reunión formal participativa.

Consiste en efectuar varias reuniones plenarias y mesas de discusión en las que participen los técnicos, autoridades municipales y representantes de los grupos socialmente constituidos. En la primera reunión plenaria, tanto las autoridades como los técnicos expondrán los proyectos a integrar en la reglamentación municipal, los cuales serán discutidos en las mesas de trabajo.

En las siguientes reuniones, las mesas de trabajo analizarán los temas de la reglamentación y expondrán las conclusiones a las que llegaron sobre los puntos tratados y, en conjunto, se harán recomendaciones necesarias para diseñar o modificar los reglamentos municipales.

4.9. INTEGRACION DE LA INFORMACION.

Una vez que se ha recabado la información, se procederá a ordenar y sistematizar los datos agrupados, a efecto de poder integrar el proyecto de reglamento.

Para la integración de la información de cada reglamento es muy importante uniformar los criterios, tanto en la terminología-

como en la presentación, con el objeto de que se mantenga un sentido de continuidad y de unidad.

Por ejemplo: puede ser definido en sesiones generales o específicas, y a partir de esa estructura se podrá recurrir a la subdivisión de títulos, capítulos, apartados y al articulado mismo - que en su redacción regularmente presenta formas gramaticales de un estilo directo y claro.

Al estructurar las partes del reglamento, y en especial, una vez que se redactaron los artículos, es conveniente señalar las -- contradicciones y duplicaciones para poder eliminarlas posteriormente.

Para integrar la información que facilite el análisis, ésta puede ser agrupada de acuerdo a los tipos de reglamento que se -- está elaborando.

En la redacción debe tenerse en cuenta a que personas estarán dirigidos los reglamentos municipales, con el objeto de que - el lenguaje utilizado en los mismos les resulte claro, sencillo, - preciso y comprensible.

4.10. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-REGLEMENTARIO.

Las actividades ordenadas secuencialmente para la reglamentación municipal son las siguientes:

1ª.-Análisis de Necesidades Reglamentarias.

En esta actividad participa de manera directa la autoridad municipal recogiendo las demandas y planteamientos de la comunidad; el resultado del análisis es la definición de nuevos reglamentos y la participación de reformas a las disposiciones reglamentarias existentes.

2ª.-Iniciativa.

Es la actividad consistente en presentar al Ayuntamiento proyectos de reforma o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento por parte del Ayuntamiento, a iniciativa del Presidente Municipal, conforme lo determinen las bases normativas, que expida el Congreso Local, que establezca la Ley Orgánica Municipal, o la ley de la materia.

3ª.-Discusión.

Esta actividad consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el Ayuntamiento en pleno para determinar si es viable o no el proyecto.

4ª.-Dictamen.

Esta actividad se refiere a la aprobación o desaprobación -- que hace el Ayuntamiento en su caso, o el Congreso Local, del proyecto, y que debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo que se lleve al efecto, por el secretario del Ayuntamiento.

En caso de rechazarse la iniciativa de un Reglamento Municipal, nuevo, reformado o adicionado, sólo podrá presentarse de nueva cuenta en los términos que prevenga el Ayuntamiento.

5ª.-Publicación.

Esta actividad consiste en la difusión oficial que debe ha--cerse en los periódicos o gacetas del Gobierno del Estado y por -- los medios que juzgue el Ayuntamiento, para darle fuerza obligatoria en su observancia y cumplimiento.

6ª.-Aplicación.

Esta actividad se refiere a la vigencia, es decir, la forma--en que la autoridad municipal, y los particulares deben acatar -- las normas contenidas en el Reglamento, así como la imposición -- de sanciones y medidas de seguridad que se establezca en el mismo.

4.11.RECOMENDACIONES GENERALES.

Para la elaboración de los reglamentos municipales existen - normas generales de contenido como son:

a).-Presentación.

La presentación se refiere a la exposición de motivos relati vos a los fundamentos y necesidades sociales que originan la exig tencia de cada reglamento.

b).-Capitulado.

El capitulado es el que indica la secuencia en que deben pre sentarse las normas contenidas en los reglamentos, de modo que en primer lugar debe contenerse las disposiciones relativas al obje to que regulará el reglamento propuesto, sus alcances, y la indi cación de las autoridades responsables de su aplicación; ensegu ida, divididos en títulos, capítulos y secciones, los demás artícu los que propiamente conforman el reglamento; se deben incluir los artículos transitorios referidos a la entrada en vigor del regla mento y otras disposiciones complementarias.

c).-Formato.

Presentación física del reglamento que ofrece diversas alternativas: cartel, periódico oficial del Estado, gacetas y boletines municipales, folleto, libro de bolsillo, entre otros.

Verificado todo lo anterior conviene ahora llevarlo al campo de la práctica, a los hechos reales y para tales efectos procederemos a la elaboración de un proyecto de reglamento. Inclinando--nos en el caso concreto, por la reglamentación de aquellas actividades que por cuestiones que ignoramos han permanecido olvidadas-- y continúan siendo ignoradas por la autoridad municipal, en el municipio de San Miguel de Allende, Gto., del cual somos ciudadanos miembros no solo de su población, sino de su gobierno.

CAPITULO QUINTO

BASES NORMATIVAS MUNICIPALES QUE SIRVEN DE MARCO JURIDICO A LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS.

- 5.1. Bases Normativas Municipales Generales.
- 5.2. Análisis a las Bases Normativas Municipales en el Estado de Guanajuato.
- 5.3. El Procedimiento para la discusión y aprobación de un Reglamento en el Reglamnto Interior del Municipio de San Miguel - Allende, Gto.
- 5.4. Proyecto de Reglamento de Panteones para el Municipio de San Miguel Allende, Gto. (Anexo)

5.1. BASES NORMATIVAS MUNICIPALES GENERALES.

En el sistema federal mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, con competencia constitucional legislativa.

Así los Ayuntamientos, por lo que se refiere a la actividad legislativa, únicamente tienen potestad para reglamentar sus competencias o las leyes que expida el Congreso.

La facultad reglamentaria se otorga a los Municipios y significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito de su Municipio a través de reglamentos y disposiciones administrativas. La facultad reglamentaria resulta, pues muy importante, pues como ya quedó debidamente asentado, con ella se proporciona a los Ayuntamientos, solidez jurídica en el ejercicio de la Administración Pública.

En las reformas y adiciones al Art. 115 Constitucional, en la --- Constitución Local y en la Ley Orgánica Municipal, así como en los Reglamentos Internos de los Ayuntamientos, encontramos los fundamentos expresos sobre la facultad reglamentaria de los Municipios, a través de sus respectivos Ayuntamientos.

En nuestro caso concreto de los Municipios de nuestro Estado de -

Guanajuato, tenemos las bases siguientes:

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

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

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo -- con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de -- los Estados los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, - circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Por otra parte, nuestra Constitución Política para el Estado de -- Guanajuato, al igual que en las demás entidades federativas, señala -- las bses de elección, integración y funcionamiento de los Ayuntamien-- tos, subrayando la facultad reglamentaria e incorporando adecuadamente las reformas y adiciones del artículo 115 constitucional, Frac.II, al texto de nuestra Constitución Local, la cual en lo conducente establece:

Art.117.-" A los Ayuntamientos compete:

I.-Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

En ese sentido, y congruente con las directrices marcadas por la Ley Suprema y la Constitución Local, el Congreso del Estado incorporó tal facultad en favor de los Ayuntamientos dentro de las disposiciones vigentes de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, -- cuerpo normativo que regula el accionar de los Municipios en nuestra entidad federativa. La Ley en cuestión establece:

Art.16.-" Compete al Ayuntamiento:

XVI.-Expedir su reglamento, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

Ahora bien, en el caso concreto de nuestro Estado, la Legislatura Local destinó un capítulo especial dentro de la Ley Orgánica Municipal para definir cada una de las bases normativas municipales de tal manera que no exista problema alguno para su correcta interpretación y consecuentemente no represente obstáculo que impida a todos los Ayuntamientos la reglamentación de la competencia en sus respectivas jurisdicciones de los 46 Municipios que conforman el Estado.

5.2. ANALISIS A LAS BASES NORMATIVAS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Nuestra Ley Orgánica Municipal, destina un capítulo especial, al que denomina: "De las Bases Normativas Municipales", Dentro del mismo-
enuncia, define y delimita los alcances y características de los mis-
mos.

Efectivamente, señala el artículo 76 de la Ley en cuestión, que -
los Ayuntamientos expedirán dentro de sus respectivas jurisdicciones,-
su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno, regla-
mentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia gene-
ral de acuerdo con las bases que establece este título.

Por su parte, el artículo 77 de la misma define lo que es el re-
glamento interior como un conjunto de normas que estructuran la organi-
zación y funcionamiento de cada Ayuntamiento.

En tanto que el artículo 78 señala que los bandos de policía son-
las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el orden y la
seguridad pública.

Mientras que los bandos de buen gobierno son las normas expedidas
por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada-
prestación de los servicios públicos municipales, según lo dispone el-

artículo 79.

El artículo 80 por su parte, dispone que son reglamentos el conjunto de normas expedidas por el Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de las leyes y disposiciones en materia municipal.

Agregando en su artículo 81 que las circulares son disposiciones de carácter general interno que contienen criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal.

A diferencia de lo anterior, dispone en su artículo siguiente que las disposiciones administrativas de observancia general, son aquellas normas que no teniendo las características de los bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de una urgente necesidad y que -- afecten la esfera jurídica de los particulares.

Se advierte, dentro del texto de la misma ley, que la expedición de bandos y reglamentos es competencia exclusiva de los Ayuntamientos.

Agregándose, por otra parte, que se entenderá delegada por los -- Ayuntamientos al Presidente Municipal, la facultad de expedir las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general; en la inteligencia de que el Presidente Municipal dará cuenta al Ayunta--

miento, en la sesión inmediata siguiente, del uso que haya hecho de -- esa facultad, con la finalidad de que sea el Ayuntamiento quien ratifique o revoque la o las circulares o disposiciones expedidas.

Señalando en sus siguientes disposiciones que para que el reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general, puedan ser obligatorias, se requiere inexcusablemente que sean publicados en el Periodico Oficial del Gobierno del Estado.

Finalmente, es importante subrayar, que es el reglamento interior del Ayuntamiento, donde se señalara el procedimiento de discusión y -- aprobación de los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de obervancia general.

Podemos decir en síntesis, que la tarea materialmente legislativa de los Ayuntamientos se encuentra limitada exclusivamente a la expedición de reglamentos, en base a la función de las bases que fija la Legislatura Local; pero nunca la expedición de leyes.

Que los reglamentos que expiden los Ayuntamientos son de dos tipos:

a).-Internos.-Cuando atañen solamente a la estructura, organización y funcionamiento de la propia municipalidad. Estos determinan el-

número, las facultades y funciones de las Direcciones, Sub-Direcciones, Departamentos, Oficinas, etc., que son necesarios para el cumplimiento de sus tareas propiamente administrativas.

b).-Externos.-Los que se proyectan a la colectividad. Así por -- ejemplo, el de policía, tránsito, panteones, etc., éstos son reglamentos que inciden todos en el ámbito externo y regulan conductas, relaciones y actividades de la vida comunitaria local.

5.3. EL PROCEDIMIENTO PARA LA DISCUSION Y APROBACION DE UN REGLAMENTO - EN EL REGLAMENTO INTERIOR DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL ALLENDE, GTO.

En estricto sentido, podemos afirmar que el Reglamento Interior - para el Ayuntamiento del Municipio de San Miguel de Allende, Gto., no contempla expresamente la facultad para crear y expedir reglamentos, - ya que solo se limita a facultar al Ayuntamiento para reformar los ya existentes, veamos:

C A P I T U L O I V

ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO

Art.17.-"Son atribuciones del Ayuntamiento, además de las que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia del Estado y la Ley Orgánica Municipal, las siguientes:

1) ...

2) ...

3) ...

4) ...

5) ...

6) ...

7) ...

- 8) Reformar los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general del Municipio; y
- 9) Las demás que le confieran las leyes y reglamentos.

Sin embargo, tal facultad se infiere, tanto del primer párrafo como del último inciso del artículo mencionado, lo cual es indiscutible, en uso de una adecuada interpretación jurídica.

Recomendamos al Ayuntamiento del Municipio de San Miguel de Allende, Gto., se avoque en forma inmediata a reformar la disposición mencionada en el inciso conducente para los efectos de conceder de manera expresa facultades para expedir sus reglamentos y no sólo para reformarlos como señala su redacción actual. En respuesta al mandato constitucional.

5.4. PROYECTO DE REGLAMENTO DE PANTEONES PARA EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE ALLENDE, GTO. (ANEXO)

5.4.1. EXPOSICION DE MOTIVOS.

Los panteones son lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.

En los Municipios, y San Miguel de Allende no es la excepción, es necesario que se disponga de áreas específicas, que se usen como panteones públicos, con servicios gratuitos o cuotas simbólicas, para la sepultura o incineración en su caso, de personas de escasos recursos, o no identificadas ni reclamadas.

El servicio público de panteones se proporciona a través de la regulación y vigilancia que debe tener el gobierno municipal, tanto en los panteones que maneja éste en forma directa, como en los concesionados. También debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios, haciendo que se limpien y se observen las leyes en materia sanitaria.

A través del control que se lleva, es posible ordenar y planear áreas de ampliación, pues ante la aceleración y persistencia de altos índices en el crecimiento poblacional, deben preverse las consecuencias de ese hecho inevitable que es la muerte. Ese control también es útil para evitar las sepulturas clandestinas que se dan como consecuencia de la comisión de delitos.

Al Municipio deben ingresar por diversos conceptos vinculados al-

servicio que estamos analizando, derechos fiscales, para cubrir el gas
to que el propio genera.

Estos son, entre otros, los motivos que impulsan al gobierno muni
cipal de San Miguel de Allende a expedir el Reglamento en cuestión, pa
ra efecto de lo cual, una vez cumplida la finalidad de mi examen recep
cional, será puesto a consideración del mismo, el presente proyecto.

(P R O Y E C T O)

REGLAMENTO DE CEMENTERIOS Y PANTEONES

DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, GUANAJUATO.

HONORABLE AYUNTAMIENTO 1992-1994.

EL CIUDADANO SALVADOR GARCIA GONZALEZ, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL-
DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, GUANAJUATO, A LOS HABITANTES DEL MISMO-
HACE SABER:

QUE EL HONORABLE AYUNTAMIENTO QUE ME HONRO EN PRESIDIR, EN EJERCIO DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGAN LOS ARTICULOS 115 FRAC. II - DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; 117- FRAC. I DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO; 16- FRAC. XVI, 76, 80 y 83 DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL VIGENTE EN EL ESTADO, EN SESION ORDINARIA DE FECHA
APROBO EL SIGUIENTE:

REGLAMENTO DE CEMENTERIOS Y PANTEONES

DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, GUANAJUATO.

HONORABLE AYUNTAMIENTO 1992-1994.

C.SALVADOR GARCIA GONZALEZ

Presidente Municipal

C.LIC.ESTEBAN GOMEZ GONZALEZ

Secretario

C.ING.FRANCISCO SALAZAR GONZALEZ

Síndico

C.PEDRO MAYER GUALA

C.DELFINO PIÑA PIÑA

C.PROF.PATRICIO MARGAIS RAMIREZ

C.ING.EDUARDO URIBE DEL CASTILLO NEGRETE

C.CESAR RUIZ RODRIGUEZ

C.JOSE PAZ PEREZ DUARTE

C.LIC.JOSE MARIO EDGARDO MARTINEZ PEREZ

C.ANGEL SORIA RODRIGUEZ

C.PROFA.MARIA ESTHER DOMINGUEZ ARAUJO

C.ARQ.MARIANO DE ANDA RAMIREZ

Regidores

I N D I C E

	Pág.
REGLAMENTO DE CEMENTERIOS Y PANTEONES	
CAPITULO PRIMERO	
Disposiciones Generales.....	
CAPITULO SEGUNDO	
Del Personal de Panteones.....	
CAPITULO TERCERO	
Obligaciones y Facultades del Administrador de Panteones...	
CAPITULO CUARTO	
Obligaciones de los Jefes de Sepultureros...	
CAPITULO QUINTO	
Inhumaciones.....	
CAPITULO SEXTO	
Exhumaciones.....	
CAPITULO SEPTIMO	
Cremaciones.....	
CAPITULO OCTAVO	
Derechos.....	
CAPITULO NOVENO	
Horarios.....	
CAPITULO DECIMO	
De las Obligaciones de los Usuarios y Público en General...	
CAPITULO DECIMO PRIMERO	
Sanciones	
TRANSITORIOS	

PROYECTO
DE
REGLAMENTO DE PANTEONES
CAPITULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Art.1.-El funcionamiento de los panteones del municipio se sujetará al presente reglamento.

Art.2.-El servicio público de panteones comprende la inhumación, exhumación, reinhumación y cremación de cadáveres, restos humanos y restos humanos áridos o cremados. Este servicio sólo podrá ser presentado mediante el establecimiento, administración y conservación de panteones.

Art.3.-La ubicación de los panteones deberá ser determinada por los ayuntamientos según los objetivos, políticas y metas que para el desarrollo de la población convenga.

Art.4.-En la prestación del servicio público de panteones se deberán observar la siguientes disposiciones:

I.-Los ayuntamientos determinarán, en todo caso, en relación con el establecimiento de panteones, su zonificación, el destino de sus áreas disponibles; su vialidad interna; la anchura de sus ---

vías de tránsito, las dimensiones mínimas y, máximas de sus lotes y espacios libres; límites de su capacidad y todas las demás circunstancias que resulten necesarias para la eficaz prestación del servicio público.

II.-Las placas, lápidas o mausoleos que se coloquen en fosas, tumbas o criptas se sujetarán a las especificaciones técnicas que señale el ayuntamiento, mediante disposiciones de observancia general.

III.-Para realizar alguna obra dentro de los panteones se requerirá

- a).-Contar con permiso de construcción emitida por la autoridad municipal.
- b).-Cuando así se requiera, tener los planos de la obra debidamente autorizados;
- c).-Contar con la autorización de la autoridad sanitaria, cuando ésta sea necesaria.

IV.-Cuando no se cumplieran los requisitos señalados en la fracción anterior, el administrador del panteón deberá ordenar la suspensión de la obra. Así mismo, cuando se colocaren placas, lápidas o mausoleos, sin el permiso correspondiente, o éstas no estuvieren acordes con las especificaciones que determine el ayuntamiento, serán removidas las mismas oyendo previamente al interesa

do, sin responsabilidad para la administración del panteón de que se trate.

V.-Los panteones deberán contar con áreas verdes y zonas destinadas a forestación. Las especies de árboles que se planten, serán de aquellos cuya raíz no se extienda horizontalmente por el subsuelo; y

VI.-En los panteones que señale el ayuntamiento, según las necesidades del servicio público, se instalarán hornos crematorios, construidos de acuerdo con las especificaciones que aprueben las autoridades sanitarias. La operación de dichos hornos deberá sujetarse a las condiciones que determine el ayuntamiento y las que en el ámbito de su competencia establezcan las autoridades sanitarias.

Art.5.-El servicio de panteones, podrá ser concesionado a particulares, con la estipulación de que se establezcan, entre otras obligaciones, la de reservar al Municipio, cuando menos un 30% de la superficie total que se destine a dicho servicio, para que éste lo utilice con el mismo fin.

Art.6.-A las solicitudes que presenten las personas físicas o morales, para obtener de los ayuntamientos la concesión del servicio público de panteones, deberá ocuparse de los siguientes docu-

mentos:

I.-Los que acrediten el derecho de propiedad sobre el predio que deberá ocupar el nuevo panteón y la constancia de su inscripción - en el Registro Público de la Propiedad.

II.-La inscripción en el Registro Público de la Propiedad de los inmuebles utilizados en la prestación del servicio público de panteones, deberá contener una anotación marginal que especifique el uso.

III.-El proyecto arquitectónico y de construcción del panteón, -- elaborado con base en lo previsto por la fracción I del artículo 4 de este reglamento debidamente autorizados por las autoridades sanitarias que correspondan;

IV.-El estudio socioeconómico y el anteproyecto de tarifas o cuotas para el cobro de cada uno de los servicios, que se pretendan prestar; y

V.-Las demás que señale este reglamento o el mismo ayuntamiento.

Art.7.-Todo tipo de publicidad destinada a promover entre el público la adquisición de lotes, gavetas, nichos, criptas, deberá - ser aprobada por el ayuntamiento, quien vigilará que el sistema - de ofertas, precios y demás elementos correspondan a la aprobación que se otorgue al concesionario.

Art.8.-Los concesionarios llevarán un registro en el libro que - para tal efecto se les autorice por el ayuntamiento, de las inhu-

naciones, exhumaciones, reinhumaciones y demás servicios que pres-
ten, el cual podrá ser requerido en cualquier momento por el ayun-
tamiento o por las autoridades sanitarias correspondientes.

Art.9.-Los concesionarios deberán remitir dentro de los primeros
cinco días de cada mes, a la dependencia que designe el ayuntami-
ento, la relación de cadáveres y restos humanos áridos o cremados,
inhumados, exhumados, reinhumados o cremados durante el mes ante-
rior.

Art.10.-El ayuntamiento podrá ordenar la clausura de panteones --
cuando estén totalmente ocupados o cuando sea necesario por causa
de utilidad pública. En todo caso la Dirección de Obras Públicas--
del Municipio tendrá la obligación de su vigilancia y conserva---
ción.

Art.11.-El Presidente Municipal podrá cancelar temporal o perma-
nentemente las inhumaciones en determinadas áreas de los panteo--
nes municipales o en alguna clase determinada de sepulcros, según
las necesidades del panteón respectivo.

Art.12.-Los cadáveres de personas desconocidas se depositarán en-
la posa común, que será única y estará ubicada en el panteón que--
al efecto determine el ayuntamiento.

Art.13.-Los cádaveres y restos humanos de personas desconocidas - que remitan las autoridades competentes para su inhumación en la fosa común, deberán estar relacionados individualmente, con el número de acta que correspondan debiéndose satisfacer. además, los requisitos que señalen las leyes.

Art.14.-Cuando algún cadáver de persona desconocida sea identificado, el ayuntamiento, por conducto de la dependencia que designe deberá dirigirse al Oficial del Registro Civil que haya expedido el acta de defunción relativa, refiriéndole de las circunstancias del caso y el destino que se dará a los restos.

CAPITULO II

DEL PERSONAL DE PANTEONES

Art.15.-El personal de panteones dependerá de la Dirección de --- Obras Públicas y estará integrado por un Administrador de Panteones, un Jefe de Sepultureros, además de todo el personal necesario para el buen funcionamiento de los mismos.

Art.16.-Además del personal necesario para el desempeño de las labores propias del servicio de panteones, cada panteón contará con vigilancia policiaca, a efectos de auxiliar al Administrador en lo relacionado con el cumplimiento de este Reglamento y con la preservación del orden.

CAPITULO III

OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL ADMINISTRADOR DE PANTEONES

Art.17.-El Administrador de Panteones deberá representar a la Dirección de Obras Públicas, en los panteones del municipio.

Art.18.-El Administrador de Panteones será responsable de todo lo relacionado con el debido cumplimiento de este Reglamento, tanto en lo referente al personal a su cargo como de las personas que concurren a los panteones.

Art.19.-Responderá del debido cumplimiento de las normas relacionadas con: inhumaciones, refrendos, cremaciones, perpetuidades, exhumaciones de restos cumplidos, exhumaciones de restos prematuros y permisos para colocar lápidas y monumentos, en la inteligencia de que estos deberán sujetarse a las características aprobadas por la Dirección de Obras Públicas.

Art.20.-Tendrá a su cargo los libros de Registro, cuidando de que se encuentren al corriente y se hagan las anotaciones con toda claridad, en los que deberá constar: nombre y domicilio de la persona fallecida; número de acta de defunción; fecha de inhumación; datos del lote, fosa o gaveta, que permitan su fácil localización y constancia de que se pagaron o condonaron los derechos correspondientes.

Art.21.-Ordenar la exhumación de restos cuando concluya el tiempo por el cual se pagaron los derechos.

Art.22.-Entregar los restos mencionados en el artículo anterior a la persona que los reclame y para el caso de que nadie los reclame, ordenar se depositen en el osario común, previa identificación y guardando en todo caso el respeto debido.

Art.23.-Recabar la autorización correspondiente del Oficial del Registro Civil, antes de proceder a cualquier exhumación.

Art.24.-Vigilar la realización de conseguir todo tipo de trabajo de albañilería con la correspondiente autorización de la Dirección de Obras Públicas del Municipio.

Art.25.-Destinar un lugar dentro del mismo cementerio para dar sepultura a aquellas personas que no sea posible identificar o sean de muy escasos recursos, previa la autorización por escrito del Presidente Municipal.

Art.26.-Las faltas o ausencias temporales del Administrador serán suplidas por la persona que designe el Director de Obras Públicas municipales.

Art.27.-Además de las obligaciones que le impone el presente re--

glamento, el Administrador de Panteones se sujetará a las disposiciones del Código Civil Vigente en el Estado y la ley de Salud.

CAPITULO IV

OBLIGACIONES DE LOS JEFES DE SEPULTUREROS

Art.28.-Acordar diariamente con el Administrador de Panteones todos los asuntos que le corresponderá realizar, cumplimentándolos de inmediato.

Art.29.-Vigilar la construcción de fosas y gavetas, cuidando de que siempre estén disponibles un número suficiente para cuando se soliciten las inhumaciones.

Art.30.-Será responsable del cuidado, conservación y mantenimiento del panteón.

Art.31.-Supervisar la asistencia, puntualidad y eficiencia de todos los empleados del panteón, reportando al Administrador cualquier incidencia, anomalía o irregularidad que se presente

Art.32.-Cuidará que los deslindes y alineamientos practicados en los lotes se fijen con toda precisión.

CAPITULO V

INHUMACIONES

Art.33.-Las inhumaciones en los panteones municipales se harán en los términos y con las características que se indiquen en las boletas que para tales efectos expide la Oficialia del Registro Civil.

Art.34.-Las clases de inhumaciones a que se refiere el artículo anterior serán únicamente las contempladas en la tarifa de derechos por servicios en panteones dependientes del municipio, que serán expedidos anualmente por la Tesorería Municipal de acuerdo a la ley de Ingresos para los municipios y previo acuerdo con el ayuntamiento, pudiendo supervisar, en cualquier momento, alguna o alguno de las clases temporal o definitivamente de acuerdo a las necesidades del servicio.

Art.35.-Las inhumaciones se harán en fosas o gavetas corridas o seriadas, debiendo ser identificadas provisionalmente con alguna señal convencional, mientras se coloca la placa o el monumento correspondiente.

Art.36.-Para practicar las inhumaciones, los cuerpos o restos humanos se colocarán en féretros o cajas y después se depositarán en la fosa o gaveta debiendo sellarse herméticamente con el material adecuado.

Art.37.-Para proceder a la inhumación de cadáveres, el interesado deberá presentar al Administrador la boleta de autorización de -- inhumación expedida por el Oficial del Registro Civil, así como -- el comprobante de pagos de derechos expedido por la Tesorería Municipal.

Art.38.-Cuando los derechos se hubieren pagado con anticipación, -- la fosa o gaveta se encontrara en disposición del interesado para sí o para la persona que indique por escrito a la Dirección de -- Obras Públicas.

Art.39.-Una vez utilizado el espacio respectivo para una inhuma-- ción y pagados los derechos a perpetuidad, los restos nunca po--- drán ser exhumados o removidos; ni destapada la gaveta o fosa, so lo por orden judicial o a petición del interesado, previa exhibi-- ción del comprobante de pago de derechos.

Art.40.-El pago de derechos para el uso de fosas o gavetas o cual quier otra clase de sepulcro, de ninguna manera implica la propie-- dad sobre ellos, sino solo el derecho a utilizar dichos espacios-- para la recepción y guarda de cadáveres y restos humanos y para -- colocar lápidas y monumentos de acuerdo a las disposiciones admi-- nistrativas dictadas por la autoridad competente.

Art.41.-La Dirección de Obras Públicas se reserva el derecho de --

indicar las características a que deban sujetarse las lápidas, monumentos o construcciones a que se refiere el artículo anterior.

CAPITULO VI

EXHUMACIONES

Art.42.-Ninguna exhumación se podrá efectuar antes de que hayan transcurrido cuando menos cinco años a partir de la fecha de la inhumación; salvo en el caso que sean ordenadas por la autoridad judicial, sanitaria o por el Ministerio Público y previo cumplimiento de los requisitos sanitarios previsto por la ley.

Art.43.-Las exhumaciones que se efectuen después del plazo señalado en el artículo anterior no requieran de autorización especial, pero sólo procederán en los casos que marca el presente reglamento y serán efectuados por el personal designado por el propio administrador del panteón.

Art.44.-Se llevará en registro, por parte del Administrador de Panteones, en los libros respectivos de todas las exhumaciones que sean autorizadas.

Art.45.-Transcurrido el plazo de cinco años mencionados en los artículos anteriores, no podrá renovarse el pago de los derechos en aquellos casos en los que no se hubiere pagado la perpetuidad de-

la fosa o gaveta; se exumarán los restos y se entregarán a los interesados que los reclamen o se depositarán, en su caso, en el osario común, debidamente identificados.

Art.46.-Si al momento de verificarse la exhumación, el cadáver se encuentra aún en estado de descomposición, se suspenderá la exhumación; debiéndose anotar tal circunstancia en el registro correspondiente; reinhumándose nuevamente por el lapso de tiempo que se considere necesario.

Art.47.-Las exhumaciones autorizadas por la autoridad competente y efectuadas a solicitud de parte, se practicarán en presencia -- del interesado, quien se identificara debidamente.

Art.48.-Salvo los casos previstos por el presente reglamento, por ningún motivo podrán removerse los cuerpos de sus fosas o gavetas, ni destaparse éstos.

Art.49.-Toda la exhumación será practicada bajo la responsabilidad exclusiva del administrador, quien cuidará de que se cumplan los requisitos legales, contando siempre con la autorización de -- la autoridad correspondiente en cada caso.

CAPITULO VII

CRÉMACIONES

Art.50.-Las cremaciones sólo se podrán efectuar en los panteones- que cuenten con los medios necesarios para ello, ya sean municipa- les o concesionados a particulares y siempre y cuando cuenten con la autorización correspondiente, debiéndose cumplir con los requi- sitos que sobre inhumaciones establece el presente reglamento.

Art.51.-El pago de derechos para las cremaciones será igual al de las inhumaciones y se hará por una sola vez.

Art.52.-Las cenizas obtenidas con motivo de la cremación serán -- depositadas en nichos del mismo panteón o se podrán entregar a - los interesados, determinándose el pago de los servicios en la ta- rifa respectiva.

CAPITULO VIII

DERECHOS

Art.53.-El producto de los derechos por los servicios prestados - en los panteones municipales constituirán uno de los ramos de in- gresos del municipio, de conformidad con la ley de Ingresos para- los Municipios del Estado y con la tarifa de derechos por servi- cios de panteones dependientes del municipio y particulares expe- dida anualmente por la tesorería municipal, por acuerdo del ayun- tamiento y con publicación en el Periódico Oficial del Gobierno - del Estado.

Art.54.-Todo pago de derechos a que se refiere el artículo anterior, deberá efectuarse en las cajas recaudadoras de la Tesorería Municipal, previa expedición del entero correspondiente por la -- Oficialia del Registro Civil y la Dirección de Obras Públicas.

Art.55.-Cuando el caso así lo amerite, el Presidente Municipal podrá condonar el pago de derechos a que se refiere el presente capítulo, dando aviso de ello, inmediatamente, por oficio, a la Tesorería Municipal.

Art.56.-Los interesados están obligados a presentar el comprobante de pago de derechos o el oficio de condonación de los derechos, - tanto en la Oficialia del Registro Civil como en la Administración de Panteones con el fin de hacer las anotaciones pertinentes en los libros respectivos.

Art.57.-La falta de anotación de que se efectuó el pago, traera - como consecuencia la exhumación del cuerpo transcurridos los cinco años a partir de la fecha de inhumación.

CAPITULO IX

HORARIOS

Art.58.-Los panteones municipales permanecerán abiertos diariamente de las 8:00 a las 18:00Hrs. Dentro del mismo lapso se presta-

rán todos los servicios, con las siguientes excepciones: las inhumaciones de las 10:00 a las 17:00 horas y las exhumaciones entre las 9:00 y las 12:00 horas.

Art.59.-El público en general puede visitar los panteones en horas de servicio y se sujetará a las disposiciones del presente reglamento.

CAPITULO X
DE LAS OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS Y
PUBLICO EN GENERAL.

Art.60.-Queda prohibida la introducción a los panteones de comestibles, cervezas, bebidas embriagantes y drogas.

Art.61.-No se permite la entrada de personas en estado de ebriedad o bajo la influencia de drogas o enervantes.

Art.62.-Tampoco se permitirá la entrada a personas que alteren el orden y tranquilidad interior del panteon. En caso de ser necesario intervendrán los elementos de seguridad pública adcritos a ese lugar.

Art.63.-Corresponde a los deudos familiares y cualquier otra persona interesada la limpieza, cuidado y conservación de lotes, q

vetas y monumentos de los cuales adquirieron su derecho de uso -- temporal o perpetuo.

Art.64.-Cuando alguna construcción amenaza ruina el Administrador de panteones deberá requerir por escrito a los obligados para su reparación; en caso de no encontrar respuesta su petición solicitará autorización de la Dirección de Obras Públicas del municipio para la demolición sin perjuicio para la Administración municipal.

Art.65.-Los visitantes están obligados a depositar los desechos de flores y todo tipo de basura en los lugares destinados para -- ello.

CAPITULO XI

SANCIONES

Art.66.-La infracción a las disposiciones del presente Reglamento por parte del personal será sancionada de conformidad a lo previsto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y los Municipios.

Art.67.-Las infracciones por parte de los particulares serán sancionadas con multa equivalente de uno a treinta días de salario -

mínimo general vigente en el municipio o arresto hasta por 36 horas.

TRANSITORIOS

Art.1.-El presente Reglamento entrará en vigor al tercer día de su publicación en el Periodico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Art.2.-Se derogan las disposiciones administrativas municipales dictadas con anterioridad y que se opongan al presente Reglamento.

Art.3.-Los casos no previstos en el presente Reglamento, los resolverá el ayuntamiento por el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros.

POR LO TANTO, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS -- DIECISIETE FRACCION NOVENA Y OCHENTA Y CUATRO DE LA LEY ORGANICA-MUNICIPAL VIGENTE EN EL ESTADO, MANDO SE IMPRIMA, PUBLIQUE, CIRCULE Y SE LE DE EL DEBIDO CUMPLIMIENTO.

DADO EN LA RESIDENCIA DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ALLENDE, GUANAJUATO, A LOS DIAS DEL MES DE DE
199 MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y

PRESIDENTE MUNICIPAL

SECRETARIO DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO.

CONCLUSIONES

1.-El Municipio en el proceso de formación es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos como individuo. Es el hombre, ser sociable, por naturaleza, el que sintiéndose la exigencia de vivir con otros hombres se une a ellos formando el grupo y son esas necesidades de convivencia y la necesidad de la permanencia de un medio adecuado para satisfacer sus instintos de trato humano, lo que lo obliga a dar a ese conglomerado una organización estable.

2.-Actualmente el Municipio muestra un acusado carácter universal y una larga trayectoria histórica. Se trata de una organización social, política y administrativa que se halla en todo tipo de sistema de gobierno, sea este republicano o monárquico, sea democrático o no; sea socialista o capitalista.

3.-La decisión política fundamental de la división de poderes impide que los Ayuntamientos estén revestidos de facultades legislativas desde el punto de vista formal, ello no es óbice para que las posean y practiquen materialmente, limitadas solamente a la expedición de Reglamentos.

4.-La Fracc. II del Art.115 Constitucional establece que los Ayuntamientos están facultados para reglamentar las bases normativas que -

definan las legislaturas, mediante bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Esta facultad obedece a la reforma de fecha 3 de febrero de 1983.

Esa innovación constitucional acaba con dos vicios igualmente dañosos: La expedición de reglamentos "fantasmas" que violentan el principio de la jerarquía de normas; y la aprobación de los bandos y reglamentos municipales por parte de los gobernadores.

5.-De lo anterior podemos concluir, además, que el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos. El primero es el nivel constitucional. El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa. El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los Ayuntamientos como órganos colegiados y deliberante y que rigen la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas. Surge así para los Ayuntamientos, la facultad reglamentaria apoyada en las respectivas Constituciones de los Estados y en las leyes Orgánicas municipales.

6.-El reglamento, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la preexistencia de una ley a la cual detalla y delimita. Sin embargo, en

materia de Reglamentos Municipales no pormenorizan una ley, siguen --- siendo reglamentos autónomos, ya que norman por sí mismos, determina-- das relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, ahora-- sí se sustentan en un fundamento constitucional.

7.-Sin embargo, en el fondo, el concepto de "reglamento" empleado en la Frac.II del Art.115 Constitucional tiene un significado muy espe-- cial. En realidad estan facultando al Municipio a crear verdaderas nor-- mas.

En efecto, los Ayuntamientos al emitir un reglamento, circular o-- disposicion administrativa de observancia general, no estan solamente-- proveyendo en la esfera administrativa lo necesario para la observan-- cia de las leyes, sino que materialmente estan legislando.

En otras palabras, los Ayuntamientos no solo pueden decir como de-- be aplicarse la ley, sino también que es lo que debe hacerse. En ese - sentido su labor legislativa es formal y materialmente superior a la - del ejecutivo.

8.-Los reglamentos de servicios públicos municipales, tienen por- objeto, regular la prestación, administración y funcionamiento de los- servicios públicos que establece el artículo 115 como: panteones, agua- parques, jardines, etc.

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés -- social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y --- aprovechamiento; debiendo cuidarse su financiamiento, en donde nunca - debe prevalecer el espíritu de lucro.

BIBLIOGRAFIA

I.-TEXTOS.

Acosta Romero Miguel, et.al. **La Reforma Municipal en la Constitución**, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1986.

Acosta Romero Miguel, **Teoría General del Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1991.

Centro Nacional de Estudios Municipales, **Elementos para la Reglamentación Municipal**, Secretaria de Gobernación, México, D.F., 1986.

Centro Nacional de Estudios Municipales, **El Desafío Municipal**, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 1985.

Centro Nacional de Estudios Municipales, **Financiamiento y Servicios Municipales**, Secretaria de Gobernación, México, D.F., 1986.

Centro Nacional de Estudios Municipales, **Política, Gobierno, Derecho, Administración**, Secretaria de Gobernación, México, D.F., 1986.

Centro Nacional de Estudios Municipales, **Reforma Municipal y Reglamentación**, Secretaria de Gobernación, México, D.F., 1986.

Fraga Gabino, **Derecho Administrativo**, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988,

Instituto Nacional de la Administración Pública, A.C. y Banco Nacional de Obras Públicas, Manual de Reglamentación Municipal, México, D.F., - 1987.

Ochoa Campos Moisés, *La Reforma Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México-D.F., 1985.

Martínez Morales Rafael I., *Derecho Administrativo*, Colecc. Textos Universitarios, Edit. Harla, México, D.F., 1991.

Montaño Agustín, *Manual de Administración Municipal*, Edit. Trillas, -- México, D.F., 1981.

Rendon Huerta Barrera Teresita, *Derecho Municipal*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1985.

Ruiz Massieu José Francisco, *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1990.

Trueba Olivares Eugenio, *La interpretación de la Ley*, Apuntes, Universidad de Guanajuato, Gto., 1990.

Vázquez Héctor, *El Nuevo Municipio Mexicano*, Sep, México, D.F., 1986.