

879309

27
leje



UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE
FACULTAD DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México
Clave 879309

PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL
JUZGADO CALIFICADOR DEL MUNICIPIO
DE CELAYA, GTO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Ma. Elena Lerma Jaraleño

A S E S O R :

Lic. Arturo Hernández Zamora

CELAYA, GTO.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

RECONOCIMIENTOS

A DIOS.

Doy gracias por haberme permitido, llegar a la culminación del presente trabajo otorgandome en todo momento fortaleza para seguir adelante aún y cuando los contratiempos del camino que he recorrido muchas veces fueron desalentadores.

A MIS PADRES.

Sr. J. Carmen Ricardo Lerma Gasca y
Sra. Ester Jaraleño Lule de Lerma

Primeramente deseo decirles que este es el fruto de su esfuerzo, sacrificio, privaciones, confianza y apoyo que siempre me han brindado.

A mi madre especialmente, un eterno agradecimiento de todo corazón, por confiar ciegamente en mi capacidad, como persona y como hija, compartiendo los peores momentos, de desfallecimientos, enfermedades, y carencias.

A mi padre, por que a pesar de sus ideales, muy en el fondo de su ser siempre deseo verme superada y preparada profesionalmente para enfrentar la vida con otra visión distinta a la que a él se le inculco; lo cual desato en su persona una lucha interna aceptando que como mujer y como su hija que soy debía prepararme.

A MIS HERMANOS .

Ricardo, Rita, Araceli, Eduardo, Luis y Esther

Gracias por su apoyo, cariño y confianza que siempre me han dado, sintiendo un inmenso orgullo por cada paso que a su lado he logrado avanzar .

AL SR. Luis Ojeda C.

Quiero hacer un especial reconocimiento por su amistad, confianza, y apoyo incondicional que siempre nos ha brindado a toda mi familia, pues gracias a todo eso, sin proponerselo contribuyo en gran parte al desarrollo de mi meta.

A LA Dra. Cinthia Patricia Len Paoletti

Por que Usted representa para mi:

Como Medico, el respeto y la admiración pues en el tiempo que hemos estado juntos mi salud por muchas ocasiones ha estado en sus manos;

Como Profesionista, la sabiduria y lealtad a su profesión

Como Mujer y persona el orgullo y ejemplo a seguir por su gran calidad humana

A MI TIA LULU.

Por la inmensidad del amor que has emanado a través de tu existir y por permanecer siempre a nuestro lado.

A MI ASESOR DE TESIS

Lic. Arturo Hernández Zamora

Quiero reconocer y agradecer el apoyo continuo y la invaluable ayuda que me brindo, por que mas que fungir como asesor de tesis ha sido mi maestro y amigo cuya creatividad y cooperación me ayudaron a hacer posible el desarrollo del presente trabajo, y por que gracias a la oportunidad que me dio desde la prestación de mi servicio social profesional y actualmente seguir colaborando como Juez Calificador pude obtener las bases, conocimientos y experiencia necesaria para desarrollar el tema que presento como Tesis, contando desde el principio con el apoyo, aliento y asesoría del mismo para mi titulación, como si se tratara de un triunfo personal, culminando con mi examen recepcional.

A MIS AMIGOS, COMPANEROS Y OTROS

Por el apoyo, la confianza y las criticas que fueron las que motivaron mi ego personal para luchar y llegar hasta donde ahora estoy demostrando que el querer es poder reciban de mi parte mi agradecimiento.

I N D I C E .

PAGINA

INTRODUCCION.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1.- GRECIA.	2
2.- ROMA.	6
3.- ESPAÑA.	9
4.- MEXICO.	13

II. EL MUNICIPIO.

1.- CONCEPTO DE MUNICIPIO.	30
2.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.	33
3.- LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.	41
4.- LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO.	43
5.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.	49

III. ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

1.- BASES LEGALES DE LA ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.	56
2.- ESTRUCTURA DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.	58
3.- ORGANIZACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.	62
4.- FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	64
5.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.	65
6.- FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS.	72
7.- ORGANOS REPRESENTATIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.	73

IV. LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL.

1.- NOCIONES GENERALES DEL REGLAMENTO.	81
2.- CLASES DE REGLAMENTOS.	84
3.- REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA FORMACION DEL REGLAMENTO.	90
4.- EL REGLAMENTO Y OTRAS FIGURAS JURIDICAS.	92
5.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL.	97

**V. PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL JUZGADO CALIFICADOR
DEL MUNICIPIO DE CELAYA, GTO.**

1.- NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO MUNICIPAL.	102
2.- TIPOS DE REGLAMENTO MUNICIPAL.	105
3.- JUSTIFICACION JURIDICA DE LA IMPLEMENTACION DEL JUZGADO CALIFICADOR.	108
4.- PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL JUZGADO CALIFICADOR DEL MUNICIPIO DE CELAYA, GTO.	111
CONCLUSIONES.	133
BIBLIOGRAFIA.	140

I N T R O D U C C I O N .

La existencia del Juez y Juzgado Calificador de faltas administrativas, se encuentra contemplada en la Constitución Política Federal, concretamente en el artículo 21, al conceder la facultad de imponer sanciones pecuniarias y privativas de libertad a dichas autoridades, quienes ejercitan una función considerada materialmente judicial, pero que, atendiendo al órgano que la realiza, es de carácter administrativo.

Esta facultad concedida al Municipio recae directamente en el Presidente Municipal, quien en la práctica delega tal actividad al Secretario del Ayuntamiento; éste, en virtud de sus múltiples actividades, confiere la calificación de faltas administrativas al Juez Calificador; tan noble función carece de marco jurídico que le otorgue legalidad, pues es común y constante el roce con ciudadanos, abogados, colegios o asociaciones de juristas, la prensa y otras autoridades.

Es por ello, que el objetivo del presente trabajo de tesis, consiste precisamente en llenar la laguna legal que existe acerca de la falta de legalidad del Juez Calificador a que he hecho referencia, por medio de un Proyecto de Reglamento para el Juzgado Calificador del Municipio de Celaya, Gto., que regulará todas sus actividades y procedimiento a seguir en

la calificación de faltas administrativas al Bando de Policía y Buen Gobierno, evitando la mecanización de sanciones, al castigarse hoy en día a todos por igual; de esta forma y con un enfoque más humanitario, se tomarían en consideración los factores culturales, sociales y económicos del infractor, para en su caso imponerle una sanción individualizada y no con base en un tabulador.

El proyecto en cuestión, es fruto de mi experiencia personal, al haber tenido la suerte de participar en el programa de Jueces Calificadores instrumentado por esta Facultad de Derecho y el Gobierno Municipal de esta ciudad, inclusive a la fecha me desempeño como Juez Calificador, por tanto, esta experiencia la deseo capitalizar en beneficio propio y compartida a su vez con la ciudadanía en general, como una forma de auxiliar la impartición de justicia, la protección de los derechos de los ciudadanos y las garantías individuales de los gobernados.

C A P I T U L O I -
ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

1.- GRECIA.

Cuando el hombre se da cuenta de que no puede vivir de manera aislada, y forma una familia para luego agrupar un conjunto de éstas hasta formar un clan o tribu, comienza a vivir en forma sedentaria. En esta evolución y al paso de los años se constituye la unidad sociopolítica denominada municipio.

El desarrollo histórico hasta la formación del Municipio como hoy se entiende, se remota al pueblo helénico; analizado éste desde dos puntos de vista: el aspecto geográfico y el aspecto religioso.

La configuración geográfica determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas por la distancia territorial y sus factores naturales que la rodeaban; porque no hay que olvidar que esta sociedad se desarrolló en pequeñas islas, penínsulas y golfos; aunado a este factor, se originó la diferencia de cultos en cada una de estas ciudades, porque sus dioses, ceremonias y oraciones, no les eran comunes. Las creencias de una ciudad estaban prohibidas a los hombres de otra cercana, y por exigencias de orden religioso, cada ciudad debía ser

absolutamente independiente contando con su propio código y religión, emanando de esta última la ley; por tanto tenían su propia justicia soberana, fiestas religiosas, calendario, moneda marcada con su emblema religioso, sus propios pesos y medidas, y no se admitía que hubiera nada en común entre dos pueblos distintos; el único vínculo de unión, lo constituía la alianza como asociación momentánea y sólo con un fin como lo sería el alcanzar un beneficio o rechazar algún peligro, pero jamás había una unión completa.

En Grecia, predominó la familia como agrupación a la cual se le dio el nombre de *Gens*, que nace al crecer numéricamente la familia y bajo la autoridad del pater familia, la religión doméstica le da forma institucional, así el padre era el único portador de los secretos del rito doméstico familiar, el cual sólo lo transmitía a su heredero que siempre sería varón. Ya que las mujeres al casarse, se consideraba, que ingresaban a otra familia; y por tanto, no gozaban de tal derecho.

El culto doméstico, llegó a ser tal su importancia, que conservó la unidad familiar; vista ésta, como una asociación de individuos emparentados y agrupados en torno a un culto, donde el padre era sacerdote, jefe y juez a la vez. Las necesidades de defensa, de comercio, y de regular el matrimonio; en este último aspecto, sobre todo porque dos

personas de una misma gens no podían unirse en matrimonio, hicieron que en Grecia se agrupasen las familias formando agrupaciones llamadas *Fatria*, quienes optaron un dios común protector de todas estas personas agrupadas y designaron un jefe único, mismo que presidía los sacrificios y asambleas, y que llamaron *Fatriarca*. Posteriormente estas patrias se unieron en una tribu, este fenómeno trajo consigo la asociación de varias tribus, respetando el culto de cada una de ellas, y naciendo lo que se llamó aldea, formando éstas a su vez confederaciones y teniendo su centro de reunión en la ciudades.

Con el paso de los años, se da la independencia absoluta de la ciudad griega antigua, desapareciendo las creencias sobre las que se fundaban, es decir, cambiaron sus ideas hasta llegar a la concepción y establecimiento de un Estado, regido por otras reglas bajo nuevos principios y lazos sociales. En esta transformación intervinieron varios factores, principalmente la sobrepoblación, lo que originó las guerras y el régimen territorial; todo ello ocasionó en forma casi espontánea, pero si muy desorganizada, la expansión de las ciudades y la creación de la colonización. En este sentido, surgen dos clases de colonias: las comerciales o factorías y las agrarias. A partir del siglo VII se inicia la colonización organizada, cuando los griegos se percatan que la emigración era peligrosa y había que planearla o regularla así como mantener

contacto entre ellas.

Para Grecia, el Estado constaba de una ciudad y campos circundantes, no como un territorio, sino como un pueblo o conjunto de ciudadanos; la idea del municipio en Grecia debe referirse a una institución, porque es más correcto hablar de un régimen de la ciudad que un régimen municipal.

Las ciudades de Atenas y Esparta, fueron las que más influyeron en la vida política del pueblo helénico en relación a la idea del Municipio.

En Esparta no existió propiamente la noción de Municipio, ya que por su organización se consideraba como el primer Estado, en su estricta acepción, que se da en el mundo antiguo, ya que su estructura era oligárquica y no democrática; sin embargo, hay quienes aseguran que se trataba de un municipio militar.

En la ciudad de Atenas, después de haber predominado la monarquía como forma de gobierno, fue abolida dando lugar a un gobierno de república democrática, en donde la autoridad estaba a cargo de nueve arcontes, entre cuales se distribuyeron las funciones reales asistidos por un consejo llamado Areópago. En esta comunidad democrática existió una amplia y

clara visión de lo que es ahora el municipio, pues en ese tiempo el *Demos*, era el centro de la vida municipal que contaba con una hacienda, administración y policía propios. De tal manera que la noción del municipio en Atenas aún cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa, que más tarde sería acogida, transformada y perfeccionada mas tarde por los romanos. (1)

2.- ROMA.

En la cultura romana, es donde por primera vez la figura denominada municipio nace como institución jurídica, ya que es precisamente este pueblo el que más influencia y trascendencia ha tenido en el desarrollo de la Ciencia del Derecho, por tener fundamentos tan sólidos y determinantes, que hasta hoy en día prevalecen tal y como fueron concebidos con ciertas modificaciones.

Así, fue en el período de expansión de Roma, en donde surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno, dándose así el origen del municipio en este pueblo.

El término *municipium* deriva de *munia capere* que

significa el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un *foedus* tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer el tratado. El *populus romanus* garantizaba en este convenio al nuevo municipium un derecho de ciudadanía como reconocimiento a su colaboración. De esta manera nacía una unión internacional y simultáneamente una unión interna entre las ciudades. Como consecuencia de ello en el municipium había un *populus* que continuaba usando sus leyes particulares y respetando al mismo tiempo los ordenamientos impuestos, formándose así una doble ciudadanía. Si embargo, tal problema desapareció posteriormente obteniendo los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades confederadas una sola ciudadanía.

Pero a pesar de dicha unificación, no todos los municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían algunas categorías o clases en consideración a sus derechos. De esta manera, se distinguían las siguientes clases de municipios: (2)

1.- *Optimo Jure*: Gozaban del *jus suffragii* y el *jus honorum*; se administraban de manera independiente.

2.- *Caerites*: Tenían todos los derechos, salvo el *jus suffragii* y el *jus honorum*, es decir, tenían esencialmente

derechos civiles.

3.- *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.

En esta época, los elementos del municipio fueron perfectamente diferenciados de las siguiente forma:

- 1.- Un territorium.
- 2.- Un populus, que se manifestaba en la asamblea general.
- 3.- Un poder organizado, curia, con sus magistraturas.
- 4.- Una legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de municipio.

Así, el municipio venía desempeñando la misión de hacer realidad la conexión entre el ciudadano y el estado, ya que la responsabilidad de los funcionarios fue un hecho de los municipios, pues los magistrados municipales eran responsables en sus personas y en sus fortunas de la administración de los fondos y bienes de la localidad. En la época centralista, los municipios perdían su autonomía política y administrativa, en virtud de ello el Emperador Constantino se vio en la necesidad

crear un nuevo magistrado municipal, que acudiera en defensa de la ciudad, llamado defensor civitatis, encargándose de proteger a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales.

El poder de Roma decaería más adelante, terminarían sus conquistas, pero no su forma de organización y el gran espíritu jurídico que la caracterizó, porque siempre se distinguió por la autonomía que tenía para gobernarse derivada de la libertad que tenía y que otorgaba a sus municipios, siendo el régimen municipal el que resolvió los conflictos de equilibrio político.

3.- ESPAÑA.

En cuanto al origen del municipio en España existen infinidad de hipótesis, pero sólo cuatro de ellas tienen mayor relevancia:

1.- La sostenida por Herculano, Savigni y Eichhorn quienes sostienen que el municipio europeo en la Edad Media es derivado del imperio romano visigótico.

2.- La teoría de Hinojosa que sostiene que el concepto de municipio, tal y como fue concebida en el derecho romano,

termina en el periodo de la dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores.

3.- La ostentada por Pérez Fajol, que señala que se dio la influencia romana hasta el periodo de la dominación árabe, conjugándose elementos de ambas culturas en cuanto a la organización municipal, creando así un concepto diferente del municipio en España.

4.- La sustentada por Sánchez Albornoz, que establece que el modelo del municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo, no fue sustituida por instituciones visigóticas, sino que paulatinamente fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, primero en unas regiones y luego en otras naciendo así con organización propia lo que sería el municipio español, originada de las necesidades político-económicas de los reinos del norte de España. (3)

Haciendo un breve análisis de estas hipótesis se estima que la más acertada es esta última, ya que las poblaciones de reconquista tuvieron diferente origen, y es hasta entonces cuando el municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

En ocasiones los monarcas españoles establecien-

ron nuevos centros de población procurando atraer con ello gente, que sirviera como muralla natural a los ataques de los árabes, concediendo a cambio privilegios y franquicias a sus habitantes. Fue de esta forma como concurrieron a estos lugares hombres de las más diversas ideologías y estatus sociales, acogiéndose al asilo que se les ofrecía. Así cada nuevo centro de población tuvo su ley particular de nominada Fuero municipal, con la cual se regía quedando su gobierno en manos de la asamblea general de vecinos llamada concejo abierto, quienes elegían a las personas idóneas para desempeñar los cargos municipales. Estos cargos variaban de un municipio a otro, pues en algunos lugares les llamaban alcaldes, justicias, merinos, etc., siendo más usual el primero. La elección de estos funcionarios era en forma democrática por la asamblea general o concejo abierto, contaba con amplias atribuciones administrativas, militares, políticas y judiciales, influyendo conjuntamente en el florecimiento de lo que es el régimen municipal, siendo su punto característico la libertad y la autonomía, aunque sólo duró hasta principios del siglo XIV; posteriormente, surge un cambio en el régimen municipal democrático optando por el aristocrático con el nacimiento del concejo municipal o ayuntamiento, (4) integrado por funcionarios que desempeñaban cargos municipales que en realidad esto más que parecerse a un concejo abierto era un concejo cerrado, pues limitaba el derecho a formar parte de este concejo a todos los demás integrantes del pueblo, es decir, estaba

reservado este derecho para el grupo de personas que ya ocupaban puestos municipales.

La tendencia a la centralización y al aumento del poder real originada con el renacimiento del derecho romano y la influencia de los legistas acaba casi con la autonomía municipal. Considerando que los pueblos estaban mal administrados, los reyes ponían a funcionarios extraños.

La etapa de decadencia del municipio español, se empieza a observar desde principios del siglo XIII, tiempo en que se reimplantan los tributos de diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios, los cargos que en principio fueron selectivos y temporales se convertían en vitalicios, aceptándose incluso la intervención de los regidores perpetuos. Los oficios concejiles que antes habían sido honoríficos, de elección popular, fueron objeto de venta y así vemos cómo el régimen centralista acabó por completo con la autonomía municipal, haciendo depender absolutamente a los municipios del poder del monarca.

Estas eran las condiciones reales en que se encontraba el municipio en España, cuando se produjo el descubrimiento de América, y es así como esta figura fue transplantada en nuestro territorio, considerando que los primeros organismos gubernamentales y municipios se fundan en Santo Domingo en

1510 y la segunda en Villa Rica, Veracruz en 1519.

De esta suerte, el absolutismo de los reyes anuló toda libertad municipal sustituyéndose por el absolutismo de las masas que tampoco necesitaba instrumentos de vida autónoma, sino a aparatos y redes de centralización que fueron colocados en los países latinos. (5)

4.- MEXICO.

A).- MEXICO PRECORTESIAND.

El municipio mexicano se desarrolló siguiendo el mismo patrón del municipio castellano implantado en México, siguiendo además el natural desenvolvimiento en lo permisible de las propias comunidades indígenas, mostrando enorme fuerza en sus procesos de formación de tipo social. (6)

Esta situación se podrá verificar en la siguiente síntesis, que se hace del desarrollo que tuvo en México la figura del municipio desde antes de la conquista española.

Nuestra organización social y política antes de la conquista, descansaba en el clan y en la tribu en el llamado imperio azteca, que no era sino una confederación de tribus

cuyos patrones típicamente americanos, todavía se encontraban presentes a fin del siglo pasado, en ciertas tribus como México, Texcoco y Tlacopan, las cuales no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino el asiento de tres tribus, cuyos tequihclis no eran monarcas sino simplemente, jefes militares selector por un concejo de jefes.

Se afirma entonces que el grado superior de organización social lo constituía la tribu, llegando a integrar verdaderos estados tribales, particularmente las que se hallaban en un grado de mayor evolución formaban confederaciones y no infringían los derechos particulares de cada una; sus jefes eran electos por los concejos de sus respectivas tribus significando esto un pequeño embrión de la democracia. Es importante destacar que las confederaciones de tribus fue la forma de agrupación mas compleja, ideada por indigenas mexicanos como patrón cultural, para regir grandes continentes humanos ligados no solo por su cultura básicamente, sino por los lazos de parentesco que los hacian descender de un mítico pasado común. El municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico, que no era otra cosa que la organización tribal del clan, que formaba la comunidad o célula social. La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general entre las diferentes unidades étnicas, que tenían por habitat el territorio que hoy viene a constituir la República Mexicana, naciendo una figura a la que le

denominaron calpulli, que era una constelación de tipo cultural parecida a la gens griega, el cual determinaba la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio que ocupaban. El calpulli o clan geográfico, es un tipo de clan formado por las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación, siendo por ello un clan o municipio primitivo de carácter agrario. Tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular, contaba con un gobierno también particular, a cargo de un concejo integrado por los jefes de las familias que naturalmente eran ancianos, a su vez éstos designaban por elección a cierto tipo de funcionarios, que tenían facultades de tipo ejecutivas:

* TEACHCAUB (pariente mayor), era el de más alto rango, debía ser miembro del calpulli, hábil para amparar y defender, su elección era vitalicia, en él recaía la administración y era el representante y procurador del linaje ante el gobierno de la tribu. Como se observa, su función es parecida a la que desempeñan los alcaldes, es decir, administraba el régimen comunal agrario, el producto de las tierras, cuidaba la conservación del orden, la impartición de justicia, el culto a los dioses, etc.

* TECUHTLI (el señor o abuelo), desempeñaba el cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, era el jefe

militar del calpulli y cuidaba el adiestramiento de los jóvenes, capitaneando las tropas en las batallas.

* TEQUILATOS, eran funcionarios del calpulli encargados de dirigir el trabajo comunal.

* CALPIZQUES, quienes recaudaban el tributo, los sacerdotes y médicos hechiceros.

* TLACUILOS, escritores o pintores que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli.

* TOPILES, que ejercían funciones de gendarmería.

El Estado Azteca estaba integrado por un territorio metropolitano, que reconocía a Tenochtitlán como su ciudad capital propia, y por sus dominios, constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas a quienes pagaban tributo pero conservaban su correspondiente capital; ese territorio metropolitano es el asiento de la gran ciudad capital que comprendía el Valle de México, y gracias a la existencia de Tenochtitlán y luego de la ciudad de México la ciudad federal no tuvo problema para asentar los supremos poderes ya que en ellas se establecieron los poderes confederados de carácter militar que formaban México, Tlacopan y Texcoco.

Del asentamiento de los clanes en un determinado territorio, nace la primera etapa del municipio natural que se identifica precisamente con la organización del clan, añadido del lazo de residencia. Posteriormente en el seno de la ciudad el municipio de tipo político hace su aparición con la división de la sociedad en clases y dentro del área de interinfluencias de una organización estatal. El municipio aparecía como poder autónomo, soberano y reconocido por éste como asociación de vecindad que se expresaba a través de localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado, para regular funciones y necesidades de la comunidad. En sí, el municipio apareció como, un efecto de sociabilidad institucionalizando las relaciones entre los habitantes en sus mercados, templos, escuelas, tribunales, policía, etc.

B).- NUEVA ESPAÑA.

El primer municipio que se fundó en México, fue el de Villa Rica en Veracruz, en el año de 1519 por Hernán Cortés; posteriormente se fundaron en Tepeaca Puebla, Coyoacán y la ciudad de México. Carlos V expidió ordenanzas municipales en 1523 y 1525, que rigieron durante la Colonia (7), expandiéndose esta forma de organización en todo el territorio nacional. En esta etapa, se aplicaron "las Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de Indias", expedidas por Felipe

II, donde se disponía la estructura municipal y se señalaban las facultades de los gobernadores o adelantados y la determinación de reglas en el trazo urbano de las poblaciones que se formarían.

Posteriormente, en 1767 se realizaron reformas como resultado de la decadencia del régimen municipal ante los vicios que existían en la administración hacendaria, debidos a la falta de organización respecto al funcionamiento de los cabildos y la reducción total de la independencia de que gozaba el municipio, surgiendo la contaduría general para el control de las finanzas municipales. Después de estas reformas, se constituyeron 12 intendencias, las cuales se encontraban reguladas en las Ordenanzas de Intendentes, a través de ellas se dio la aniquilación total de la autonomía municipal por centrar el poder en la junta superior de la real hacienda, el Virrey, los intendentes y los gobernadores, acentuándose así la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del cabildo.

El Municipio como primera organización con necesidades propias de sus integrantes, intervino en forma directa en la independencia de México, ya que hasta antes de ésta, era gobernada por peninsulares quienes se oponían al elemento humano criollo, eligiendo del grupo español más conservador a los encargados para ocupar dichas funciones (8). La centrali-

zación que tenía el gobierno español a todos los municipios, inspeccionando y supervisando la producción y distribución de sus productos e imponiéndoles impuestos gravosos, marcando las desigualdades sociales, fue la pauta para que los oprimidos fueran conscientes de la diferencia social y su falta de libertad, como motivos que dan origen a la cita guerra.

Los ayuntamientos llegaron a constituir el reducto del partido criollo, quienes luchaban por arrebatar el poder a los peninsulares, en los altos puestos de la administración, ya que los concejos municipales eran integrados por regidores perpetuos, honorarios o temporales, de ahí que al iniciarse el movimiento de independencia los cuerpos municipales fueron centro de esa idea política, dejando al municipio como la zona donde se refugió lo más elemental de las libertades individuales.

C).- CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

Esta Constitución se promulga el 19 de marzo de 1812 en la ciudad de Cádiz; establecía la elección de diputados a las cortes ordinarias. Representaba además, el último intento de tipo legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

El movimiento insurgente fija su atención en la necesidad de una reforma en el orden local; así Hidalgo, aprobó la elección e instalación de un nuevo ayuntamiento.

Los aspectos más importantes de esta ley con relación al municipio, son los siguientes: surge un poderoso impulso de renovación, se restauró el sistema de elección popular directa, la no reelección de los funcionarios municipales y la renovación de los cargos cada año. Introdujo innovaciones como la integración del ayuntamiento por un número determinado de regidores en proporción a la cantidad de habitantes, y la de declarar el desempeño de los cargos concejiles como una obligación ciudadana. Esto último, trajo algunas desventajas, principalmente el hecho de que los ayuntamientos quedaran sometidos a través de los jefes políticos, con el régimen de descentralización, en consecuencia la pérdida de la autonomía municipal y con ello el manejo de la materia hacendaria.

D).- CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Esta Constitución también recibió el nombre de el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue expedida el 23 de octubre de 1814. No hace referencia especial al municipio, pero en su capítulo XVII, se desprende que éste no sufriría modificación alguna mientras que la

Soberanía de la Nación forme un cuerpo de leyes que habría de sustituir a las antiguas, permaneciendo éstas en todo su vigor a excepción de las que dicha Constitución y otros decretos hubieren derogado.

E).- CONSTITUCION DE 1824.

Constitución de carácter federal, promulgada el 4 de octubre de 1824, fijó las bases para adoptar un gobierno de tipo representativo, republicano, popular y federal; contempló además la obligación que tenían los Estados de organizar su gobierno y administración sin oponerse a la Constitución, de la cual emanaban por celebrarse el pacto de los Estados de incorporarse a la federación; quedando integrado el territorio por 19 Estados libres y soberanos, y 4 territorios dependientes del centro; se creó además, el Distrito Federal como sede de los Poderes de la Unión; éstos a su vez, se dividían en Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores), Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente), y Judicial (Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito).

Por lo que toca específicamente al municipio, esta Constitución en ninguna de sus partes hace especial referencia, y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente, siempre que no se opusiera a la propia Constitución.

F).- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1836.

Un golpe de Estado instauró al centralismo, sancionando como forma de gobierno por las llamadas Bases Constitucionales del 23 de octubre de 1835, las cuales dividieron al territorio en Departamentos, que eran administrados por juntas departamentales de elección popular y con facultades tanto económicas como electorales, legislativas y municipales; pero propiamente, tampoco hace alusión al municipio.

Fue la Sexta Ley Constitucional del 29 de diciembre de 1836, la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que éstos fueran de elección popular y que los hubiere en todas las capitales de los departamentos o en cualquier ciudad donde la población llegara a cuatro mil habitantes; en los lugares en donde no hubiere esa cantidad, se nombrarían jueces de paz, quienes se encargarían además de la policía, en el número que designara la junta departamental en acuerdo con los Gobernadores correspondientes. Los Ayuntamientos eran elegidos popularmente, el número de alcaldes, regidores y síndicos, lo fijaban las juntas departamentales en acuerdo con el Gobernador. Para ser miembro del Ayuntamiento se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, ser vecino del lugar y tener más de 25 años.

A cargo de los Ayuntamientos quedaban las funciones de policía, salubridad, cárceles, hospitales y casas de beneficencia no fundadas por particulares, la construcción de obras públicas, la recaudación e inversión de los impuestos, la gestoría del comercio, agricultura e industria, el auxilio a los alcaldes para conservar la tranquilidad y orden público sujetándose a las leyes y reglamentos.

Los jueces de paz, eran propuestos por el subprefecto, nombrados por el prefecto y aprobado ello por el Gobernador; su encargo duraba un año con posibilidad de ser reelectos y tenían que cumplir los requisitos para ser miembros de un ayuntamiento y ejercían las mismas funciones que un alcalde, cargos que no podían ser renunciables sin causa legal.

G).- CONSTITUCION DE 1857.

De la Constitución de 1836 a 1857, surgen varios documentos constitucionales, siendo en este lapso del centralismo donde el municipio se vio limitado en muchas de sus funciones, principalmente por la marcada tendencia del gobierno a revocar los acuerdos emitidos por el ayuntamiento a través de la deposición.

En el Decreto del 20 de mayo de 1853, se dispuso que podía haber Ayuntamiento en las capitales de Estados y en las

prefecturas, cantones y distritos, pero no en los pueblos o villas.

Esta Constitución tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla, proclamado en Guerrero, y aunque nunca fue elevada a rango constitucional, si se inspiró en los principios de la Revolución Francesa y las doctrinas jurídicas norteamericanas, organizando la forma de gobierno en República Representativa Democrática Federal, comprendiendo 23 Estados libres y soberanos en su régimen interior y unido por una Federación; la instalación de esta nueva constitución de corte liberal abolió el poder supremo conservador; el Poder Público quedó establecido en tres: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; se reconocieron los derechos de igualdad, seguridad y libertad, propugnándose por la soberanía popular.

Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio, más sin embargo, se olvida de regularlo, quedando durante su vigencia como una facultad de las legislaciones locales.

El Municipio siguió siendo objeto de dependencia de las prefecturas que la Reforma les atribuyó dándoles enorme competencia a los jefes políticos, prefectos y subprefectos, quienes fueron la autoridad intermediaria entre el municipio y el poder central, con las atribuciones que les otorgaron para intervenir en los asuntos del municipio; el prefecto hacía las

veces del Presidente Municipal (10).

Para acentuar más la centralización y borrar la autonomía municipal, Porfirio Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, denominadas como partidos, distritos o prefecturas; las cuales sólo obedecían ordenes del Gobernador y los medios que éstos empleaban eran ilegales porque reprimían cualquier indicio de libertad municipal; lo que trajo consigo el germen de libertad y el inicio de la Revolución, levantándose la voz del pueblo ante la abominable paz porfiriana, siendo los precursores de dicho movimiento los hermanos Flores Magón con su programa Del Partido Liberal Mexicano de 1906; donde tratan principalmente la supresión de jefes políticos y del robustecimiento del poder municipal.

El odio que se despertó por estos funcionarios, fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre, y es entonces por primera vez, donde se encuentra esta idea que fuera acogida como uno de los postulados fundamentales, al lado del principio de no reelección y de los anhelos de tierra y libertad, en la citada insurrección.

H).- CONSTITUCION DE 1917.

Una vez derrocado el Gobierno de Porfirio Díaz, se produjo la necesidad de crear un nuevo orden Constitucional, que respondiera al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes, instalándose el Congreso Constituyente de la ciudad de Querétaro, para crear la actual Constitución Política.

El Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Carta Magna, el principio de la libertad municipal, el cual no debía radicar únicamente en la libertad para su elección de autoridades, sino además, debía contemplar un régimen general que legítimamente gobernara, por tener la misma fuente de soberanía popular.

Es el artículo 115 de esta Constitución, donde se asentó que el municipio era libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa, esta ley dejó subsistente en forma provisional, la división municipal anterior y conservó vigentes los reglamentos que no fueran incompatibles con la misma.

La primera autoridad política local, lo constituía el Presidente Municipal, a quien le correspondía publicar y hacer cumplir las leyes, decretos, bandos y demás disposiciones; imponer multas y arrestos, conservar el orden y la tranquilidad pública; su cuerpo administrativo esta conformado por los

delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipio con deber de auxiliar en el ejercicio de las labores.

Como se puede apreciar, en el desarrollo de las leyes que a través de su recorrido histórico nos rigieron, la figura del municipio siempre ha tenido gran importancia y ha sido motivo de preocupación por ser el nexo jurídico que tiene relación más directa con la población.

De la Constitución vigente, cabe resaltar que con motivo del municipio, su artículo 115 detalla ampliamente tres aspectos muy importantes y que son: la independencia que los otorga a los ayuntamientos; la autonomía para la formación y administración de su hacienda; y el reconocimiento de personalidad jurídica propia. Es así, que a pesar de las posibles deficiencias de este artículo, se habla del municipio marcando su permanencia en el orden jurídico, su prioridad como estructura jurídica y su función en la vida democrática de nuestro país.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1985, p. 31-39.
- (2) Idem., p. 56-57.
- (3) Idem., p. 74-75.
- (4) OCHOA Campos Moisés, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, S. A., México, 1985, p. 80.
- (5) RENDON Huerta Teresita, ob. cit., p. 79.
- (6) VAZQUEZ Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Edit. SEP, México, 1986, p. 74.
- (7) ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S. A., México, 1988, p. 323.
- (8) OCHOA Campos Moisés, ob. cit., p. 195 y 196.
- (9) Idem., p. 249.
- (10) Idem., p. 254.

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

II. EL MUNICIPIO.

1.- CONCEPTO DEL MUNICIPIO.

Para poder conceptualizar la institución que nos ocupa, es necesario analizar el término desde varios puntos de vista; comenzando por los aspectos etimológicos, para después estudiarlo desde un enfoque doctrinal, y finalmente, se hará referencia a la definición legal.

La palabra Municipio deriva de las fuentes latinas *municipium* (singular) y éste a su vez de *munus*, que significa cargo u oficio, función u obligación de hacer algo; y de *capere-capio*, que quiere decir tomar o adoptar.

Más explícitamente, estas fuentes latinas presentan una triple significación: En primer lugar, a la población fortificada; en segundo lugar, al cargo de la autoridad que se posee dentro de dicha población; y por último, a los habitantes de las mismas poblaciones.

Se concluye que etimológicamente, la palabra municipio significa una población bien organizada, asentada en un territorio determinado, que tiene autoridad estable y leyes igual

mente determinadas y permanentes. (1)

Por otro lado, existe una gran cantidad de notables juristas que proporcionan diferentes conceptos del municipio, por lo que en este apartado sólo se hará mención de algunos de ellos que se cree son cultivadores del Derecho y los más acertados en conceptualizar el municipio.

Para Rafael De Pina (2), el municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.

Acosta Romero (3), señala que el municipio son personas jurídicas de derecho público, órganos administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales, municipales dentro de su territorio.

En forma más explícita, Ochoa Campos (4) detalla el concepto de municipio al decir que es la asociación de vecindad:

- a).- Constituida por vínculos locales, fincados en el domicilio;
- b).- Asentada en un territorio jurídicamente delimitado;
- c).- Con derecho a un gobierno propio, representativo

y popular;

d).- Reconocido por el Estado, con base a su organización política y administrativa.

Como se observa, estas definiciones doctrinales coinciden en tres aspectos que vienen a caracterizar al municipio, como lo son: la población, el territorio y el gobierno; idénticos elementos que constituyen al Estado, pero limitado en su ámbito territorial de validez, como lo es el propio municipio.

Desde el punto de vista legal, específicamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no define al municipio; sin embargo, en su artículo 115 párrafo inicial, señala que el Municipio Libre, es la base de la división territorial y de la organización política-administrativa de los Estados.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, establece en su artículo 106 que: El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de la Hacienda.

Al margen de la Constitución Federal, se observa que la de nuestro Estado, si contempla una definición legal; misma que explica más ampliamente al municipio, pues también hace mención a los tres elementos que se manejaban en las definiciones doctrinales (población, territorio y gobierno), aspectos que a continuación serán motivo de estudio por separado.

2.- ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Cabe insistir, en primer término, que entre el Estado y Municipio existe cierto paralelismo en cuanto a los elementos que los conforman, porque ambas figuras jurídicas poseen territorio, gobierno y población; pero la diferencia entre ellos, estriba principalmente en que el Municipio siempre formará parte del Estado, tanto en su territorio como en su población, y que por analogía, éste siempre será el principal y el Municipio el secundario, porque su gobierno y normas se deben regir de acuerdo a una Constitución local y federal, teniendo los límites y facultades que estas le permitan. El Estado, al hablar de su población, gobierno y territorio, básicamente se refiere al conjunto de Municipios que lo integran y a las porciones de tierra que en conjunto ocupa.

Es por ello que para hablar de los elementos que

integran al Municipio, se partirá de la clasificación que al respecto hace el Dr. González Uribe (5), mencionando que los elementos que integran al Estado son fundamentalmente cuatro:

- 1).- Elemento humano.- Que es la población;
- 2).- Elemento físico.- Que corresponde al territorio;
- 3).- Elemento formal.- Poder público que lo rige, autoridad, gobierno o poder;
- 4).- Elemento teleológico.- Bien público temporal que se persigue.

Una vez expuesta esta clasificación de los elementos del Estado, se procederá a identificarlos dentro del Municipio, realizando un análisis de cada uno de ellos.

A).- ELEMENTO HUMANO: POBLACION.

El Municipio está constituido por un grupo de personas al que se denomina población, identificado como el elemento humano. Este conjunto o reunión de personas forman una colectividad, que se caracterizan por sus relaciones de vecindad, proximidad y cercanía, que asumen objetivos sociales, con el único fin de satisfacer conjuntamente sus necesidades en común, manteniendo el orden y la paz de su comunidad, y defendiendo sus intereses colectivos.

Por población, en general, se entiende que es el

conjunto de individuos que habita determinado territorio, en el presente caso, en el Municipio.

Este elemento humano cobra vital importancia, puesto que si no existiera no habría qué o a quién organizar, administrar o gobernar, en consecuencia no existiría el Municipio.

B).- ELEMENTO FISICO: TERRITORIO.

El territorio es la porción de la superficie terrestre, perteneciente a una nación, región, etc. (6)

A este elemento físico se le ha denominado territorio por algunos juristas, y por otros, elemento material por tratarse precisamente de una cosa material y física, como lo es el espacio geográfico terrestre, que sirve de asiento a la población, por ser además el lugar donde se desarrollan sus diversas actividades y relaciones.

Esta porción o espacio territorial sirve también para determinar los límites de cualquier Municipio, Estado o región en general; su jurisdicción entre otras cosas, que es establecida de acuerdo a las diferentes condiciones históricas, factores convencionales y decisiones de tipo político-administrativo, y a la regulación jurídica en cada Entidad

Federativa a la que corresponda.

Más que ser un elemento el territorio, hay quienes afirman que se trata de una especie de condición de existencia.

El área que ocupa el Municipio puede estar compuesta por tres clases: urbana, cuando se compone de colonias, fraccionamientos, manzanas, barrios, etc.; será rural, cuando se integre por ranchos, haciendas o villas; y mixta, por lógica, cuando se integre con las dos áreas mencionadas.

Como ya se anotó oportunamente, en la delimitación territorial influyen diferentes factores que por su aplicación e importancia se hace necesario comentar:

* Históricos.- Referente a los hechos suscitados desde la fundación de algún grupo o conjunto de personas que integran una población.

* Convencionales.- Determinados por las limitaciones de su autoridad, siendo el gobierno del Estado quien resuelve muchas veces, en función de la ideología del Municipio, es decir, determina el límite por autoridad.

* Administrativos.- Como su nombre lo indica, tratán-

dose de cuestiones meramente administrativas, la propia Ley Orgánica Municipal, prevé la manera en que ha de organizarse administrativamente el Municipio en cuanto a sus límites territoriales.

* Jurídicos.- Reglamentará a los Municipios de acuerdo a los límites que las mismas normas de la Entidad Federativa a la que corresponda le indique, a través de una serie de ordenamientos jurídicos.

Corroborar las ideas antes anotadas, el criterio doctrinal que sostiene Hans Kelsen (7), en los siguientes términos: "Territorio es el ámbito espacial de validez del orden jurídico".

C).- ELEMENTO FORMAL: GOBIERNO.

Este elemento es la autoridad o poder público, por medio del cual se realizará una gran misión, que es la de hacer llegar a la población, la realización del bien público temporal que se persigue, consistente en crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le han sido encomendados para su gobierno, alcancen la perfección a la que aspiran, según su naturaleza racional.

El gobierno es un conjunto de organos mediante los cuales el Municipio actuará en el cumplimiento de sus fines, y que se les conoce como autoridad, por ser una persona o un organismo el que ejerza el poder a través del conjunto de atribuciones que le confiere la Ley a éstos, otorgándoles el dominio, imperio o jurisdicción para poder ordenar, mandar, hacer o ejecutar un acto contemplado y regido por una legislación.

El gobierno de un Municipio se encomienda a una persona llamada Presidente Municipal y a un conjunto de personas que integran el Ayuntamiento. Todos ellos son electos en forma democrática, bajo votación, y se encargan de la aplicación de las diversas normas jurídicas con las cuales se va a gobernar dicho Municipio. Este elemento formal es fundamental para la salvaguarda de la unidad, dentro del ámbito de validez de la norma, estando obligados a garantizar el orden y equilibrio social de su gobierno; es por ello que la autoridad municipal cuenta además con elementos de fuerza pública para lograr el acatamiento de dichas normas en caso de no ser observadas en forma voluntaria.

D).- ELEMENTO TELEOLOGICO: BIEN PUBLICO TEMPORAL.

Este elemento representa la búsqueda del bien público temporal que se pretende encontrar en la realización de los

valores individuales y sociales de la persona humana en forma individual, y por consiguiente, en forma colectiva o en conjunto.

El Municipio como toda corporación pública, es estructurada con base en fines valiosos y precisos. Entendiendo por "fin", todo aquello que tiene que ser necesariamente como límite o término, ya sea próximo o remoto, de su actividad.

Siendo entonces en el Municipio el fin o los fines, todo aquello que se propone obtener y por cuya conservación vive, y al igual que otras entidades federativas, éste busca los siguientes fines o bienes públicos:

* FINES CONSERVATORIOS: Que en el aspecto organizativo, busca la mejora de ellos conservando sus mecanismos, pero mejorándolos cada vez más y no destruyéndolos. Una vez obtenido este fin se da a la tarea de evitar su desaparición.

* FINES DE SEGURIDAD Y COMODIDAD: Se refiere a las personas, pues una vez que el gobierno municipal pone el orden dentro de su estructura, debe manifestarse en lo externo para garantizar la seguridad pública.

* FINES CON RELACION A LOS BIENES Y EL TRABAJO: A este respecto, el Municipio dispondrá de varios principios funda-

mentales de gobierno, consignadas en las leyes nacionales (Ley Federal del Trabajo) las cuales se encuentran plasmadas en el Derecho en forma inmutable y obligatoria, siendo sobresaliente y superior a la voluntad tanto de los legisladores como de los legislados.

* FINES EN CUANTO AL TERRITORIO: Estos se refieren a la distribución, delimitación y conservación del territorio, el cual no sólo exige sostenerlo en un estado de perfección en forma progresiva, fomentando el uso apropiado que debe dársele y el perfecto régimen jurídico de los predios en que se divide, contando con su base legal en el párrafo inicial del artículo 115 Constitucional, el cual dispone que: "Los Estados tendrán como base su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio Libre."

* FINES RESPECTO AL ESTADO Y SUS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS: Los Municipios como parte componente del total de la nación, tiene fines que cumplir con respecto al Estado, éstos son todos aquellos que el poder central les confiera, ya sea por la posición geográfica o por la naturaleza de sus terrenos, productos, o por la defensa del territorio, refiriéndose entonces a la colaboración que debe existir entre el Estado y el Municipio.

* FINES EN RELACION A LA REGION: Son todos aquellos

que tiene su complemento en otros semejantes que también tiene que cumplir el Municipio, con referencia a la región, en la cual, se incluyen otros Municipios semejantes, por ejemplo los fines de ayuda mutua entre dos o más Municipios para poder dar eficientemente la prestación de algún servicio público.

En síntesis, se puede decir que el Municipio está integrado por cuatro elementos fundamentales: territorio, bien público, población y la autoridad o gobierno, los cuales siempre deberán ser diferenciados y reconocidos en el ámbito comunal.

3.- LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.

La autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de su esfera territorial y que les permite gestionar sus intereses locales, mediante las organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos; por lo tanto, la autonomía municipal se refiere al actuar del municipio exclusivamente en las regiones urbanas y rurales que abarque su superficie territorial, garantizada por sus propios ingresos que le permitirán cumplir con sus atribuciones y facultades que le otorgue la Constitución y la leyes locales.

Existe una serie de teorías sobre la naturaleza jurídica de la autonomía del Municipio, pero desde el punto de vista jurídico, se afirma que el Municipio es un ente autónomo, porque de acuerdo a nuestro Orden Constitucional reúne las siguientes características:

- a) Tiene personalidad jurídica propia;
- b) Tiene patrimonio propio;
- c) Tiene facultad para administrar libremente su hacienda;
- d) Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales; y que,
- e) No tiene vínculos de subordinación gerárquica entre el Gobierno del Estado y su Ayuntamiento.

Respecto a la expresión "Municipio Libre" que utiliza la Constitución Federal en su precepto 115, mismo que se enargola como un anhelo revolucionario y que posteriormente fue acogido por el Constituyente de Querétaro, elevándolo al rango Constitucional, éste debe interpretarse principalmente como autonomía del Municipio en su ámbito administrativo. Tal autonomía es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen:

- * La necesidad política de que exista un sólo poder

dentro del Estado Nacional.

* La tendencia del Gobierno "Central" a someter de hecho o de derecho a los gobiernos estatales y municipales.

* La tendencia de que los Estados legislen en lo interno incluyendo lo municipal.

* La existencia de que se suscriban los llamados convenios de coordinación, que permiten arrancarle a los municipios, por parte del Gobierno Estatal y Federal, algunos de los pocos casos de competencia; y,

* De forma fundamental, la penuria económica en que vive la mayoría de los municipios por la falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que debe prestar a la comunidad.

De lo anterior se puede concluir diciendo que el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno y en su ámbito externo se subordina a la legislación estatal o nacional.

4.- LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO.

En primer término, se debe de definir el término competencia, como la capacidad del órgano del Estado para

ejercer la función jurisdiccional.

En cuanto a la competencia municipal, que es el tema a tratar, los asuntos que son de competencia municipal en general son los siguientes:

- 1) Administrar su patrimonio;
- 2) Expedir, a través de su Ayuntamiento y de acuerdo a las normas establecidas por las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los REGLAMENTOS, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;
- 3) Aprobar su presupuesto de egresos;
- 4) Formular, aprobar y administrar la zonificación y programas de desarrollo urbano;
- 5) Controlar el uso del suelo en su territorio;
- 6) Establecer el sistema de nomenclatura de calles y plazas públicas;
- 7) Prestar servicios públicos conforme a lo previsto en la Fracción III del artículo 115 Constitucional.

Este último dispositivo establece que:

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:

- * Agua potable y alcantarillado.
- * Alumbrado público.
- * Servicio de limpia.
- * Mercados y centrales de abasto.
- * Panteones.
- * Rastros.
- * Calles, parques y jardines.
- * Seguridad pública y tránsito.
- * Las demás que las legislaturas locales determinen, según sean 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 para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

8) Proporcionar servicios educativos, concurrentes con el Estado y la Federación;

9) Intervenir en actividades censales y electorales según las leyes federales y locales.

10) Manejar de modo autónomo su hacienda pública en

los términos indicados con anterioridad.

11) Construir y conservar las obras públicas para la consecución de sus fines;

12) Otorgar concesiones, conforme a la ley, para la prestación de algunos servicios públicos o la utilización de bienes de su propiedad.

13) Auxiliar a los Gobiernos Local y Federal, en los términos que fijen las diferentes leyes.

14) Aplicar sanciones por violación a disposiciones de naturaleza municipal.

15) Contar con funcionarios, empleados y trabajadores a efecto de ejercer las facultades correlativas a su competencia.

Con el listado anterior, no significa que todos los Estados y Municipios tengan exclusivamente iguales facultades y obligaciones; porque, se insiste, se trata de un criterio generalizado de la actividad municipal, porque en algunos casos podrá variar atendiendo a la Constitución local y a sus leyes secundarias, o por motivos de carácter geográfico, económico y cultural.

- COMPETENCIA FEDERAL:

La competencia del Municipio constitucionalmente, como ya se mencionó, encontrará su base en el artículo 115; pero

además nuestra Carta Magna, en diversos artículos, tanto en su parte dogmática como en la orgánica, hablan de la competencia del municipio; en materia de planeación democrática se tiene el artículo 26; en materia de garantías individuales los artículos 2 a 29; en materia de educación los artículos 3 y 73 fracción XXV; en materia de salud y vivienda el 4 párrafo 3 y 4; en materia de desarrollo urbano los artículos 27 y 73 fracción XXV inciso "c" (antes de la reforma agraria de 1972); en materia del trabajo el 123 fracción XXV; en materia de deberes ciudadanos el artículo 31 fracción II y 36 fracción I; y en materia de responsabilidad política el precepto 108, todos ellos de la Constitución Política Federal, siendo éstos los más marcados en cuanto al ámbito de la competencia federal del Municipio.

- COMPETENCIA ESTATAL:

Refiriéndose específicamente al Estado de Guanajuato, dentro del cual se localiza el Municipio de Celaya, en la Constitución Local se contempla dentro del Título VIII el ámbito de la competencia municipal, puesto que se ocupa desde el número de Municipios que lo integran hasta el número de personas que en cada Municipio deberán formar parte de su Ayuntamiento, y sobre todo las funciones que desarrollarán de acuerdo a la competencia que le permita actuar en todo lo

relacionado a la administración del Municipio; funciones que toman como base las marcadas por el artículo 115 de la Constitución Federal.

Es por ello que la competencia del Municipio a nivel Estatal, se rige en cada Entidad Federativa por su respectiva Constitución Política, donde se señalará lo relativo al Gobierno Municipal y en general a todas las materias y funciones que les corresponda desarrollar, apuntando así su ámbito de competencia tanto por territorio como por materia.

- COMPETENCIA MUNICIPAL:

La Ley Orgánica Municipal Local, es expedida por el Poder Legislativo de cada Estado y norma el ejercicio de la competencia municipal, los reglamentos que debe expedir para el auxilio en el desempeño de sus funciones. Los municipios, desde un punto de vista político constituyen verdaderas comunidades de fines totales en que todas las materias que tengan relación con el cumplimiento y satisfacción de dichos fines, no dejarán de ser ajenos a la competencia municipal, dentro de su orden preciso de gobierno; por lo tanto, tratándose de dar plena satisfacción y cumplimiento a dichos fines, no existe ninguna limitación ni tanto jurídica, ni política en contra de la actividad municipal que se contempla en la citada Ley Orgánica Municipal que le rige.

5.- PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

Al efecto de la personalidad jurídica del Municipio, los diversos autores lejos de unificar un criterio, separan sus ideas en variadas corrientes, de esta forma doctrinalmente existen las siguientes teorías: (8)

1).- La teoría clásica, aceptada tradicionalmente en México, formulada por el maestro Gabino Fraga, en la que considera al Municipio como un organismo descentralizado por región; sostiene que éste es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Respetando la opinión de tal ilustre jurista, se considera un desacierto la inclusión del Municipio en las formas de descentralización; el que se agregue a la expresión el enunciado "por región" no excluye que tal variante participe de las notas generales que distinguen a la descentralización de las demás formas de administración; así se puede concluir que, en presencia de la descentralización:

- Los funcionarios se vinculan al ejercicio de la actividad mediante nombramiento o designación, mientras en el Municipio la integración del Ayuntamiento es la elección popular directa.

- En los organismos descentralizados, el territorio no es parte constitutiva de su patrimonio y en el Municipio es no sólo esto, sino también un elemento del mismo.

- Los organismos se crean mediante una escritura constitutiva, un decreto, u acuerdo o en general una ley, pero los Municipios son tan sólo reconocidos por la ley a través de un acto declarativo.

- Los organismos desarrollan actividades que se traducen en servicio público, pero nunca ejercen funciones públicas.

- Todo el sector paraestatal, está regulado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Municipio queda fuera de ese contexto, pues la base de su regulación la da el artículo 115 Constitucional.

En síntesis se considera que no es correcto afirmar que el Municipio es un organismo descentralizado por región.

2).- La teoría que señala al Municipio como un órgano que ejerce poderes concesionados. En nuestro medio la concesión tiene dos modalidades: Concesión de servicio público y Concesión para la explotación de bienes del Estado. De esta

forma no es posible encuadrar al Municipio en alguna de estas modalidades, ya que es un órgano prestador de servicios y realiza funciones públicas.

3).- Teoría que concibe al Municipio como ente autárquico, considera que su naturaleza jurídica en México es autárquica, entendiéndose este término como dependencia o subordinación jerárquica. Se basa en los siguientes puntos:

* No tiene delimitada una competencia privativa, en virtud de que tanto leyes federales como locales invaden o se superponen a las materias que de origen corresponden al Municipio.

* No tiene potestad legislativa plena; pues sus leyes en materia tributaria y la orgánica municipal, las dicta el Poder Legislativo local; sólo puede expedir reglamentos internos y sobre policía y servicios.

* Si bien es cierto que el Municipio tiene un patrimonio propio, no puede administrarlo libremente.

* El poder central subordina al municipal en todos los sentidos: Le dicta sus leyes, nombra al Ayuntamiento, determina los ingresos y gastos, controla la actuación de los funcionarios municipales, etc.

* En general, predomina la subordinación en todos los ordenes.

4).- Teoría que considera al Municipio como ente autónomo, ya que de acuerdo con nuestro orden Constitucional reúne las siguientes características:

* Personalidad jurídica propia.

* Patrimonio propio.

* No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y su Ayuntamiento.

* Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.

* El Ayuntamiento es electo popularmente.

5).- Más que una teoría se pretende analizar la expresión Municipio Libre. Así, el Municipio es libre en cuanto a su régimen interno y en su ámbito externo se subordina a la legislación local y nacional.

Después de haber analizado todas y cada una de estas teorías, se puede concluir que el Municipio:

a).- No es un organismo descentralizado por región;

b).- No es un órgano que ejerza poderes concesionados;

c).- De facto es un ente autárquico territorial;

- d).- De jure es y debe ser autónomo;
- e).- Constitucionalmente es libre.

En conclusión, el Municipio es un nivel de gobierno.

En otro orden de ideas y al margen del pensamiento doctrinario de los autores citados, se considera que la personalidad jurídica del Municipio está reconocida por nuestra Carta Magna en el precepto 115 fracción II, denominando como personas jurídicas de derecho público a los órganos políticos administrativos, con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales y municipales, respecto a su territorio; en nuestro caso, le está conferida al Municipio para que a través de sus órganos políticos, que corresponde principalmente al Ayuntamiento, el desempeño de las facultades y obligaciones que le confiere la propia ley.

CITAS BIBLIOGRAFICAS

(1) VAZQUEZ Héctor, ob. cit., p. 44.

(2) DE PINA Vara Rafael, Diccionario de Derecho: Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988, p. 335.

(3) ACOSTA Romero Miguel, ob. cit., p. 440.

(4) OCHOA Campos Moises, El Municipio Libre Mexicano, Serie de Estudios Municipales, Centro de Estudios Municipales, México, 1985. p. 79.

(5) GONZALEZ Uribe, cit. por RENDON Huerta Teresita, ob. cit., p. 164 y 165.

(6) AUTORES Varios, Gran Diccionario Enciclopedico Ilustrado, T. VIII, Selecciones del Reader's Digest, S.A., México, 1979, p. 3710.

(7) KELSEN Hans, cit. por RENDON Huerta Teresita, ob. cit., p. 165.

(8) RENDON Huerta Teresita, ob. cit. p. 124-137.

C A P I T U L O I I I
ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONA-
MIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE
GUANAJUATO.

III. ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

1.- BASES LEGALES DE LA ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS.

Siempre será importante conocer la base legal del origen de cualquier función jurídica, para constatar así su legalidad.

Por lo que toca al Municipio nuestra Carta Magna en su artículo 115 trata de manera sistemática todo lo referente a la forma en que se organiza éste, su funcionamiento y su estructura.

Así este apartado contempla que es precisamente el Municipio la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

Además, básicamente regula que su forma de administración es mediante un Ayuntamiento de elección popular directa. Que tiene personalidad jurídica propia y que maneja su patrimonio conforme a la ley; que tienen a su cargo la prestación de diversos servicios públicos, y que podrán manejar libremente su Hacienda.

A nivel local, cada Entidad Federativa a través de sus respectivas Constituciones, sentará las bases de organización, funcionamiento y estructura de los Municipios que lo conforman. En particular, el Estado de Guanajuato en el artículo 106 de su Constitución Política, establece que el Municipio es la base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su Hacienda.

Se reglamenta de igual manera en esta Constitución, todo lo relativo a los Municipios del Estado, al Gobierno Municipal, concretamente al Ayuntamiento, a los titulares del Gobierno Municipal, las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, y la organización y funcionamiento del patrimonio y Hacienda Municipal.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, norma de una manera más detallada todo lo concerniente a la forma del gobierno del Municipio, a la manera de integrarlo, a sus funciones, facultades y obligaciones que realiza a través de sus órganos representativos; regulando así mismo, la Hacienda Municipal, los servicios públicos, y el modo en que a de prestarse estos con base a un presupuesto; y

en general, establece las bases de la administración con que debe desempeñarse para así lograr el fin de todo gobierno, sea cual fuere su nivel, esto es, el bien común. Sin embargo, todos estos conceptos serán objeto de análisis en el desarrollo del capítulo, anotándose ahora como una mera referencia.

2.- ESTRUCTURA DE LOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Todo Municipio, al igual que cualquier Estado o Nación, se compone de tres clases de estructuras: la geográfica, la jurídica y la orgánica.

a).- ESTRUCTURA GEOGRAFICA: Corresponde siempre a la porción o cantidad de tierra que ocupará o abarcará determinado lugar, en el caso, el Municipio. Esto sirve para delimitar la esfera jurídica de competencia y aplicabilidad de sus funciones y atribuciones. Específicamente se refiere al elemento material, o también denominado territorio, que ya ha sido objeto de estudio en el capítulo anterior.

El Estado de Guanajuato, cuenta con una estructura geográfica de 46 Municipios y cada uno de estos con determinado número de zonas rurales, urbanas y mixtas.

Para la creación de un nuevo Municipio son necesarios

una serie de requisitos que prevee el artículo 34 de la Constitución de nuestro Estado, y entre ellos menciona que la superficie territorial no debe ser menor de 150 km. cuadrados, la población que habite dicha superficie debe ser mayor a los 70,000 habitantes, el poblado deberá contar con los servicios públicos municipales indispensables para su población; el poblado que se deje como cabecera Municipal deberá tener mínimo 20,000 habitantes, y que los estudios económicos y fiscales que se practiquen demuestren que el poblado que pretende constituirse en Municipio tenga un ingreso fiscal suficiente para sufragar los gastos de la administración municipal.

b).- ESTRUCTURA JURIDICA: En la Constitución local también se prevee este tipo de estructura de los Municipios, señalando que el gobierno de los mismos recae en un cuerpo jurídico denominado Ayuntamiento y que a través de sus integrantes recaerán las facultades de poder jurídico, como son: la legislativa, ejecutiva y judicial.

La modalidad de la estructura jurídica o gobierno municipal, nace del principio de la división de poderes y aún cuando no esté plasmado textualmente en las legislaciones, se puede afirmar que se desprende de nuestra Carta Magna, de ahí que cada Municipio se componga de un Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, por el número de Regidores y

Síndicos que le determine la propia Ley Orgánica Municipal, sin que el número total de miembros que lo integre rebase la cantidad de 15, ni sea inferior a 6 integrantes, independientemente de que cada Regidor y Síndico Propietario cuente con su suplente.

c).- ESTRUCTURA ORGANICA: En este punto se hablará de los órganos jurídicos que componen el Municipio.

En el Estado de Guanajuato el Gobierno Municipal ordinariamente está a cargo de un Ayuntamiento de elección popular; éste será integrado por un Presidente Municipal, un Síndico, excepto para los Municipios de Guanajuato, León, Salamanca y Celaya, que tendrán dos; y el número de Regidores para León, Acámbaro, Irapuato, Guanajuato, Salamanca y Celaya serán doce; para Allende, San Felipe, Dolores Hidalgo, Pénjamo, Salvatierra, San Luis de la Paz, San Francisco del Rincón, Moroleón, Silao y Valle de Santiago, serán diez; y en todas las demás Municipalidades, serán de ocho.

Tanto el Presidente Municipal como los Síndicos y Regidores, son la estructura orgánica básica de todo Municipio, siendo ellos los principales en ejercer las atribuciones que le competen al Ayuntamiento; paralelamente surge en forma secundaria la creación o nombramiento de otros órganos auxiliares como lo son el Secretario del Ayuntamiento, el Tesorero

Municipal y los Delegados Municipales. A todos ellos se les puede denominar autoridades auxiliares de los Ayuntamientos, ya que a veces se les delegan ciertas competencias de representación, de vigilancia, de gestión, de fedatarios vecinales o fiscales.

Cuando un Municipio cuenta con razonables posibilidades económicas, tendrá una estructura orgánica administrativa más compleja y en consecuencia necesitará de más órganos auxiliares en su administración siguiendo un modelo de jerarquización centralizada, contando con la presencia de una administración pública paraestatal, a la que se le conoce también como Paramunicipal; (1) estos es, que puede componerse de varias dependencias que lo auxilien en el despacho de ciertos asuntos administrativos dependientes del Presidente Municipal, como lo serían la Secretaría del Ayuntamiento, la Contraloría Municipal, la Dirección de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad, Dirección de Administración, Dirección de Finanzas, Dirección de Programación y Presupuestos, Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Obras Públicas, etc.

En consecuencia, se puede decir que la estructura orgánica de la administración pública de todo Municipio, varía de un lugar a otro, dependiendo siempre de sus posibilidades económicas, número de habitantes, superficie y desarrollo cultural, etc.

3.- ORGANIZACION MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

El Municipio por medio de sus órganos administrativos descentralizados pretende que los grupos de población tengan una mejor administración de sus intereses comunes, una gestión más eficaz de los servicios públicos, y en términos generales, lo anterior se logrará cuando se tenga y se haga uso de una buena administración tanto de los servicios públicos como de los ingresos de la Hacienda Municipal y de los bienes de dominio público y privado.

La Constitución Federal establece una serie de bases sobre las cuales deberá sentarse la organización Municipal:

* Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento electo en forma popular y directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

* Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, y

* Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las Legislaturas del Estado y en todo caso serán las suficientes para atender las necesidades municipales.

Todo lo anterior, lleva a la conclusión de que el Municipio, por tener su propia personalidad jurídica, es capaz de tener órganos especiales que lo representen para que a través de ellos realice el ejercicio de sus funciones y cometidos.

Para determinar la organización administrativa municipal se adoptan dos sistemas que establece la Constitución Federal en su artículo 90, la Centralización y la Paraestatal, que en nuestro caso es la Paramunicipal; de aquí que las leyes orgánicas regulen la estructura de la administración municipal, agrupadas en los siguientes sistemas:

1.- Un sistema rígido o cerrado, en el cual se señalan las dependencias que deben existir para el despacho de los asuntos, e inclusive se indica que cuando las limitaciones económicas no permitan designar un titular para cada una de ellas, se responsabilizará a una persona de dos o más dependencias.

2.- Sistema Mixto, que señala el mínimo de dependencias que deben existir.

3.- Sistema libre, que no establece ni regula dependencias, sólo menciona la Secretaría Municipal, la Tesorería, Seguridad Pública y algunas otras. Dentro de este sistema

encuadra gran parte de las Leyes Orgánicas de los Estados.

De esta manera, la estructura de la administración pública varia de un Municipio a otro de acuerdo fundamentalmente, a la capacidad económica del mismo, así los grandes Municipios tiene su organización integrada por Secretarias o Departamentos; los medianos se organizan en Direcciones o Unidades; y los pequeños sólo cuentan con Secretario, Tesorero y Comandante de Policía.

4.- FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

El funcionamiento de un Municipio se conocerá a través de la serie de funciones que desempeñe cada uno de sus órganos representativos.

Se sabe que todo Municipio es administrado por un Ayuntamiento, que éste a su vez se integra por un Presidente Municipal como su jefe, y por un número variable de personas denominadas regidores o municipes que colaboran con el Presidente. Todo Ayuntamiento funcionará a través de sesiones que serán públicas y sólo secretas cuando existan causas que así lo justifiquen; estas sesiones serán las que indique el reglamento interior, pero nunca serán menos de 2 por mes. Se tratarán todos los asuntos relacionados con el Municipio, los

acuerdos que de ahí se tomen sólo serán válidos con la asistencia de la mayoría de sus miembros, los acuerdos se tomarán por votación y habrá casos en que la propia ley exija una mayoría especial, si existiera empate será el Presidente Municipal quien con el voto de calidad pueda dirimir dicha situación.

Los Ayuntamientos deben residir en las cabeceras de los Municipios, y en cada uno habrá un síndico que se encargará de promover todo lo necesario para el bien del dicho Municipio y de su Hacienda; ésta a su vez tiene por objeto, atender los gastos ordinarios y extraordinarios que generalmente se componen de rentas propias, impuestos como el predial, multas de tránsito, fiscalización, entre otros. También debe encargarse de hacer una correcta y adecuada distribución de los fondos en los concerniente a la educación pública, alimentación de presos, hospitales, sueldos y gastos de empleados y funcionarios, servicios públicos, manejando así libremente su administración en todas las ramas, y siempre y cuando tenga la aprobación de la Legislatura Local correspondiente.

5.- LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

A) LA ADMINISTRACION MUNICIPAL:

Es una organización pública investida de autoridad para decidir y administrar un conjunto limitado de asuntos que le competen dentro de un territorio relativamente pequeño porque constituye una subdivisión del Gobierno Estatal. El carácter de una administración local es determinada por múltiples factores, por ejemplo, las tradiciones nacionales y locales, los usos, las presiones políticas, la influencia de partidos, el control de recursos económicos, etc. En el Estado, como en todo el país, la administración pública se caracteriza por su desdoblamiento, manifestado por la amplitud de su competencia y por el número creciente de las dependencias y entidades que lo componen, las cuales sólo deberán llevar a cabo la misión que la administración municipal se concreta a la formación de un ambiente propicio para el desarrollo del ciudadano, capacitando debidamente a los funcionarios municipales para lograr tal cometido.

Además la administración municipal, puede ser analizada desde dos puntos de vista:

1o) Orgánico, en el que la administración es un conjunto de órganos dependientes del Poder Ejecutivo, que tienen como finalidad realizar las tareas permanentes de interés

general a efecto de satisfacer necesidades colectivas.

2o) La administración vista como actividad, entendiendo que administrar es una serie de actos, tareas y operaciones. Así la administración es la actividad que realizan los órganos del Poder Ejecutivo a través de una serie de actos ordenados que llevan un fin específico.

Resumiendo los dos puntos anteriores, la administración pública municipal, es el proceso que realizan los órganos municipales para la utilización más eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales para lograr la satisfacción de gran número de necesidades colectivas.

B) EJERCICIO DE LAS FUNCIONES MUNICIPALES:

Se comenzará por analizar el término funciones; en un sentido verbal funcionar (2) significa llevar a cabo, actuar, o ejecutar.

En el sentido jurídico, la función es relacionada con la triple actividad que le corresponde desarrollar al Estado, en el caso, al Municipio; así se tiene que las tres funciones del Municipio son: legislativa, judicial y ejecutiva. (3)

¶ Ejercicio de la Función Legislativa:

El ejercicio de esta función tiene su fundamento jurídico en el artículo 115 Constitucional, fracción II, segundo párrafo; consiste en la expedición de los reglamentos y disposiciones internos que auxilian al Municipio al mejor cumplimiento y observancia de su Ley Orgánica, dentro de su jurisdicción territorial, los que en todo momento deben de ser de observancia general, además de que debe ser desempeñada por el propio Ayuntamiento, ya que así lo dispone el mencionado numeral, que a la letra dice:

"...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 administrativa de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

Es con base en esta función legislativa, que toma su base el objetivo fundamental del presente trabajo de Tesis, al proponerse un Reglamento de carácter Municipal que regule las actividades de un Juzgado Calificador de faltas Administrativas de conductas del particular que transgredan los Bandos de Policía y Buen Gobierno.

El fundamento Constitucional invocado, se complementa con la Ley Orgánica Municipal del Estado, en su artículo 17 fracción XV.

* Ejercicio de la Función Ejecutiva.

También es llamada Función Administrativa. Tiene su origen en el artículo 115 Constitucional, fracción I que dice: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado..."

El ejercicio preponderante de esta función, radica en el órgano unipersonal, representativo y ejecutor, llamado Presidencia Municipal, cuyo titular es, evidentemente, el Presidente Municipal o Alcalde.

Su objeto es la aplicación de una norma o regla jurídica general para crear un derecho o una obligación. De esta manera, tiene un doble aspecto esta facultad: Gubernativo o político y el estrictamente administrativo.

Algunas actividades de las facultades meramente gubernativas, son: Sancionar y publicar los Reglamentos, representar a la Municipalidad, presidir e intervenir en los debates

del Ayuntamiento, coordinar las relaciones con las autoridades estatales y federales, etc.

Dentro de las funciones netamente administrativas, se encuentran: llevar a cabo el control de los servicios públicos, ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, llevar el control de los bienes que integran el patrimonio municipal, cuidar la correcta aplicación de los ingresos, nombrar a los empleados municipales, etc.

* Ejercicio de la Función Judicial.

Esta facultad tiene su base jurídica en el artículo 21 de la Constitución Federal, de la siguiente forma: "...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas..."

Tal función se encuentra íntimamente ligada con la ejecutiva, en virtud de que el ejercicio de la primera, consiste precisamente en mantener el orden jurídico, vinculada también, en consecuencia, a la seguridad y sanción del derecho.

También se le denomina como facultad sancionadora, sin embargo, como es de observarse, la Constitución Política de nuestro país, expresamente en su numeral 115 no la prevee; puesto que, se limita a manifestar en el citado artículo 21 que le corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones a faltas a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, lo que se traduce, en que es al Ayuntamiento a quien correspondería la ejecución de dicha facultad. Esto ha sido motivo de controversia por parte de algunos juristas, al considerar que existe contradicción con el artículo 49 Constitucional, que establece que no podrán reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, y en el caso, se estaría en presencia de tal supuesto; de aquí la necesidad de crear la institución del Juzgado Calificador, que en la práctica hoy en día, se viene realizando por lo menos en esta Municipalidad de Celaya, Gto., pero sin tener ningún Ordenamiento que dé legitimación a dicho actuar, esto es, la Ley Orgánica Municipal del Estado faculta al Presidente Municipal a calificar las faltas y sanciones a los infractores de los reglamentos mencionados y permite ante la imposibilidad de hacerlo en forma personal, que tal actividad la delegue, sin embargo no establece a qué autoridad a de hacerlo; es por ello, que actualmente lo hacen al Juez Calificador, insistiendo, sin tener este último un sostén jurídico como autoridad.

6.- FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS.

La simple expresión de facultad (4) denota gramaticalmente "aptitud, potencia física o moral, poder, derecho para hacer una cosa". Su significado más amplio es aquél que enseña que las facultades pueden ser consideradas como potencias del alma, poder que posee el alma de obrar libre y conscientemente, en sí, la posibilidad de realizar algo o bien la legitimidad para actuar.

Para los fines de este trabajo, las facultades del Municipio son las que otorga la propia ley; y se puede decir que la entidad pública a través de sus titulares está facultada o legitimada para hacer sólo lo que la propia ley le establece. Tratar de establecer cuáles serán las facultades de los Municipios que integran el Estado de Guanajuato, correspondería una tarea imposible, de ahí que en forma genérica, se establecen las siguientes:

1) Proponer iniciativas de ley ante la Legislatura Local en lo referente a la materia municipal.

2) Expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que establezca el propio Congreso del Estado.

3) El manejo libre tanto de su hacienda como de su patrimonio, la administración de los bienes de dominio público y privado, y de los servicios públicos.

4) Hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como del Estado (verbi-gracia: elecciones, censo, servicio militar, etc.).

5) El poseer dos órganos de dirección; el Ayuntamiento como órgano colegiado, y el Presidente Municipal con atribuciones de ejecución.

6) La responsabilidad de la actividad pública municipal que se encuentra individualmente en el Ayuntamiento mediante el Presidente Municipal.

7) La existencia de un patrimonio sobre una base fiscal, con apoyo económico federal y estatal, juntamente con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas les concedan.

8) La posibilidad de prestar e incrementar los servicios públicos municipales al margen del proceso de urbanización de las comunidades.

9) La posibilidad de ejecutar directamente obras públicas municipales.

7.- ORGANOS REPRESENTATIVOS DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

En este punto se analizará, en forma muy general, cada uno de los órganos representativos del Gobierno Municipal, en los siguientes términos:

* AYUNTAMIENTO:

Como ya se asentaba, es cuerpo colegiado de elección popular directa, al cual le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al Municipio; se integra por un Presidente, Síndicos y Regidores; auxiliados por un Secretario, Tesorero y demás funcionarios que de acuerdo a las exigencia y posibilidades del propio Municipio así lo requieran; ello con apoyo además en su reglamento interior y en el presupuesto de egresos. Por tanto, el número de funcionarios municipales es variable de acuerdo con la importancia y capacidad económica de cada municipalidad.

Como ya se anotaba oportunamente, en el Ayuntamiento recae la función legislativa municipal, a efecto de realizar reglamentos y bandos de policia y buen gobierno, facultad que al igual que las demás que se han venido analizando en el desarrollo de este trabajo, se contienen en el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado; recalcando la obligación que tiene de llevar "un libro de Cabildo" en que se hacen constar las actas levantadas por su Secretario de todas las

sesiones que lleven a cabo, y extracto de las decisiones que ahí se tomen.

*** PRESIDENTE MUNICIPAL:**

Es el representante del Poder Ejecutivo Municipal, como encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones que tome el Cabildo, y quien lleva en sus manos la administración del Municipio; tiene a su cargo las funciones de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias del orden municipal, dictar además normas generales, siempre y cuando no se opongan a los reglamentos que apruebe el Ayuntamiento; publicar y hacer cumplir los bandos municipales así como las leyes federales y estatales que tengan aplicación en su Municipalidad; aplicar las sanciones e infracciones por la violación a los reglamentos municipales, convocar a sesiones del cabildo, vigilar la recaudación, informar anualmente y en sesión ordinaria al cabildo y al Municipio en general del estado que guarda la administración encomendada. Finalmente, los requisitos que marca la Ley para ser Presidente Municipal, se resumen a: ser ciudadano guajuatense, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, lo cual, se traduce en no haber sido encontrado responsable de un delito en sentencia ejecutoria; tener 21 años cumplidos a la fecha de celebración de elecciones; y, tener cuando menos un año de residir en el lugar y anterior a la fecha de celebración de comicios electorales.

*** TESORERO:**

El aspirante a este puesto de colaboración del Presidente Municipal, ha de cubrir los mismos requisitos que para ser miembro del Ayuntamiento; por la naturaleza del encargo, se preferirá a un Contador Público, sin que sea ello un requisito legal, deberá otorgar fianza o garantía a satisfacción del Ayuntamiento, éste a corroborará su nombramiento a propuesta del Presidente del Municipio.

Sus principales facultades son: Tener a su cargo las compras que realice el Municipio y a cargo de la caja de la Tesorería, es responsable directo de la recaudación municipal, el depósito y vigilancia de este, dando cuenta de ello al Municipio cada año en el mes de diciembre, auxiliar a la Contaduría Mayor de Hacienda en todo lo concerniente a la administración, cuando haya participación de aquella. Tomar y controlar un inventario de los bienes muebles e inmuebles propiedad de la Municipalidad; formular los proyectos de presupuestos de egresos e ingresos, así como aplicar los recursos de acuerdo a los mismos presupuesto y con total apego a la Ley.

*** SINDICO:**

Los síndicos también han de reunir los requisitos que

se establecen para ser miembro del Ayuntamiento, por ser parte de este, y su función es representada por una serie de comisiones encomendadas por el Ayuntamiento en conjunto; básicamente servir de gestor y representante Municipal, y sobretodo participar y asistir con voto en las sesiones del cabildo.

‡ REGIDORES:

Debe satisfacer iguales requisitos que para ser electo Síndico, es parte integrante del Ayuntamiento; y sus funciones son más específicas y de acuerdo a lo encomendado en cada sesión; Acosta Romero (5), indica que, tal funcionario tiene a su cargo funciones más que nada de vigilancia en el cumplimiento y buen desarrollo de los diferentes departamentos que intervienen en la administración municipal; deben asistir a las reuniones de cabildo con voz y voto, proponen al Ayuntamiento los acuerdos que se han de discutir y votar; pueden citar a sesiones ordinarias y extraordinarias, para en caso que no lo hiciera el Presidente Municipal, y en los términos que señala la Ley Orgánica y el Reglamento Interior.

‡ DELEGADO MUNICIPAL:

Además de los requisitos requeridos para ser miembro del Ayuntamiento, los Delegados han de ser nacidos en el lugar de su adscripción, son miembros auxiliares del Ayuntamiento en

las zonas rurales que pertenezcan al Municipio; realizan funciones de colaboración únicamente, proporcionando al Municipio información de las gestiones que realicen en representación de éste, debe vigilar y mantener el orden público en su adscripción, dar parte de las necesidades e inquietudes de su comunidad al Presidente Municipal, ejecutar acuerdos del Municipio, proponer y conservar los servicios públicos en la comunidad, etc. El Delegado cuenta con asesoría legal del Secretario del Ayuntamiento.

CITAS BIBLIOGRAFICAS:

- (1) ACOSTA Romero Miguel, ob. cit. p. 133-134, 552 y 556.
- (2) GARCIA-PELAYO Ramón y Gross, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1977, p. 487.
- (3) RENDON Huerta Teresita, ob. cit. p. 277-295.
- (4) GARCIA-PELAYO Ramón y Gross, ob. cit. p. 679.
- (5) ACOSTA Romero Miguel, ob. cit. p.582.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

C A P I T U L O I V .
LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL.

IV. LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL.

1.- NOCIONES GENERALES DEL REGLAMENTO.

En un sentido general, el reglamento es una colección o agrupación de reglas o preceptos que se dan para la mejor y exacta ejecución y aplicación de una ley, o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio (1).

Así, las leyes no son las únicas normas generales que integran el orden jurídico de un país, estado o municipio, porque junto a ellas, existen otras, entre las cuales figuran, precisamente, el reglamento.

Desde un punto de vista jurídico, el reglamento es el conjunto de normas obligatorias, de carácter general, emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.

La anterior conceptualización, es con base en la potestad reglamentaria que tiene como fundamento legal la propia Constitución Política Federal (Artículo 10, 11, 89 Fracción I y 92). Potestad que no constituye una actividad meramente reglamentaria legislativa, sino esencialmente administrativa, así, el Ejecutivo cuando formula un reglamento, no realiza un acto propiamente legislativo sino de administra-

ción.

Por otra parte, es pertinente asentar que existen diferencias entre el reglamento y la ley general; si bien se debe de reconocer que aunque aparenten cierta semejanza, existe una profunda y marcada diferencia entre ambos; desde el momento en que la ley se origina por el Poder Legislativo y el reglamento es producido por el Poder Ejecutivo.

Entre las principales diferencias (2) entre ambos conceptos, se pueden enumerar:

1) Que es de carácter formal, porque como se asentaba, la ley es un acto legislativo que deriva del Congreso; y el reglamento es un acto administrativo porque emana del Ejecutivo.

2) El reglamento es emitido mediante un procedimiento distinto al de la ley; en el primero sólo se exige para su validez el refrendo y su publicación; a diferencia de la ley que es un proceso más complicado y que implica las etapas que mencionan los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal.

3) Con relación a las materias que son objeto de la ley, y no lo pueden ser de los reglamentos; cuando ello obedece a consideraciones formales donde prevalecen dos principios,

a saber: el principio de la preferencia o primacía de la ley, porque las disposiciones contenidas en una ley no pueden ser modificadas por un reglamento. Y el principio denominado reserva de ley, que consiste en que determinadas materias sólo podrán ser materia de la ley y expedidas por el Poder Legislativo únicamente.

4) Otra diferencia importante, es de género a especie; esto es, no puede haber reglamento sin ley, pero si puede haber ley sin un reglamento.

5) Por último, cuando se da la abrogación o derogación de una ley, implica la abrogación o derogación del reglamento; a excepción de que en artículos transitorios de la ley, de vigencia al reglamento.

En otro orden de ideas, el reglamento permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior, como lo es la ley; pero si finalidad no sólo es complementaria de aquella, sino que también crea situaciones jurídicas generales, las que la esfera administrativa hace posible enfrentar de manera equitativa a problemas que se presentan en la dinámica social.

Una de las características primordiales de la ley,

consiste en la generalidad e impersonalidad de las instituciones que rige, y por su propia abstracción no siempre llega a comprender la aplicación práctica de sus postulados, y en la mayor parte de los casos, la proximidad del Poder Ejecutivo con el gobernado al aplicarla, hace que los reglamentos operen como instrumentos idóneos para llevar a cabo su contenido. En el Derecho Mexicano, todas las actividades regulables jurídicamente están reservadas a la ley, y el reglamento únicamente puede desarrollar el contenido de ésta.

2.- CLASES DE REGLAMENTOS.

Se considera casi imposible querer establecer una clasificación de los reglamentos, porque los juristas la realizan dependiendo de diversos factores: por su aplicación, por su origen, por su contenido, por la materia que legislan, etc. (3)

Es por ello que en lugar de mencionar una clasificación, se hace mención a las clases de reglamento más comunes y sobre todo pretendiendo abarcar las clasificaciones que en doctrina se realizan, tomando precisamente en cuenta los factores con que las formulen:

* DE AUTORIDAD Y PARTICULARES:

Estas clases de reglamentos surgen en virtud del órgano que los emite y de la observancia obligatoria para los que va dirigida, como su nombre lo indica, unos son emitidos por la autoridad y el otro por particulares.

El reglamento de autoridad, es el conjunto de preceptos expedidos por un órgano público (legislativo o ejecutivo) que forman parte del orden jurídico positivo por ser de carácter obligatorio para situaciones generales.

La teoría y la legislación han reconocido que los órganos del Estado tienen facultad para establecer técnicas de administración, que regularán el ámbito interno mediante reglamentos; así, por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 87, establece que en cada dependencia se expedirá un reglamento, formulado por el titular y el sindicato respectivo.

El reglamento de particulares, pertenece al ámbito contractual privado, nace de la posibilidad que tienen determinados grupos (deportistas, religiosos, culturales, etc.) de darse normas propias e internas, que regulen su actividad; por lo cual sólo pueden afectar a los miembros de ese grupo, y

ante la inobservancia de sus disposiciones, su máxima sanción sólo llegará a la exclusión del grupo, y para su validez bastará la aprobación de quienes los conforman.

‡ AUTÓNOMOS, ADMINISTRATIVOS Y DE NECESIDAD:

Estos tipos de reglamentos se refieren a los que nacen de una ley o que la reglamentan, y a los que surgen por estar expresamente previstos en las leyes.

Los Autónomos son aquellos que no corresponden al desarrollo de las reglas contenidas en una ley, y que son emitidas por autoridad administrativa.

Al respecto, se comparte la opinión del maestro Acosta Romero (4) al manifestar que esta clase de reglamentos no existe, ya que surgen de la confusión de la mala interpretación de los artículos 21 y 73 Fracción XIV y XV, ya que éstos mencionan la presencia de los reglamentos de policía y gubernativos, mismos que no constituyen reglamentos administrativos, sino leyes reglamentarias, porque no es lógico que el Presidente de la República reglamente directamente a la Constitución teniendo la facultad de iniciativa de leyes (Artículo 71 Fracción I Constitucional), por medio de la cual puede lograr el mismo resultado sin recurrir a los llamados

reglamentos autónomos.

Los Reglamentos Administrativos se definen como el conjunto de normas administrativas, subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateralmente por un órgano administrativo, legalmente investido de potestad para hacerlos, que desarrolla los principios de una ley que emana del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observación en la esfera administrativa.

Esta clase de reglamento es considerado por varios autores como un acto administrativo, en virtud de tratarse de la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, susceptibles de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa; por tal motivo trata de normas administrativas.

Se dice que son normas subordinadas a una ley, porque precisamente surgen del principio que rige a todo reglamento que es la subordinación a dicha ley, y sólo pueden ser emitidas por un órgano administrativo que es el Poder Ejecutivo, tal y como lo prevee la propia Constitución Federal al otorgarle esa facultad, cumpliendo así, con el fin del reglamento que es auxiliar en la ejecución de alguna ley dentro de la

esfera administrativa.

Por último, los Reglamentos de Necesidad, son también emitidos por el Ejecutivo para hacerle frente a situaciones de emergencia como guerras, plagas, catástrofes, etc., que sólo obedecen a una eventualidad de proporciones descomunales, en la que la administración pública debe hacerse cargo adoptando medidas rápidas y pertinentes.

Con base en esto, se considera que no es posible catalogarlos como reglamentos, porque en realidad en estos casos sólo se crean medidas para solucionar una situación de tipo eventual, y en ningún momento tienen el carácter de reglamento, ya que además la Constitución prevé en forma exacta dichas soluciones y medidas que deben tomarse para esos casos de emergencia o necesidad urgente, al otorgarle al Poder Ejecutivo competencia para actuar en uso de facultades extraordinarias y así expedir lo que la práctica administrativa y legislativa del país denominan como leyes de emergencia; por lo que se concluye que no existen estos reglamentos de necesidad.

‡ REGLAMENTOS INTERNOS Y EXTERNOS:

Estos reglamentos se traducen en un conjunto de normas, expedidos los primeros, para regular situaciones jurídi-

cas del funcionamiento de la administración frente a los órganos que la integran, de ahí que sean internos, como en el caso del Reglamento Interno del Ayuntamiento que regula las atribuciones de éste, pero sólo tiene obligatoriedad para sus integrantes; son expedidos por el propio Ejecutivo y publicados para su validez y vigencia.

En cuanto a los externos, son también normas emitidas por el Ejecutivo para la aplicación y auxilio de la administración, pero tienen repercusión en cuanto a su observación hacia el exterior, es decir, hacia el gobernado; por ejemplo, un reglamento de policía que contiene normas que van dirigidas hacia el gobernado, por tanto su repercusión jurídica va hacia situación generales exteriores a la administración.

‡ FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES:

Expresamente ninguna ley los contempla como tales, más bien se les considera así por su ámbito de aplicación y por su origen; esto es, por el órgano que los emite se consideran federales, si son expedidos por el Presidente de la República; estatales si los emite el Gobernador del Estado; y Municipales si provienen del Ayuntamiento a través del Presidente Municipal; por consiguiente, de acuerdo al origen del que provienen tienen su aplicación.

3.- REQUISITOS Y PROCEDIMIENTO PARA LA FORMACION DEL REGLAMENTO.

Doctrinalmente se reconocen ciertos requisitos para que tenga validez un reglamento, éstos son de dos clases, teóricos y formales.

REQUISITOS TEORICOS DEL REGLAMENTO: son aquellos que puede contener abarcando la función o finalidad que se persigue con su creación, su competencia y a qué ley van dirigidos, en términos generales son:

- a) Debe derivar de un acto unilateral por ser emitidos por una autoridad administrativa.
- b) Creará normas generales.
- c) Debe tener permanencia y vigencia general.
- d) Debe ser de un rango inferior a la ley, y por consiguiente subordinados a ésta.
- e) Y aunque es un acto unilateral de autoridad, deberá obligar a ésta.

REQUISITOS FORMALES: son aquellos que marca la ley para que tenga validez como tal, ya que sin su concurrencia no producirá efectos jurídicos, y son:

- a) Deberá ser creado dentro de un procedimiento inter-

no, es decir, dentro de la administración pública.

b) Debe estar firmado por el Secretario o Jefe del Departamento a cuyo ramo compete.

c) Tiene que ser publicado en el Diario Oficial de la Federación cuando lo emita el Presidente de la República, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado cuando lo emitan autoridades Estatales, y en algunos casos Municipales.

Por otra parte, en las Leyes Orgánicas Municipales, se regulan algunos aspectos del proceso legislativo para la formulación de un reglamento; pero en ninguna ley lo establece en forma completa. El procedimiento más usual, es similar al previsto en la Constitución Federal para la elaboración de una ley y que consta de 6 fases reconocidas por la doctrina (5): iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y vigencia. A continuación se analizarán brevemente cada una de ellas.

Iniciativa: comienza con la elaboración de un proyecto de norma, que debe ser realizada por la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o el cumplimiento que se va a reglamentar, en el caso particular, a través de los miembros del Ayuntamiento.

Discusión: este proyecto se somete a la discusión de

las autoridades superiores, que se traduce en los debates en las sesiones de cabildo cuando haya quórum.

Aprobación: por regla general un proyecto se acepta y se desecha por mayoría de votos, para que posteriormente sea corroborado mediante el respectivo refrendo.

Publicación: una vez aprobado y estampado el refrendo, el proyecto se manda publicar. La mayoría de las leyes establecen que los bandos y reglamentos deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Estado.

Difusión: además de la publicación, algunas Leyes Orgánicas Municipales establecen que a través del sistema de información y orientación, los Ayuntamientos deberán difundir los reglamentos municipales para asegurar el cumplimiento de los mismos.

4.- EL REGLAMENTO Y OTRAS FIGURAS JURIDICAS.

Dentro de la doctrina jurídica municipal, han sobrevivido al lado del reglamento varias figuras legales de añeja tradición (6), como lo son los bandos, las circulares, los decretos y disposiciones administrativas de observancia general; mismos que son contemplados constitucionalmente en los

artículos 92 y 115 fracción II, estas figuras jurídicas de alguna forma tienen relación con el reglamento, pero en realidad son totalmente distintas tanto en su contenido, como en el fin que persiguen; a continuación se hará referencia a cada una de estas figuras legales.

§ Bando:

La Palabra Bando deriva del verbo *bandir*, que a su vez se origina del vocablo visigodo *bandwjaio*, que significa pregonar o hacer público algo. Los bandos son entonces proclamos de autoridad administrativa hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito, fijado éste en lugares públicos y mediante el cual se hace saber a los habitantes de una población una orden que deben acatar o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia.

Doctrinalmente se contemplan dos tipos de bandos municipales, a saber:

Ordinarios, aquellos que expide el Ayuntamiento, generalmente en el inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal y en qué materias dará cabida a reglamentos.

Extraordinarios, también llamados solemnes porque son expedidos por los Ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente, que deba ser conocido y difundido en la demarcación municipal. Un ejemplo, el Bando que diera conocer la elección de un Presidente de la República; más sin embargo, este tipo de bando en la práctica ha caído en desuso, pues ya no se llevan a cabo.

Dentro de las Leyes Orgánicas Municipales, se contemplan dos tipos de bando: el de Policía, como conjunto de normas expedidas para garantizar el orden y la seguridad pública; y los bandos de Buen Gobierno, que son normas expedidas también por el Ayuntamiento pero para garantizar el buen funcionamiento y la adecuada prestación de los servicios.

* Circulares:

Estos no son más que instrucciones que un órgano superior de la administración pública dirige a sus subordinados, en relación con los servicios que le están encomendados, tienen el carácter de abstractas y obligatorias solo para los subordinados, sin tener las características del Reglamento, pero si cuenta con los requisitos de que deberán ser expedidas por el Ayuntamiento por ser de su competencia y que para ser obligatorias deberán publicarse.

La Ley Orgánica Municipal, señala que son circulares las disposiciones de carácter general y orden interno que contengan citatorios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal.

* Disposiciones Administrativas de Observancia General:

Para la propia Ley Orgánica Municipal, son disposiciones, mandatos u ordenes de tipo administrativo, de observancia general, que nacen de las normas que no tienen las características de bandos, reglamentos o circulares, y son dictadas en razón de una urgente necesidad y que afectan a los particulares.

Se asemeja con el reglamento en que solo el Ayuntamiento tiene atribuciones para expedirlos, y que deben ser publicados para su validez y conocimiento.

* Las Ordenanzas:

Deriva del vocablo latino *Ordo, ordinis*, que significa poner en orden las cosas. Jurídicamente se entiende que es un cuerpo normativo, que se destina a regular legalmente alguna materia específica de la actividad humana.

Para Rafael de Pina (7), las ordenanzas son utilizadas como sinónimo de reglamento, toda vez que para él son: El conjunto de normas relativas a una rama de la administración pública; y al respecto, no se comparte esta opinión ya que podría también ser sinónimo de bando, porque también se trata de un conjunto de normas que regula una rama de la administración, como lo son el orden y la seguridad pública, y la garantía del buen funcionamiento en la prestación de servicios públicos.

*** Decreto:**

En términos generales, es una orden girada por una autoridad, dirigida a un gobernado; esto es, se trata de una resolución que da un órgano público para un caso concreto; esta supeditado tanto a la ley como al reglamento, y regula situaciones concretas particularizando, a diferencia de los reglamentos y leyes que se enfocan a situaciones de carácter general y abstracto.

*** Acuerdos:**

Son resoluciones adoptadas por un órgano administrativo, que consisten en las resoluciones tomadas en común por varios individuos que integren un órgano administrativo, sobre

determinado asunto o situación planteada.

5.- LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL.

Los reglamentos emanan o proceden de los órganos señalados expresamente por la Constitución Federal en ejercicio de su competencia y referente a materias y servicios de su administración.

Es por ello que la facultad reglamentaria ha sido encomendada al Poder Ejecutivo, y es en los artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución Federal, en donde queda plasmada la base legal de esta facultad, que a la letra dice:

Art. 89.- "Las facultades y atribuciones del Presidente de la República son:

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

Esta facultad es considerada de carácter general, ya que consiste en la promulgación de las leyes que expida el Congreso de la Unión; para ejecutar las leyes se le atribuye la facultad de expedir reglamentos, mismos que pueden entenderse como las disposiciones que facilitan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Poder Legislativo y que se le

autoriza al Ejecutivo para que pueda manejar su administración pública.

Aún y cuando expresamente este precepto no señale la facultad de expedir los reglamentos, debe de interpretarse deduciendo la frase que el mismo dice: "...proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Así, se traduce que la facultad reglamentaria significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución de la ley, y tomando en cuenta el sentido de la palabra "proveer" (8) que significa conducir al hecho de poner los medios adecuados para un fin; en este caso, para facilitar la ejecución de las leyes se necesita el auxilio de la expedición de disposiciones generales que serán el medio práctico adecuado para poder dar una exacta aplicación a la ley.

Corroborra este criterio el artículo 92 mencionado, que fija los requisitos formales que debe llenar los reglamentos que expida el ejecutivo, el cual dice:

Art. 92.- "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o jefe del Departamento administrativo al que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Por lo que toca a la base legal de la facultad reglamentaria a nivel local, es la propia Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, quien la prevee en su artículo 16 fracción XVI, que dispone:

"Compete al Ayuntamiento:

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

Así, la facultad reglamentaria municipal es atribuida al Ayuntamiento para que de esta forma auxilie, expidiendo los reglamentos respectivos, en el cumplimiento de alguna ley primaria y de competencia administrativa. Ejemplo de esto, lo encontramos en el artículo 46 del Reglamento del Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto., en vigor, que señala que el Ayuntamiento debe organizar y reglamentar la administración, funcionamiento, conservación y uso de los servicios públicos a su cargo. De aquí es donde se sienta la base legal de la propuesta objeto del presente trabajo de Tesis y que será materia del capítulo siguiente.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) AUTORES Diversos, Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, T. 10, Edit. Selecciones del Reader's Digest, México, 1977, p. 3198.
- (2) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 106-108.
- (3) RENDON Huerta Teresita, ob. cit. p. 285.
- (4) ACOSTA Romero Miguel, ob. cit. p. 788 y 789.
- (5) Idem., p. 766.
- (6) SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, T. I, Edit. Porrúa, S.A., México, 1988, p. 209-211.
- (7) DE PINA Vara Rafael, ob. cit., p. 369.
- (8) ACOSTA Romero Miguel, ob. cit., p. 774.

C A P I T U L O V I
P R O Y E C T O D E R E G L A M E N T O P A R A E L
J U Z G A D O C A L I F I C A D O R D E L M U N I C I P I O D E
C E L A Y A , G T O .

V. PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL JUZGADO CALIFICADOR DEL MUNICIPIO DE CELAYA, GTO.

1.- NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO MUNICIPAL.

Ya en el capítulo anterior se analizó todo lo referente a la facultad reglamentaria municipal, estudiando en concreto el concepto de reglamento, su finalidad, las diversas clasificaciones, así como las bases legales en que debe fundamentarse. Por tanto, en este punto se tratará únicamente la naturaleza jurídica del reglamento como un antecedente de la parte medular del presente trabajo de tesis, que constituye el proyecto de reglamento para el Juzgado Calificador de esta ciudad de Celaya, Gto.

De esta forma, acerca de la naturaleza jurídica de los reglamentos municipales, existen muy diversas opiniones, hay quienes sostienen que, "el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, porque es un acto que trata de la ejecución de las leyes, además de que emana de autoridades administrativas".

Existen otras teorías que niegan, desde su punto de vista material, que los reglamentos constituyen verdaderas leyes; pues se basan en el concepto de lo que es un acto legislativo y un acto administrativo (1); el carácter propio

de la ley reside en el hecho de que es considerado como la expresión de la voluntad nacional, y el reglamento sólo expresa la voluntad de los administradores.

Esta misma teoría, posteriormente sostiene que el acto administrativo tiene carácter individual o especial, sin mencionar de qué principio obtiene que los actos administrativos sean individuales o especiales, pues éstos, esencialmente tienen por objeto asegurar el orden y procurar la ejecución de las leyes.

Una teoría más, sostiene que: en la relación que existe entre el concepto de un reglamento y de una ley, hay una gran diferencia; porque la ley se expide en ejercicio de una soberanía más radical y absoluta, y en cambio, el reglamento se expide en virtud de una competencia limitada.

Al respecto de lo que sostenga cada teoría a que se ha hecho referencia, se realiza una breve crítica a cada una de ellas:

En cuanto a la primera teoría, ésta puede ser objetada, pues al considerar que el acto reglamentario es un acto de ejecución de leyes, no se toma en cuenta que más que ser un acto de ejecución directa de ley, es un medio utilizado para dicha ejecución sin determinar, en sí cual es la naturaleza

jurídica de ese acto reglamentario y por lo tanto no señala nuestro objetivo; es decir, no denota la naturaleza jurídica del reglamento.

La segunda postura, tampoco es aceptada, porque considera también al acto reglamentario como administrativo. Y la teoría que habla de la relación entre ley y reglamento pero no de su naturaleza jurídica de este último, y al tratar la soberanía como más absoluta y más radical, hace que se pierdan los caracteres de unidad e indivisibilidad que se le atribuye a toda soberanía por la doctrina clásica, ya que ésta o es absoluta y radical o no lo es.

Por último, se encuentra otra teoría (2) que tiene una postura más aceptable, ya que adopta dos puntos de vista: el formal, al considerar el acto reglamentario como un acto administrativo; y el punto de vista material, que identifica al reglamento con la ley porque en ambas se encuentran los mismos caracteres, o sea que el reglamento constituye desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca un acto legislativo porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

Se concluye entonces, manifestando que la naturaleza jurídica del reglamento desde un punto de vista formal, es un acto administrativo por el órgano que lo crea, y en cuanto al

punto de vista material, la naturaleza jurídica lo constituye un acto legislativo, por participar de la naturaleza de la ley, únicamente en cuanto a que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta, creadora de situaciones jurídicas generales, no obstante tienen esta característica común, ambas se separan en cuanto a su finalidad; porque el fin que persigue el reglamento es facilitar la aplicación de una ley detallándola, y éste sólo tendrá vida y sentido de derecho cuando derive de una norma legal, a la que reglamente en la esfera administrativa.

2.- TIPOS DE REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Doctrinalmente existen varias clasificaciones con relación a los reglamentos municipales, en razón de diferentes puntos de vista.

De esta manera, los reglamentos municipales por tratarse de una manifestación unilateral de voluntad del órgano público competente, llamado Ayuntamiento, en virtud del poder de autoridad que le confiere la propia Constitución o la Ley, constituyendo así la expresión de la actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material y por los efectos que produce el crear normas jurídicas generales,

abstractas e impersonales, se clasifica en (3):

1.- De organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento.

2.- De organización y funcionamiento de los servicios públicos.

3.- De las actividades de los particulares que afecten el desarrollo normal de las actividades sociales.

Esta misma clasificación pudiera quedar enmarcada de la siguiente forma, considerando la actividad de la administración:

1.- De carácter interno.

2.- De carácter externo.

‡ Reglamento Municipal Interno: se presenta cuando la actividad o el desempeño de la función administrativa que se pretende reglamentar, sólo afecte como obligados a su observancia a los titulares del Gobierno Municipal y funcionarios subalternos de éstos; como su nombre lo indica regulará sólo actividades de carácter interno de la administración municipal y será de observancia general pero solamente para aquellos que formen parte de ésta.

Como ejemplos de este tipo de Reglamentos se pueden citar los que siguen:

- * Reglamento Interno del Ayuntamiento Municipal.
- * Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal.
- * Reglamento Interior de la Hacienda Municipal.
- * Reglamento Interno de Planeación Municipal.
- * Reglamento Interno de Control de Gestión Municipal.

* Reglamento Municipal Externo: se está en presencia de este tipo de reglamento cuando la actividad de la norma que se pretenda regular afecte directamente a todas aquellas personas que sean miembros de una misma municipalidad; esto es, tiene repercusión externa, hacia toda la sociedad o población que conforma el Municipio que expidió el reglamento.

Como ejemplos de estos Reglamentos figuran:

- * Reglamento de Bando Municipal de Buen Gobierno.
- * Reglamento de Seguridad Pública y Vialidad.
- * Reglamento sobre Servicios Públicos.
- * Reglamento de Desarrollo Urbano.
- * Reglamento de Ecología Municipal.
- * Reglamento de Actividades Privadas.

- * Reglamento de Espectáculos Públicos.
- * Reglamento de Seguridad y Protección Civil.
- * Reglamento de Mercados.
- * Reglamento de Panteones.
- * Reglamento de Limpieza, etc.

3.- JUSTIFICACION JURIDICA DE LA IMPLEMENTACION DEL JUZGADO CALIFICADOR.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 14 dispone que: "... Nadie podrá ser privado de la vida, de la *libertad* o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

Tal precepto constitucional consagra las garantías de legalidad y audiencia a que tiene derecho todo gobernado. La primera, en tanto que deben existir tribunales previamente establecidos para poder privar a una persona de su libertad, sujeta a un procedimiento y sobre todo con base en leyes expedidas con anterioridad a la comisión del hecho ilícito que se le imputa; en cuanto a la segunda garantía, porque tal procedimiento presupone el derecho del gobernado a la defensa

contra la imputación que se le atribuye.

En este orden de ideas, en el Municipio de Celaya, Gto., uniformemente se vienen violando las garantías de legalidad y audiencia que consagra nuestra Carta Magna, cuando el Ayuntamiento ha establecido en Barandilla al Juez Calificador de faltas administrativas; quien previa disposición de una persona por parte de la Policía Preventiva, analiza si existe infracción a los Bandos de Policía y Buen Gobierno de esta ciudad, y en su caso, aplica una multa como sanción pecuniaria a dicho infractor, éste si al momento de su detención no cuenta con recursos económicos, sufrirá de su detención hasta por 36 horas en los separos de la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad. Ya se anotaba en este trabajo de tesis, que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, en su artículo 17 establece la facultad del Presidente Municipal para calificar las faltas y sancionar a los infractores de los Bandos de Policía y Buen Gobierno; actividad que puede ser delegada. En la practica, tal delegación es en favor del Secretario del Ayuntamiento, quien debido a sus múltiples ocupaciones, es que atribuye la calificación de los infractores a los citados Jueces Administrativos.

Más sin embargo, no existe ordenamiento alguno que reglamente dicha actividad, que de facto se viene haciendo en

esta ciudad, por lo cual la actividad de los Jueces Calificadores de hoy en día, jurídicamente es cuestionable por no tener un sostén legal que justifique dicho actuar y es ahí donde surge la necesidad de que para poder aplicar correctamente las facultades del Presidente Municipal que le confiere la citada Ley Orgánica, se reglamente lo relativo a un Juzgado Calificador; donde se cree legalmente la figura del Juez Calificador, de un Secretario que lo asiste y de fe de sus actos, y que ambos cuenten con los recursos materiales y humanos requeridos en nuestros tiempos para dignificar la calificación de las faltas administrativas; porque no lejos están los tiempos en que la Policía Preventiva, sin ninguna preparación legal, hacían las veces de juez y parte acusadora; actualmente, no es así, más sin embargo no existe un ordenamiento, se insiste, que funde y motive su actuar, de ahí la propuesta que será materia del siguiente punto, no sin antes asentar lo que se considera elementos esenciales de un reglamento municipal como el que se pretende.

- 1) Debe delimitar la naturaleza que regula.
- 2) Señalar quiénes son los sujetos obligados a su observancia (todo gobernado).
- 3) Establecer cuáles son los objetos en los que recae la reclamación o regulación de la materia.
- 4) Señalar cuál es el fin que se pretende alcanzar.
- 5) Asentar cuáles son los derechos y obligaciones

tanto de quien aplica el reglamento como de quién lo debe observar.

6) Debe apuntar quiénes son las autoridades responsables y cuáles son sus atribuciones.

7) Ocuparse de las sanciones por su inobservancia y medios para hacerla cumplir.

8) Establecer los recursos en contra de sus resoluciones.

9) Señalar la vigencia del reglamento.

4.- PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL JUZGADO CALIFICADOR DEL MUNICIPIO DE CELAYA, GTO.

Con las limitaciones de una pasante jurista que pretende ser una Licenciada en Derecho, y luego de un estudio exhaustivo de lo que doctrinalmente se establece con relación al reglamento; se considera éste el momento para poder presentar el Proyecto de Reglamento que someto a su consideración y en los siguientes términos:

CAPITULO PRIMERO.

DISPOSICIONES GENERALES.

1.- Este reglamento es de observancia general y de interés público y tiene por objeto regular la estructura,

organización y funcionamiento del Juzgado Calificador del Municipio de Celaya, Gto., de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de Guanajuato y la Ley Orgánica Municipal y Reglamentos aplicables.

2.- La vigilancia del cumplimiento de este reglamento estará a cargo del propio Ayuntamiento del Municipio.

3.- El presente Reglamento se aplicará en todo el territorio del Municipio de Celaya, Gto., para garantizar el orden y seguridad pública.

4.- Las disposiciones de este Reglamento se aplicarán a todas las personas que habiten en el Municipio, con residencia permanente o temporal, y aún a los que se encuentren de paso en los términos de las disposiciones legales aplicables.

5.- A nadie servirá de excusa la ignorancia del presente Reglamento.

CAPITULO SEGUNDO.

DEL JUZGADO CALIFICADOR.

6.- El Juzgado Calificador se integrará con el número de Jueces que se requiera de acuerdo con las necesidades del

servicio y se auxiliará en su caso, con el siguiente personal:

- a) Un Secretario.
- b) Un Médico.
- c) Un Policía Preventivo.
- d) Un Oficial encargado de la Sección de Arresto.
- e) Una Trabajadora Social.
- f) Un Encargado del Departamento de Dactiloscopia.

7.- El Juzgado Calificador actuará las veinticuatro horas del día; todos los días del año, incluidos los domingos y días festivos.

8.- El Juzgado Calificador llevará los siguientes Libros, talonarios y documentos:

a) Libro de faltas de Policía y Buen Gobierno, en el que se asentarán por número progresivo, los asuntos que se sometan al conocimiento del Juez Calificador.

b) Libro de correspondencia, en el que se registrará por orden progresivo, los oficios, circulares y toda clase de documentación oficial que se reciba.

c) Libro de personas puestas a disposición del Ministerio Público.

d) Talonario de Citatorios.

e) Formatos de Actas de Determinación.

f) Talonario de Boletas de Libertad.

g) Talonario de Ordenes de Pago por concepto de mul-

tas.

h) Libro de control de pertenencias y objetos dejados en depósito, así como de la entrega de las mismas.

i) Libro de Registro de asistencia.

9.- El Presidente Municipal determinará mediante las disposiciones administrativas o circulares pertinentes, todo lo relativo a la organización y administración interna del Juzgado Calificador en lo que no este previsto por el presente reglamento.

10.- El Juzgado Calificador formará parte de la estructura administrativa de la Secretaría del H. Ayuntamiento.

CAPITULO TERCERO.

DE LOS JUECES CALIFICADORES.

11.- Para ser Juez Calificador se requiere:

a) Ser Ciudadano Mexicano.

b) Tener Titulo de Licenciado en Derecho o ser Pasante Jurista.

c) Observar buena conducta y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito intencional.

12.- Para ser Secretario se requiere:

- a) Ser Ciudadano Mexicano.
- b) Tener la preparación académica necesaria.
- c) Observar buena conducta y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito intencional.

13.- El Presidente Municipal nombrará y removerá libremente a los Jueces Calificadores, quienes estarán adscritos a la Secretaría del Ayuntamiento y tendrán el carácter de empleado de confianza.

14.- El número de Jueces Calificadores será determinado en el Presupuesto correspondiente, de tal forma que se de cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7º de este mismo Ordenamiento.

15.- A los Jueces Calificadores corresponderá:

I.- Conocer de las faltas de Policía y Buen Gobierno dentro de la circunscripción territorial del Municipio.

II.- Determinar la responsabilidad o la no responsabilidad de los presuntos infractores ante ellos presentados.

III.- Determinar las sanciones establecidas en el Reglamento de Bando Municipal de Buen Gobierno.

IV.- Ejercitar de oficio las funciones conciliatorias cuando de la falta cometida deriven daños y perjuicios que deban reclamarse en la vía civil o en su caso, dejar a salvo los derechos del afectado.

V.- Expedir constancia sobre hechos asentados en los Libros de Registro del Juzgado o actas levantadas en el ejercicio de sus funciones.

VI.- Dirigir administrativamente las labores del Juzgado calificador y al personal auxiliar del mismo.

VII.- Cuidar que se cumplan las sanciones impuestas.

VIII.- Vigilar que se respeten las garantías constitucionales y los derechos humanos de los infractores o presuntos infractores o de cualquier persona que comparezca ante él, impidiendo cualquier maltrato, abuso de palabra o de hecho, incomunicación o violencia física o moral.

IX.- Girar las ordenes de pagos por concepto de multas y remitirlas a la brevedad posible a la Tesorería Municipal.

X.- Girar las boletas de libertad correspondientes.

XI.- Llevar un estricto control de los objetos y valores dejados en deposito por los infractores.

XII.- Realizar y enviar a la Presidencia Municipal un informe que contenga una relación de los asuntos tratados durante el turno, así como las determinaciones emitidas, pagos de multas y salidas de los infractores.

XIII.- Guardar y devolver, cuando así proceda, todos los objetos y valores que depositen los infractores, previa comprobación de constancias de que existan anotadas en la boleta de remisión o determinación del Juez. En todos los casos que no corresponda la devolución, remitirá dichos obje-

tos a la instancia que corresponda.

XIV.- Las demás que confiere el presente Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables.

16.- Corresponderán al Secretario del Juzgado las siguientes actividades:

I.- Llevar el control de la correspondencia, archivos y registros del Juzgado Calificador.

II.- Las demás que le confiere el presente Reglamento.

17.- Será competente para conocer de las faltas de Policía y Buen Gobierno, el Juzgado Calificador del lugar donde se haya cometido la infracción; si ésta se hubiere cometido en los límites de una y otra circunscripción territorial, será competente el Juez que primero conozca de la falta de que se trate.

18.- En caso de ausencia, o faltas temporales y ocasionales del Juez Calificador asumirá las funciones en forma transitoria la persona que en su caso designe el Presidente Municipal.

19.- El Juez Calificador tomará las medidas necesarias para que los asuntos sometidos a la consideración del Juguado durante su turno, se terminen dentro del mismo, y solamente dejará pendientes de resolución aquellos que por causas ajenas

al Juzgado no pueda concluir, lo cual se hará constar en el Libro respectivo que firmará el Juez entrante y el saliente.

20.- El Juez calificador al iniciar su turno continuará la tramitación de los asuntos que hayan quedado pendientes en el turno anterior. Los asuntos serán atendidos sucesivamente según el orden en que se presenten en el Juzgado.

21.- Los Jueces Calificadores podrán solicitar a los demás servidores públicos municipales los datos, informes o documentos sobre asuntos de su competencia, para el mejor proveer en el caso de su conocimiento, salvo las limitaciones establecidas en las leyes.

22.- Los Jueces Calificadores deberán mantener el orden dentro de las oficinas del Juzgado Calificador.

CAPITULO CUARTO.

DE LOS MEDIOS DE APREMIO.

23.- El Juez Calificador para hacer cumplir sus ordenes y determinaciones y para imponer el orden dentro de las oficinas del Juzgado Calificador podrá hacer uso de los medios de apremio.

24.- Son medios de apremio los siguientes:

I.- Apercibimiento o amonestación.

II.- Multa conforme a las disposiciones legales aplicables.

III.- Arresto no mayor de 36 horas y.

IV.- Empleo de la fuerza pública.

25.- Para los efectos del artículo anterior, se entiende por apercibimiento o amonestación, la llamada al orden pública o privada que el Juez Calificador hace al infractor. La multa es el pago de la cantidad de dinero que el infractor hará a la Tesorería Municipal, y el arresto es la privación de la libertad por un periodo de 6 a 36 horas, que se cumplirá en lugares adecuados, diferentes a los destinados a la detención de indiciados en procedimiento penal o a la reclusión de procesados debiendo estar separados los lugares de arresto para hombres y mujeres.

26.- En todo caso, al imponer una sanción administrativa, el Juez Calificador apercibirá al infractor para que no reincida, haciéndole saber las consecuencias sociales y legales de su conducta.

27.- Las faltas se sancionarán, solamente cuando se hayan consumado.

CAPITULO QUINTO.

DEL PROCEDIMIENTO.

28.- El conocimiento y calificación de faltas o infracciones a los Bandos así como la imposición de las sanciones a los infractores, corresponde a los Jueces Calificadores, quienes deberán, calificar y sancionar las infracciones sujetándose al procedimiento y reglas que establece este capítulo.

29.- La imposición de las sanciones a los infractores que determinen los Jueces Calificadores por faltas a este Bando, únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de 36 horas.

30.- Cuando se sancione con multa a algún infractor, deberá actuarse en base a lo establecido por las disposiciones legales aplicables, tomando en cuenta la naturaleza de la falta, y las condiciones particulares del infractor.

31.- La multa que se imponga al infractor menor de edad que dependa económicamente de otra persona estará sujeta a las condiciones de la persona de quien dependa.

32.- Puesto el presunto infractor a disposición del Juez Calificador, este tiene la obligación de emitir su resolución dentro de un plazo no mayor de dos horas, a partir del momento en que el infractor fue puesto a su disposición.

33.- Cuando la infracción se sancione con arresto, este comenzará a computarse desde el momento mismo de la detención.

34.- El Juez Calificador podrá combinar la aplicación de la sanción de arresto y multa, cuando así lo considere necesario, expresando el motivo para ello.

35.- En los casos en que se comentan varias infracciones a los Reglamentos de Policía y Bando de Buen Gobierno, por un solo individuo, cada una de las faltas cometidas, podrá ser sancionada en forma individual, pudiendo originar la acumulación de sanciones.

36.- Cuando la infracción o infracciones, sea cometida en forma colectiva, el Juez analizará por separado la responsabilidad de cada uno de los infractores, según haya sido su intervención en la comisión de la falta o faltas, sancionándoseles en forma individual.

37.- Los elementos de Seguridad Pública bajo su mas estricta responsabilidad, procederán a la detención y presentación inmediata del infractor, ante el Juez Calificador, sólo cuando se trate de faltas flagrantes.

38.- La calificación de la falta cometida por el presunto infractor, se iniciará con el análisis de los datos contenidos en la boleta presentada al Juez Calificador por el elemento de la policía preventiva, que realizó la detención del mismo.

39.- El elemento de la Policía Preventiva, realizará un informe por escrito, mismo que entregará inmediatamente al Juez Calificador cuando remita a algún infractor a los separos de Barandilla, el cual deberá contener cuando menos los siguientes datos:

I.- Nombre, edad, domicilio, ocupación, lugar donde labora, grado de escolaridad y nacionalidad del infractor;

II.- Una relación sucinta de la falta cometida, anotando circunstancias de tiempo, modo y lugar, asentándose también los nombres y domicilio de los testigos si los hubiere, y todos aquellos datos que pudieran interesar para los fines del procedimiento;

III.- Lista de los objetos recogidos, que tuvieron relación con la falta cometida.

IV.- Lista de los objetos personales y pertenencias con los que es remitido y entregado a disposición del Juez Calificador.

V.- Datos correspondientes al número de patrulla, nombre, firma y número de control de los elementos que realizaron la remisión del infractor.

VI.- Descripción del estado físico aparente del infractor; en los casos de presentar alguna lesión visible mencionar si conoce la causa de su origen.

VII.- Nombre y firma del Juez Calificador y del comandante de guardia de los separos de Barandilla a quienes se les hace la entrega de la boleta de remisión y del infractor.

40.- Recibida la boleta de remisión y habiendo realizado el correspondiente análisis, el Juez Calificador, podrá solicitar la intervención y auxilio de otros departamentos para que se le proporcionen la información requerida, para que este pueda emitir su resolución.

41.- Cuando se tenga duda sobre si la persona se encuentra o no en estado de ebriedad, o bajo el influjo de algún estupefaciente o sustancia sicotrópica, el Juez Calificador solicitará al médico, que previo el examen correspondiente dictamine por escrito el real estado del infractor, señalando el tiempo probable para su recuperación mientras tanto, al

presunto infractor, señalando el tiempo probable para su recuperación mientras tanto, la persona será ubicada en el área de seguridad.

42.- También se ordenará se practiquen exámenes médicos a las personas cuyo estado mental sea dudoso, el mismo que será realizado por el médico quien expedirá por escrito el resultado del examen practicado ubicado mientras tanto, al presunto infractor, en el área de seguridad en separo individual.

43.- Tratándose de personas que manifiesten ser menores de edad y sea poco creíble su afirmación, se solicitará lo acrediten, el de sus padres, tutores o personas responsables, por medio de una copia del acta de nacimiento o cualquiera otro documento idóneo.

44.- Si el presunto infractor manifiesta ser de nacionalidad extranjera, este deberá probarlo con sus respectivos documentos que lo acrediten como tal, además deberá probar su legal estancia en el país.

45.- Cuando a criterio del Juez, se considere necesario podrá solicitar el Departamento de Dactiloscopia, verifique si el presunto infractor cuenta o no con registros de conductas antisociales. Si resultare positiva dicha verificación

ción, este Departamento emitirá su informe por escrito al Juez. Si no hubieran antecedentes, y se considerará necesario registrar al infractor por la falta cometida o por el presunto delito, se procederá de inmediato a hacerlo, manifestándolo el Juez en su determinación.

46.- Cuando el presunto infractor cuente con registros de conductas antisociales, referidos a delitos, se procederá a solicitar información a las autoridades correspondientes para verificar que este no se encuentre prófugo de la Justicia.

47.- Se dará la oportunidad al presunto infractor de ser oído sobre los hechos referentes a la falta que se le imputa, aceptándose de pruebas tendientes a demostrar la improcedencia de su remisión.

48.- Habiéndose contemplado los puntos anteriores el Juez Calificador procederá a emitir su determinación por escrito para lo cual y deberá:

I.- Llenar el formato de la determinación con los siguientes datos:

a) Generales del infractor, número de remisión fecha y hora.

b) Mención del tipo de falta o delito cometido.

c) Señalar si se le declara o no responsable de la infracción.

d) Sanción impuesta.

e) Medios probatorios que sirvieron de base para emitir dicha resolución.

f) Lista de los objetos personales y dinero en efectivo o cualquier otro documento que represente valor monetario, dejados en depósito.

g) Nombre y firma del Juez.

h) Sello del Juzgado Calificador.

II.- Anexar la boleta de remisión realizada por los elementos de la Policía Preventiva.

III.- Anexar cualquier otro medio probatorio documental a su alcance, que haya solicitado y utilizado como fundamento para emitir la determinación.

49.- En el caso de ser declarada improcedente la remisión, el Juez deberá asentarla, motivando y fundamentando su determinación de acuerdo con lo establecido por este Reglamento y demás disposiciones aplicables. Poniendo al detenido inmediatamente en libertad.

50.- Si se considera responsable al presunto infractor, se le aplicará la sanción correspondiente, sujetándose a lo previsto en los artículos 29, 30, 34, 35 y 36 de este Reglamento y demás leyes aplicables.

51.- Cuando se confirme con certificado médico que el infractor padece de sus facultades mentales, se citará a los familiares o personas obligadas a la guarda del enfermo, y a falta o ausencia de éstas a las autoridades que deban proporcionar ayuda o asistencia en estos casos.

52.- Si el presunto infractor es menor de edad, se solicitará la comparecencia inmediata de los padres, tutores o personas encargadas del menor quienes previamente comprobarán la edad del mismo y posteriormente a juicio del Juez, se les hará la entrega del menor, apercibiéndoles de las consecuencias sociales y legales en que pudieran incurrir por su falta de cuidados.

53.- Para efectos del presente Reglamento, son inimputables los menores de 16 años y los incapaces por las faltas que cometan; pero la sanción se aplicará a las personas responsables de ellos en la medida que resulte su negligencia o falta de cuidado en la custodia y vigilancia de sus hijos o pupilos.

54.- Tratándose de extranjeros, los mismos no quedarán excluidos de la aplicación de este Reglamento; y en caso de que no acrediten su legal estancia en el país, se dará aviso a las autoridades migratorias para los efectos de su competencia.

55.- Cuando el Juez Calificador considere que los hechos que se someten a su consideración y conocimiento, puedan ser constitutivos de delito perseguible de oficio, informará inmediatamente al Ministerio Público, para que este determine si inicia averiguación previa, de ser así el Juez se inhibirá de conocer del asunto dejando a disposición de la Representación Social al detenido así como los elementos y datos recabados sobre el asunto.

56.- A fin de estar en condiciones de dejar al detenido a disposición del Ministerio Público, en tratándose de hechos presuntivamente constitutivos de delito perseguible por querrela, se exhortara a la parte agraviada para que se conduzca inmediatamente de ser posible a interponer su denuncia ante el Ministerio Público.

57.- Si en los dos casos anteriores no se da la intervención del Ministerio Público, se procederá a calificar la falta conforme a los Reglamentos de Policía y Bando Municipal, de Buen Gobierno.

58.- Dictada la resolución, se notificará personalmente al infractor, entregándose copia de ella al oficial de Barandilla en turno, para los efectos conducentes.

CAPITULO SEXTO.
DE LOS RECURSOS.

59.- En contra de las determinaciones emitidas por los Jueces Calificadores, sobre las calificaciones y sanciones por faltas cometidas al Bando de Policía y al de Buen Gobierno, procederá el recurso de reclamación.

60.- El recurso de reclamación se interpondrá en forma oral o escrita, por el afectado, familiares o persona de su confianza, dentro de las 36 horas siguientes a la en que se le haya determinado su situación jurídica.

61.- Dicho recurso se interpondrá ante el Juez Calificador en turno, quien a su vez, considerará las razones del recurrente, con el objeto de confirmar, revocar o modificar el acuerdo o calificación recurrida, en un plazo no mayor de 2 horas contadas a partir del momento en que fuere recibido el recurso, y si no resuelve en este lapso de tiempo, se entenderá que se ha resuelto en forma negativa a la petición.

62.- Si el Juez Calificador, que conozca de las reclamaciones referidas en el artículo 59, hubiere resuelto modificar o revocar la determinación; los recurrentes tendrán dere-

cho, en su caso, a la devolución total o parcial de la multa pagada en los términos fiscales correspondientes, por constituir un pago de lo indebido.

A continuación seguirían los artículos transitorios que se ocuparían de señalar la Autoridad Municipal que expediera el Reglamento propuesto, generalmente el Presidente y el Secretario Municipales, el lugar y fecha de expedición y la fecha en que entrará en vigencia, cumpliéndose así con todos los requisitos materiales y formales para que pudiera ser analizado en el Cabildo del Ayuntamiento de esta ciudad, y en su caso, aprobado el mismo y puesto en vigor; salvándose así una laguna legal que existe en los Reglamentos de Celaya, Gto., que en un momento dado podría servir de modelo para las diversas municipalidades que componen nuestra Entidad Federativa, cuna de grandes hombres juristas.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

(1) MARTINEZ Morales Rafael, Derecho Administrativo, Primer Curso, Edit. Harla, México, 1991, p. 208.

(2) FRAGA Gabino, ob. cit., p. 106.

(3) RENDON Huerta Teresita, ob. cit., p. 235.

C O N C L U S I O N E S .

C O N C L U S I O N E S .

1.- En la evolución del concepto moderno del Municipio, es necesario remontarse a sus antecedentes mas lejanos; así, en la cultura griega la base de la organización social es la familia o gens, y la unión de éstas, al paso de los años formará ciudades, que no son vistas como un territorio sino como una agrupación de personas.

2.- En el pueblo romano, de mayor tradición jurista, nace a la luz del Derecho la figura del Municipio; si bien en forma precaria y rudimentaria, los romanos ya establecían como elementos de éste, el territorium, el populus, la curia o poder organizado y una legislación propia.

3.- En México, hasta antes de la llegada de los españoles y la conquista correspondiente, el grado superior de organización social lo constituía la tribu, como producto de la unión de varios calpullis, figura similar a la gens griega, que era determinada por la conexión de grupos consanguíneos y la tierra que ocupaban.

4.- Posteriormente, en 1519 Hernán Cortés funda el primer Municipio en México, en lo que denominaría Villa Rica en Veracruz, bajo un gobierno centralista como característica

del periodo virreinal. Es por ello, que en el movimiento de Independencia surge como principio Insurgente una renovación de los Poderes Municipales.

5.- Es en la Constitución Federal de 1917 donde se sientan las bases para una regulación sistemática del Municipio, estableciéndose los principios de libertad y soberanía para su autogobierno y administración; concretamente el artículo 115 al establecerlo como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados.

6.- Tradicionalmente, la doctrina ha establecido como elementos del Estado, y para los efectos de este trabajo, del Municipio, la población, el territorio y el gobierno; ahora con un enfoque teleológico, se puede agregar un cuarto elemento: el bien público temporal que se persigue al vivir en sociedad.

7.- Constitucionalmente, se establece que el Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, con potestad para administrar libremente su Hacienda, sin existir vínculo de subordinación jerárquica con el Estado a que pertenece. Esto último, quedando en la práctica entredicho, por la sujeción real que existe entre estos dos niveles de gobierno.

8.- En atención a la jerarquía de la Ley, la normatividad del Municipio parte de la Constitución Política Federal, para también ser regulada por la Constitución de nuestra Entidad Federativa, y tal Ordenamiento primario es reglamentado a su vez, por la Ley Orgánica Municipal para el Estado; concretamente esta ciudad de Celaya, Gto., tiene sus propios reglamentos municipales, respetándose así el principio de Supremacía Constitucional que rige nuestro sistema jurídico.

9.- La estructura, funcionamiento y organización de todo Municipio, se encuentran administrados por un órgano colegiado de elección popular directa denominado Ayuntamiento. Este se conforma por un Presidente Municipal, y por un número determinado de Regidores y Síndicos, que varían de acuerdo a las diferentes necesidades y factores económicos, geográficos, culturales y sociales de cada Municipalidad. Además, se integra por otros órganos auxiliares como lo son: el Secretario, el Tesorero y Delegados, que colaboran conjuntamente para lograr el mejor desempeño de las funciones municipales y así poder obtener el bien público.

10.- Dentro de las funciones que competen al Municipio, cobran vital importancia las de índole Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Traduciéndose las primeras, en la facultad que tiene el Presidente Municipal para expedir los Regla-

mentos y demás disposiciones legales. Las Funciones Ejecutivas consisten en la aplicación de las normas que rigen toda la administración municipal, por un lado, y por otro, el ejercicio de todas las funciones que tiene a cargo el Ayuntamiento, tendientes a controlar el patrimonio municipal, a mejorar la prestación de los servicios públicos y a regular el sistema económico y financiero, entre otras.

11.- En especial apartado, se concluye que la función Judicial del Municipio se refiere a la facultad que otorga la Constitución Federal en su artículo 21, para que sea la autoridad administrativa la que sancione las faltas a los Bandos de Policía y Buen Gobierno de cada Municipalidad.

12.- Por lo que toca a la naturaleza jurídica del Reglamento Municipal, existen variadas teorías en la doctrina, sin embargo, coincido con la que es más aceptada y que lo contempla desde dos puntos de vista: formal, al considerar al acto reglamentario como de naturaleza administrativa; y el punto de vista material que identifica al reglamento como un acto legislativo.

13.- Existen dos tipos de Reglamentos Municipales a saber, el Interno que únicamente obliga a los miembros del Gobierno Municipal y subalternos de éstos; y el Externo, en donde la norma va dirigida a todas aquellas personas que

pertenezcan a una Municipalidad.

14.- Particularmente la Función Judicial o Sancionadora del Municipio, por mandato de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, recae en el Presidente Municipal, con la posibilidad de que esta actividad pueda ser delegada. En la práctica, dicha delegación la asume el Secretario del Ayuntamiento a través de los Jueces Calificadores.

15.- Sin embargo, en la ciudad de Celaya, Gto., no existe una reglamentación que norme la actividad sancionadora por parte de los Jueces Calificadores, violándose con ello, las garantías de legalidad y seguridad que establece nuestra Carta Magna en sus artículos 14 y 16. Es por esto que se pretende salvar tal situación al proponer un Reglamento Municipal que se ocupe del Juzgado Calificador.

16.- De tal forma, el Proyecto de Reglamento para el Juzgado Calificador de esta ciudad que propongo, regulará la forma en que debe integrarse el propio Juzgado, los requisitos y características que deben reunir los Jueces Calificadores, el funcionamiento de su actividad y bajo qué términos, así como los derechos de los infractores y la posibilidad de oponerse a la determinación del Juez, mediante la interposición del recurso de Reclamación.

17.- El establecer en el Proyecto de Reglamento que propongo, como requisito indispensable para ser Juez Calificador, tener título de Licenciado en Derecho o Carta de Pasante Jurista, tiene como finalidad de fondo dignificar la tarea administrativa municipal de sancionar a los infractores de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, porque se debe recordar que en otros tiempos era la Policía Preventiva, con cierto grado de prepotencia, quien realizaba dicha función, vulnerando en muchas ocasiones las Garantías Constitucionales y transgrediendo los Derechos Humanos del ciudadano.

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

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

I. TEXTOS.

- 1.- ACOSTA Romero Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, 1ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1989.
- 2.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 8ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1988.
- 3.- AUTORES Diversos, Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 3ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1989.
- 4.- AUTORES Diversos, Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Selecciones del Reader's Digest, México, 1972.
- 5.- BURGOA Ignacio, Las Garantías Individuales, 21ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1988.
- 6.- DE PINA Rafael y De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, 14ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1986.
- 7.- FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, 28ª Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1989.

- 8.- GARCIA Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 38a Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1986.
- 9.- GARCIA-Pelayo y Gross Ramón, Pequeño Larousse Ilustrado, Ediciones Larousse, México, 1977.
- 10.- GUERRERO Orozco Omar, Introducción a la Administración Pública, 1a Ed., Edit. Harla, México, 1985.
- 11.- MARTINEZ Morales Rafael, Derecho Administrativo, Primer Curso, 1a Ed., Edit. Harla, México, 1991.
- 12.- MOTO Salazar Efraín, Elementos de Derecho, 33a Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1986.
- 13.- OCHOA Campos Moisés, La Reforma Municipal, 4a Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1985.
- 14.- RENDON Huerta Teresita, Derecho Municipal, 1a Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1991.
- 15.- SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, T. I, 14a Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1988.
- 16.- TENA Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 12a Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1987.

17.- VAZQUEZ Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, 1a Ed., Editado por la Secretaría de Educación Pública, México, 1986.

II. LEYES Y CODIGOS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Constitución Política para el Estado de Guanajuato.
- 3.- Legislación Pública Estatal, Estado de Guanajuato, Escuela Libre de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma Escuela, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 1a Ed., Publicado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, México, 1984.
- 4.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.
- 5.- Reglamento de Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Celaya, Gto.
- 6.- Reglamento de Bando Municipal de Buen Gobierno del Municipio de Irapuato, Gto.
- 7.- Reglamento Interior del H. Ayuntamiento del Municipio de

Celaya, Gto.

8.- Reglamento para el Servicio Interior del Cuerpo de Seguridad Pública y Vialidad de Celaya, Gto.

III. FUENTES DIVERSAS.

1.- Estudios Municipales. Ejemplar No 11, Septiembre - Octubre de 1986, Elementos para la Reglamentación Municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación.