

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

00781

1

20

TESIS

El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos  
Autónomos?

Doctor en Derecho

1994

V-I

María Inés Aragón Salcido

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

# INDICE

**INTRODUCCION ..... 1**

## CAPITULO I

### EL SIGNIFICADO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

A. La Formación del Estado Mexicano.....8  
B. El Municipio Mexicano: Orígenes y Evolución .....14  
C. El Municipio en el Derecho Positivo Mexicano. El Actual Artículo  
115 Constitucional ..... 29

## CAPITULO II

### LA NATURALEZA JURIDICA DEL MUNICIPIO

A. El Municipio: Una Formación Social, Jurídico-Política ..... 50  
B. La Personalidad Jurídica del Municipio .....57  
C. La Competencia Municipal ..... 65  
    1. Generalidades ..... 65  
    2. Características .....68  
    3. Clasificación .....75  
    4. Contenido .....78

**CAPITULO III**  
**LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL**

A. Concepto de Reglamento .....	85
B. La Naturaleza Jurídica del Reglamento .....	87
C. El Reglamento Administrativo Requisitos Teóricos y Formales .....	92
D. Clases de Reglamentos .....	99
1. Reglamentos de Ejecución .....	102
2. Reglamentos Autónomos .....	106
3. Reglamentos de Necesidad .....	111
E. Bandos de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos .....	112
1. Importancia y Concepto del Bando de Policía y Buen Gobierno .....	112
2. Fundamento Constitucional de los Bandos de Policía y Buen Gobierno .....	120
a). La expedición de Reglamentos Gubernativos con Base en el Artículo 21 Constitucional .....	121
b). Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, a partir de la Reforma al Artículo 115, en 1983 .....	126
F. El Ejercicio de la Facultad Reglamentaria Municipal en México .....	135

**CAPITULO IV**  
**INTERVENCION DE LAS LEGISLATURAS EN LOS MUNICIPIOS**

A. El Municipio en Nuestro Sistema Federal .....	145
B. Leyes Orgánicas Municipales .....	150
C. Bases Normativas para los Ayuntamientos .....	156

**CAPITULO V**  
**ANALISIS COMPARATIVO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA**  
**MUNICIPAL EN CINCO ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**(ESTUDIO DE CASOS)**

A. Metodología, técnicas, instrumentos procesamiento de información.....	175
B. Procesamiento de la información, primeros resultados y conclusiones parciales del presente estudio.....	179
1. El caso del Estado de Nuevo León.....	180
2. El caso del Estado de Quintana Roo.....	188
3.- El caso del Estado de Sinaloa.....	193
4.- El caso del Estado de México.....	198
5.- El caso del Estado de Sonora.....	201
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>206</b>
Apéndice.....	216
Bibliografía.....	217
Legislación.....	234

Hermosillo, Sonora, a 05 de enero de 1995.

**A QUIEN CORRESPONDA:**

La tesis que se presenta, en opción al grado de Doctor en Derecho, se titula: "El Municipio en México, ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?". Una síntesis de su contenido es la siguiente:

En la Introducción se establece el porqué del tema de esta tesis y se expresa la hipótesis que en el texto se pretende probar.

El Capítulo Primero se titula El Significado del Municipio en México, y en él se ilustra el proceso de formación del Estado Mexicano -momentos precolombino, colonial e independiente-, el nacimiento y evolución de la institución municipal en nuestro país, y se concluye refiriendo la evolución de la normatividad constitucional en esta materia.

El Capítulo Segundo, denominado La Naturaleza Jurídica del Municipio, aborda las opiniones y tesis más conocidas respecto al origen de esta Institución, puntualizando que lo reconocemos como una formación social, jurídico-política.

En el Capítulo Tercero que se titula La Facultad Reglamentaria Municipal, se contiene el marco conceptual de la Facultad Reglamentaria Municipal; se parte del concepto de reglamento, se examina la naturaleza jurídica del mismo y se estudian diversos tipos de reglamentos, en particular los de ejecución, autónomos y de necesidad.

En el Capítulo Cuarto, llamado Intervención de las Legislaturas en los Municipios, se estudia la ubicación de la instancia municipal en nuestro sistema federal, en el cual corresponde a los Congresos Locales legislar para regularla. Se sitúa la aparición de la expresión Bases Normativas, analizando la Iniciativa Presidencial de 1983, el Diario de Debates de las Cámaras, la comparecencia del Secretario de Gobernación y las opiniones de diversos autores al respecto, acudiendo al derecho comparado en cuanto a lo que pudiera ser aplicable.

El Capítulo Quinto, se denomina Análisis Comparativo de la Facultad Reglamentaria Municipal en Cinco Entidades Federativas e incluye el examen comparativo de la facultad reglamentaria en cinco de nuestros Estados, a saber: Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Estado de México y Sonora.

Finalmente se formulan las conclusiones que nos parecieron atinentes al tema y a lo encontrado en su desarrollo.

En seguida se consigna la nota correspondiente a las fuentes bibliográficas y de consulta general que nos permitieron un marco teórico de referencia que se consideró suficiente y apropiado.

A T E N T A M E N T E

MARIA INES ARAGON SALCIDO.

## INTRODUCCION

La facultad reglamentaria del Municipio en México, se contiene en la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 de nuestra Constitución Federal. Textualmente expresa el ordenamiento citado: "Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

La atribución en comento, reconocida de siempre a los ayuntamientos, no siempre fue expresa en el texto constitucional; su actual noción data de la reforma al artículo 115 constitucional de 3 de febrero de 1983 y de ella, lo que particularmente nos interesó, fue la previsión a que quedó sujeto al ejercicio de la facultad reglamentaria por parte de los municipios, a saber: la expedición, por parte de las legislaturas de los estados, de las "bases normativas" a que deberán adecuarse los señalados ordenamientos municipales.

Atrajo nuestra atención la expresión, "bases normativas" tanto por sí misma, puesto que hasta entonces no había figurado en la tradición jurídica nacional -doctrinal, legislativa y forense-, cuanto porque, habiéndose presentado las reformas al artículo 115 constitucional como avance a un más real y efectivo ejercicio de la autonomía municipal, la previsión reseñada



restringía en nuestra opinión, en lugar de estimular, el ámbito cierto de realización del municipio libre.

El concepto de bases normativas que aparece en la fracción II, del artículo 115 constitucional vino a significar el punto de partida en el trabajo, lo que nos llevó a plantearnos las siguientes interrogantes: ¿Qué se entiende por bases normativas? ¿Cuál es su antecedente en nuestro país o en el extranjero?.

La reforma de 1983, si bien incorporó la expresión bases normativas, no dio ninguna explicación en la exposición de motivos que aclarara el sentido de las mismas. Fue en la comparecencia del Secretario de Gobernación donde aparecen algunas referencias; sin embargo, sentimos que hubo contradicción en la citada comparecencia pues, por un lado, aceptó que los reglamentos serían autónomos y, por el otro, sostuvo que una ley general enmarcaría la expedición de los reglamentos municipales. En este orden de ideas, estimamos que el significado o connotación del concepto de bases normativas, se clarificaría en la legislación de las entidades federativas, ante lo confuso de la explicación.

¿Bases normativas o reglamentos autónomos? ¿Qué camino seguirían las legislaturas de los Estados? ¿Admitirían los reglamentos autónomos?. Esto era posible, toda vez que la comparecencia del Secretario de Gobernación, así lo apuntaba. ¿Establecerían los Estados una ley general que enmarcara las bases para la expedición de los reglamentos municipales?.

Esta postura podría ser otro camino a desarrollar, y parecía sustentarse en el derecho comparado en las denominadas leyes marco o cuadro. En fin, la otra alternativa era la sustentada en la tradición constitucional de que todo reglamento deriva de una ley, y en la que las bases normativas serían leyes que podrían reglamentar los municipios.

En atención a los anteriores interrogantes, y con un marco teórico referencial general, elaboramos la hipótesis cuya expresión final tuvo el siguiente texto: "El ejercicio de la facultad reglamentaria del municipio en México, a partir de 1983, ha generado en su instrumentación en las entidades federativas, interpretaciones diversas. Así, tenemos que algunos estados instituyen los reglamentos autónomos, otros establecen las leyes cuadro o marco y otros terceros consideran que los reglamentos derivan de la ley. Debe revisarse el sustento constitucional, con el objeto de clarificar el alcance de la facultad reglamentaria del municipio, en el sentido de que éste tenga facultades tanto para expedir reglamentos autónomos como de ejecución".

Enseguida procuramos los acervos bibliográficos atinentes al caso -normativos, doctrinales, jurisprudenciales, históricos, monográficos y hemerográficos-; buscamos también la disponibilidad y acceso a diversos bancos de datos -Centro de Informática Legislativa del Senado de la República, Cámaras Locales, Universidades, Archivos Estatales, etcétera -, y establecimos comunicación con profesionales, académicos y funcionarios públicos, que tuvieran conocimiento de la materia, elaborando de esta manera todo un guión

de actividades a realizar, de tal manera que alcanzáramos el nivel de seriedad y rigor académico propio del trabajo que emprendíamos.

Iniciamos el primer capítulo del índice proyectado, en cuyo cuerpo, en forma sucinta, explicamos el estudio de los orígenes, evolución y modalidades de la institución municipal, en nuestro país.

El Capítulo Segundo, lo referimos a la naturaleza jurídica de los municipios, abordando las opiniones más generalmente conocidas respecto al origen del municipio, puntualizando que lo reconocemos como una formación social, jurídico-política.

El municipio, como persona jurídica colectiva de derecho público, está reconocido por nuestro Estatuto Fundamental. Su competencia tiene su origen a nivel constitucional, federal y local; legal, reglamentaria y por delegación.

En el Capítulo Tercero, se contiene el marco conceptual de la facultad reglamentaria municipal. De ahí que primeramente hayamos partido del concepto de reglamento, apuntando que es el conjunto de normas generales, que pueden ser expedidas por los ejecutivos federal o locales y por los ayuntamientos, con la finalidad de desarrollar una ley. Enseguida examinamos la naturaleza jurídica del reglamento, analizando las diversas teorías que se han dado para explicarlo, no pudiendo escapar a reseñar las opiniones encontradas de Gabino Fraga y de Felipe Tena Ramírez; reconocien-

do que, como lo ha definido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo.

También estudiamos los diversos tipos de reglamentos, tomando para los efectos del desarrollo de nuestro trabajo, la clasificación de reglamentos de ejecución, autónomos y de necesidad.

Un instrumento jurídico de gran importancia en la vida municipal, ha sido, históricamente, el bando de policía y buen gobierno, considerado como el conjunto de reglamentos que expedían las autoridades municipales, con el propósito "de lograr el buen gobierno de las ciudades". Para algunos autores, tuvieron la naturaleza jurídica de reglamentos autónomos; en cambio para otros, eran reglamentos heterónomos o de ejecución. Este punto fue un tema de gran debate en el constitucionalismo mexicano. Si bien a los bandos se les instituye en la fracción II del artículo 115 constitucional y en la gran mayoría de las constituciones locales, encontramos algunos Estados en los cuales han sido suprimidos de su normatividad, dando pauta a los reglamentos gubernativos y de policía. Su naturaleza jurídica respecto a si son reglamentos autónomos o heterónomos, se determinará en atención a la instrumentación de las bases normativas en los Estados.

En el Capítulo Cuarto, relativo a la intervención de las legislaturas locales en los municipios, abordamos la ubicación del municipio en nuestro sistema federal, en el cual éste no está dotado de facultades legislativas, por lo que corresponde a los congresos locales legislar para los municipios.

Si bien en la batalla por construir un verdadero federalismo, el municipio ha ocupado un lugar relevante, la consecución del pleno ejercicio de las atribuciones que le son inherentes: autonomía política, financiera y administrativa, ha sido una aspiración, limitada casi siempre por la Federación y los Estados.

En este Capítulo estudiaremos las bases normativas, analizando la iniciativa presidencial, el diario de debates de las Cámaras, la comparecencia del Secretario de Gobernación, y las opiniones de diversos autores, acudiendo al derecho comparado en cuanto a lo que pudiera ser aplicable.

El Capítulo Quinto, contiene el análisis comparativo de la facultad reglamentaria en cinco entidades federativas. La selección de los Estados obedeció a varias razones, entre las que destacan: Nuevo León, en virtud de que en su legislación ya se contemplaba, desde antes de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, el concepto de bases generales, referido a la facultad reglamentaria municipal; Quintana Roo, por declarar en la exposición de motivos de su Bando de Policía y Buen Gobierno, que es un reglamento autónomo; Sinaloa, porque es uno de los Estados que ha promulgado Bases Normativas para la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno; Estado de México, por ser una de las entidades con mayor desarrollo y el Estado de Sonora, por ser nuestro solar de origen.

Después de realizar el análisis comparativo de la facultad reglamentaria en las entidades mencionadas, llegamos a la formulación de las

conclusiones. Estas son producto de la reflexión permanente que tuvimos a lo largo de todo el trabajo. Considero que logramos probar la hipótesis. Si bien ésta nos presentaba tres alternativas, las mismas pudimos encontrarlas en los Estados de Nuevo León, Quintana Roo, Estado de México, Sonora y Sinaloa. Apuntamos además en las conclusiones, nuestras propias reflexiones, entre las que destacan, la necesidad de avanzar en la construcción de un nuevo federalismo cooperativo o solidario, en donde se reconozca la tan añorada autonomía política del municipio.

Será satisfactorio saber que el presente trabajo se sume a los múltiples intentos realizados por académicos y funcionarios de gobierno, y sobre todo por las poblaciones municipales mismas, en búsqueda de un mayor, mejor y más responsable, ejercicio de la autonomía municipal, como condición para un claro y objetivo desarrollo de la democracia en México.

## **CAPITULO I**

### **EL SIGNIFICADO DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

#### **A. La Formación del Estado Mexicano.**

En relación con los originales pobladores de las tierras que ocupa el continente americano, los estudios al respecto establecen que nuestro hemisferio tendría sobre sí a sus primeros avecindados hacia, aproximadamente, treinta mil años anteriores a nuestra era. Fueron grupos migrantes que, procedentes del Viejo Continente debieron de avanzar, por cuestiones de sobrevivencia, a través del Estrecho de Bering y, sin proponérselo y menos darse cuenta, pasaron a este continente, para su tiempo extrañamente deshabitado.

Afirma Alfonso Toro que: "Partiendo del principio de que los indios americanos forman una raza única y de que no ha llegado a probarse una antigüedad mayor del hombre americano, que la del hombre del antiguo mundo, la mayoría de los sabios que se han dedicado al estudio de estos problemas han admitido que la hipótesis que presenta más visos de certidum-

bre para explicar el origen del hombre en América, es la de que éste vino de Asia".<sup>1</sup>

Tras avanzar, por -también aproximadamente- quince mil años, alcanzaron los parajes propicios para la vida sedentaria, ya en lo que es hoy nuestro territorio, Mesoamérica para los arqueólogos, e iniciaron una evolución que, siendo luminosa con los olmecas, teotihuacanos y mayas del Antiguo Imperio, -durante el horizonte clásico entre 100 a.c. a 850 de nuestra era-, concluirá con los mexicas o aztecas, los zapotecas y los mayas del Nuevo Imperio -en el horizonte histórico entre 1250 y 1521-, para luego dar paso, trescientos años de por medio, a una nueva nación.

El asiento de la organización social de estos pueblos -precolombinos o precortesianos-, fue la aldea-ciudad-Estado, formada por barrios o colonias, llamados, en el caso de los mexicas, calpullis: "De estos Calpullec o barrios o linajes, unos son mayores que otros, y unos tienen más tierras que otros, según los antiguos conquistadores y pobladores los repartieron entre sí a cada linaje, y son para sí y para sus descendientes; y si alguna casa se acaba, o acaban muriendo todos, quedan las tierras al común del Calpulli y aquel señor o pariente mayor las da a quienes las ha de menester del mismo barrio, como se dirá adelante. Por manera que nunca jamás se

---

<sup>1</sup> TORO, Alfonso. *Historia de México*, T. I, México, Edit. Patria, 14a. ed., 1967, p. 16.



daban ni dan las tierras a quien no sea natural del Calpulli o barrio ... que no podían ni era lícito enajenar las tierras o posesiones de una tribu a otra...".<sup>2</sup>

Estas culturas mesoamericanas tuvieron un gobierno teocrático-militarista y una economía de consumo. La tecnología esperaba para dar el salto, y la cultura -entre mágica y pragmática- se construyó alrededor del signo universal que ha presidido, en todos los pueblos, esta superestructura: el control social que justifique y conserve el régimen coyuntural de dominación.

Europa sorprenderá a este mundo en un mal momento -es concepción generalmente aceptada que si el descubrimiento se tarda un par de décadas, la historia se hubiese escrito en forma distinta a la que conocemos- y su inercia -necesidad- y tecnología realizarán la conquista. "El progreso de la organización social indígena estuvo condicionado y limitado por la acción de factores negativos. En México dichos factores estuvieron representados por el desconocimiento del hierro y de la rueda; la ausencia de cereales panificables como el trigo, centeno y otros; la falta de animales domésticos de nutrición y de transporte, que impidió las migraciones humanas en gran escala y la posibilidad de una dieta más rica; la escasez de materias vegetales para la alimentación y los oficios industriales; la ausencia de ríos

---

<sup>2</sup> TORO, Alfonso. Op. cit., p. 374, citando al oidor Zurita.

navegables y la falta de acceso al mar y sus productos, con excepción de una provisión elemental de pesca y de la explotación de salinas".<sup>3</sup>

Trescientos años, de 1521 a 1821, ocuparía la época colonial. Esclavitud de hecho, desigualdad e injusticia, concentración de la riqueza y pésima administración, fueron los condicionantes para que el vencedor instaurara el mayor imperio -en extensión- hasta hoy conocido.

El 27 de septiembre de 1821 se consuma nuestra independencia: todo cambia para que nada cambie, por lo menos era la intención de algunos de entre los consumidores. Sólo que el precio de nacer había sido ya pagado, y muy caro, y la relativa objetividad de la ley social se reiteró: tras el efímero imperio iturbidista, al promulgarse la Constitución de 4 de octubre de 1824, nace el Estado mexicano el que, en extralógica imitación, se denomina a sí mismo como Estados Unidos Mexicanos. Las contradicciones del principio hacían previsible el porvenir.

"Para el pueblo mexicano, sociológicamente hablando, es decir, para la población asentada en el vasto territorio que comprendía la Nueva España, se logró la emancipación de la metrópoli el 27 de septiembre de 1821. Por virtud de este hecho, ese conglomerado humano, tan diversamente integrado desde el punto de vista social, económico, cultural y étnico, dejó de pertenecer al

---

<sup>3</sup> CUE CANOVAS, Agustín. *Historia Social y Económica de México: 1521-1854*, México, Edit. Trillas, 3a. ed., 1974, p. 40.

Estado español, pero sin convertirse aún en el elemento de un nuevo Estado, por la sencilla razón de que la sola consumación de la independencia no lo produjo, habiendo sido necesario para ello, la instauración de un derecho fundamental primario con caracteres más o menos permanentes y con proyección de vigencia en la vida pública. Tal derecho se expresó en la Constitución Federal de 1824, que es, por ende, la fuente creativa del Estado mexicano, prescindiendo de cómo se califiquen, según criterios múltiples, las estructuras en que su prístina organización se tradujo".<sup>4</sup>

La etapa inmediata a la consumación de nuestra independencia, de 1821 a 1857, ve el esfuerzo por estabilizar la naciente unidad nacional. Posteriormente, la época de la Reforma, de 1857 a 1876, confirma la supremacía estatal, reiterando su condición soberana y reafirmando su naturaleza republicana y federalista; la expresión de este quehacer se da en la promulgación de las Leyes de Reforma y su posterior incorporación a la Constitución de 5 de febrero de 1857. Enseguida, la época de la Revolución Mexicana, con su antecedente inmediato, el porfirismo, incorporará el país al siglo XX, en términos de proyecto nacional de desarrollo, fundamentalmente al incluir en el nuevo texto constitucional, de 5 de febrero de 1917, los derechos sociales. "La primera revolución político-social de este siglo, esencialmente burguesa pero con resplandores sociales, es sin lugar a dudas, la nuestra. Proclamó las

---

<sup>4</sup> BURGOA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Edit. Porrúa, S.A., 6a. ed., 1985, p. 89.

necesidades y aspiraciones del pueblo mexicano, especialmente del proletariado del campo y urbano, hasta plasmarlos jurídicamente en la Constitución de 1917, en cuya trama resalta un reluciente programa de reformas sociales convertido en estatutos o normas de la más alta jerarquía jurídica".<sup>5</sup>

El modelo de desarrollo derivado del movimiento social de 1910 ~~aspiraba hasta prácticamente agotarse~~ a cincuenta años de su concepción. A partir de la década de los setentas, nuevas condiciones imponen su presencia y el país se prepara, con el mundo, a revisar sus estructuras en el marco de una nueva, más dinámica y compleja, realidad nacional e internacional. "Entre muchos otros síntomas, la fatiga del Estado interventor y el auge de la economía subterránea traducían también la paradoja básica de la transición mexicana: la disputa histórica entre los contingentes sociales del Estado tutelar -con su despotismo benigno, su manto paternal, sus pirámides proveedoras y autoritarias- y los actores de la nueva sociedad naciente, capitalista, urbana, con su rechazo del Estado, su reclamo de mayoría de edad ciudadana, sus urgencias de redes horizontales -democráticas- en rápida, aunque inexperta construcción".<sup>6</sup>

En nuestro devenir histórico, a grandes rasgos descrito, la organización social mexicana tuvo como asiento de actividad, de reafirmación

---

<sup>5</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. *La Primera Constitución Político-Social del Mundo*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1971, p. 50.

<sup>6</sup> AGUILAR CAMIN, Héctor. *Después del Milagro*, México, Edit. Cal y Arena, 3a. ed., 1989, p. 42.

y prospectiva, a los centros de población reconocidos como municipios. El estudio de los orígenes, evolución y modalidades de nuestra institución municipal, con particular referencia a lo que sería el rasgo formal que calificaría su "autonomía" o "libertad", en el contexto de nuestro estado federal, es decir, la facultad reglamentaria, referido esto a lo acontecido en lo que va de la reforma constitucional de 1983 a la fecha, y concluir con nuestra aportación al respecto, constituye el objetivo fundamental del presente trabajo.

## **B. El Municipio Mexicano: Orígenes y Evolución.**

Encontramos al municipio en tierras americanas a partir del descubrimiento de América y, más específicamente, a partir de la conquista. Antecedido por la fundación de los municipios insulares en las Antillas, en la América continental, específicamente en nuestro territorio, con audacia y ambición -no exentos de genialidad- el conquistador por antonomasia Don Hernando Cortés, originario de Medellín en la provincia de Extremadura, España, al dar inicio a la campaña -que será epopeya- de la conquista de los pueblos mesoamericanos, legitimará sus actos, conforme al derecho de su metrópoli, al acudir a la representación imperial que recaía en la autoridad de un ayuntamiento como titular del Gobierno Municipal; un día del mes de abril de 1519, en las playas de Chalchihuecan, funda el municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz.

Bernal Díaz del Castillo relata:

"Y luego ordenamos de hacer y fundar y poblar una villa que se nombró la Villa Rica de la Vera Cruz, porque llegamos Jueves de la Cena y desembarcamos en Viernes Santo de la Cruz, y Rica por aquel caballero que dije en el capítulo (XXVI) que se llegó a Cortés y le dijo que mirase las tierras ricas y que se supiese bien gobernar, y quiso decir que se quedase por capitán general, el cual era Alonso Hernández Puertocarrero.

Y volvamos a nuestra relación. Y fundada la villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montijo, y a este Montijo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre a algunos; y diré como se puso una picota en la plaza y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan de Escalante, y alférez a fulano Corral, porque el Villarroel, que había sido alférez no sé qué enojo había hecho a Cortés, sobre una india de Cuba, y se le quitó el cargo; y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*, México, SEP, 1988, p. 142.

El 13 de agosto de 1521 cae Tenochtitlan y concluye, en nuestro convencional dividir por etapas la historia nacional, la época del mundo indígena. Los años subsecuentes, trescientos exactos, constituirán en la historia de esta tierra y sus hombres, la época colonial (1521-1821). El municipio, que agonizaba en España, recobrará bríos en las colonias transatlánticas y sus cuatro virreinos -Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata- y constituirá la base jurídica para la fundación de asentamientos importantes a partir de las formaciones indígenas destacadas y sometidas, de las misiones o de los presidios o fuertes que, construidos conforme avanzaba la conquista, alcanzaron con el tiempo a convertirse en importantes centros de población. A la Villa Rica de la Vera Cruz, seguirán Puebla, Coyoacán, Temixtlán (México), San Miguel, Perote, San Francisco de Campeche, Mérida, Acapulco, etc.

El destino de la organización municipal quedó, como es explicable, ligado a la voluntad política de los soberanos españoles; recordemos que a partir de la conquista y colonización de América, la península ibérica se consolidará como Estado al consumarse las unidades culturales precisas para ello y que constituyeron el contenido de su ser nacional: la unidad lingüística, la unidad religiosa y la unidad política.

La historia marcaba el tiempo propicio para el robustecimiento del poder Real y eclipsaba por lo mismo la posibilidad de otros niveles de libertad o autonomía. Los Borbones y los Habsburgo, las dos casas reinantes españolas en los trescientos años de la etapa que reseñamos, fueron verticales

en el ejercicio del poder y, unos más que otros, pero todos, centralizaron en la voluntad política del rey la determinación del perfil del imperio español. Sólo que las condiciones de lejanía entre la metrópoli y sus colonias, el propio carácter del ibérico y las circunstancias mismas para la realización de la conquista, luego colonización y más tarde consolidación, dieron singulares rutas alternas al ejercicio de la voluntad Real.

Recordemos, en apoyo a lo que explicamos, que los reyes de España, en trescientos años, jamás tocaron con sus plantas esta tierra: gobernaron a control remoto, con base en las versiones que iban y venían, con todo lo que esto significaba. La expresión, referida a las disposiciones reales de que "se acata pero no se cumple", aludía a la distancia existente entre la voluntad e intereses de la corte imperial europea y la voluntad e intereses de los peninsulares y criollos avecindados en América.

En este contexto, el Municipio en la colonia tuvo altas y bajas; en una primera etapa se impone el modelo municipal castellano, "... derivado del romano visigótico, modificado hasta cierto punto durante la dominación árabe y robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas".<sup>8</sup> Más tarde, con las aportaciones de la experiencia local, se perfila lo que podemos llamar "El Municipio Castizo" que a su vez recibirá, durante el siglo XIX, la influencia francesa.

---

<sup>8</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. **La Reforma Municipal**, México, Edit. Porrúa, S.A., 4a. ed., 1985, p. 93.



De esta manera, la normatividad municipal, en los siglos XVI y XVII, evolucionó a partir de las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, luego -cincuenta años después- en 1573, las Ordenanzas Sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, expedidas por Felipe II; más tarde, en 1629, las Ordenanzas de Felipe IV, para quedar comprendido todo este universo de normatividad municipal, en la magna Recopilación General de las Leyes de Indias de 1680.

Lo anterior, reflejo de lo complejo de una sociedad que se forjaba a golpe de fuerza y arbitrariedad, sumado a la práctica legitimada de ofrecer al mejor postor los puestos de cabildo e incluso, de volverlos hereditarios, dejaron al municipio colonial convertido en perspectiva, más que en realidad.

"El carácter genuinamente popular de los regidores cambió por la viciosa costumbre de vender los oficios. Por cédula de la reina Doña Juana de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor pasó a ser vendible y renunciable, lo que significaba que debía ser adjudicado al mejor postor, el cual podía renunciarlo en otra persona... por cédula de 14 de diciembre de 1606, se estableció la perpetuidad en Indias y España... en 30 de junio de 1620, Felipe III ordenó que en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las Indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por

término de 30 días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenada que haya y pareciere conveniente, rematándolos en su justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convenga, teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes (Recopilación de Indias, 8, 20, 7)".<sup>9</sup>

Ya en el siglo XVIII, el despotismo ilustrado produjo la Real Ordenanza de Intendentes, hacia 1786, profundizando en el centralismo político y aherrajando aun más la de por sí, para esta época, alicaída autonomía municipal.

Lo destacado de este último ordenamiento fue la aparición de una institución que estaba destinada a quedarse por largo tiempo -con diversos nombres- en nuestro panorama municipalista; nos referimos a la Intendencia, posición intermedia entre el Ayuntamiento y el Virrey, de tal forma que los Intendentes reemplazaron a los Gobernadores y Corregidores, destruyendo por completo la autonomía municipal, que quedó plenamente absorbida por el Virrey y por los propios Intendentes.

---

<sup>9</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., pp. 152-153.

"En cada provincia, el Intendente presidía el Cabildo, llevaba las cuentas de los propios e informaba del estado de la hacienda municipal a la Junta Superior de Real Hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materias fiscales, por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuestas de Alcalde ordinario, de dos regidores y un procurador y que tenían autoridad para manejar fondos municipales. El Intendente se ocupó además de la justicia, no obstante que las ordenanzas se lo prohibían".<sup>10</sup>

El siglo XIX ve culminar el proceso de consolidación política de España, tras la expulsión del usurpador francés, al promulgarse en Cádiz la Constitución Española de 1812, la cual, a su vez, tendrá profunda repercusión en las colonias, dando aliento a los movimientos que con el tiempo florecerán en verdaderas revoluciones populares cuyo desenlace lo constituirá la independencia de los pueblos americanos del control de la corona española, y el surgimiento de las naciones iberoamericanas.

La Constitución Gaditana, en su Título IV, Capítulo I, denominado "Del Gobierno y Administración de los Pueblos", reguló la función y organización de los municipios dejando a su cargo "la policía de salubridad, la seguridad pública y el orden, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, las calzadas, puentes, caminos vecinales, cárceles

---

<sup>10</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 199.

municipales, pavimentos y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato. Además, expedir las ordenanzas municipales, atender a la recaudación y al manejo de las rentas locales, al fomento de la industria y el comercio de la localidad, vigilar la calidad de los comestibles, agua potable, abastecimientos y estadísticas de nacimientos, matrimonios, etc."<sup>11</sup>

Todo lo anterior se vería abajo, al confirmar, con la denominación de "Jefaturas Políticas", la existencia de una autoridad jerárquicamente superior al Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno Central. "En su artículo 309, la Constitución expedida por las Cortes Españolas reunidas en la Isla de León y Cádiz, disponía la existencia de Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse de alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el Jefe Político donde lo hubiese o en su defecto por el alcalde".<sup>12</sup>

"Conforme a la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, fechada el 23 de junio de 1813, los Jefes Políticos tenían las siguientes atribuciones:

Como autoridad superior dentro de cada provincia, cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamien-

---

<sup>11</sup> OCHO CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 224.

<sup>12</sup> Ibidem.

tos del Gobierno, y en general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas.

Podrían ejecutar en dicha vía, las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y además, calificar y exigir multas a los infractores del orden público.

Los Jefes Políticos residían en las capitales de sus respectivas provincias y en caso de vacante, el Intendente hacía sus veces. Presidían sin voto el Ayuntamiento de la Capital de su Provincia y sus subalternos, presidían a su vez los ayuntamientos de los pueblos donde residieran. En caso de no asistencia de unos y otros, presidían los alcaldes.

Los Jefes Políticos eran el conducto para las relaciones entre los Ayuntamientos y las autoridades superiores. Tenían facultades, además, para detener a los que sorprendieran in fraganti delicto. Calificaban las elecciones de los ayuntamientos, entendían de bagajes y bastimentos suficientes para sus provincias, de estadística en materia de Registro Civil y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes".<sup>13</sup>

Los jefes políticos, que reiteraban la condición de supeditación del municipio con relación a la autoridad estatal, se explican en la necesidad de mantener conocimiento y control sobre la unidad política y administrativa

---

<sup>13</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., pp. 224 y 225.

que tiene el contacto directo con la población. Son también explicables en ausencia del pensamiento democrático -aún como expectativa-, y en la práctica, lo que producirán serán cacicazgos con su secuela de desigualdad e injusticia, para, con el tiempo y al explotar las contradicciones propias de estos regímenes, ser, las propias jefaturas políticas, motivo e instrumento de los movimientos insurgentes.

La Constitución de 1824 apenas si se ocupó del municipio; las prioridades tenían que ver con la fundación del Estado y con la determinación de los que serían los principios fundamentales bajo cuyos auspicios nos incorporaríamos al concierto de naciones libres y soberanas. Por esto, el municipio sobrevivió, con todo y jefaturas políticas, más por inercia que por atención.

"Tras los diez meses de pintoresco imperio criollo, el Acta Constitutiva de la Federación, de 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal de 4 de octubre del propio año, habían de fijar, con las bases de la federativa organización política y administrativa del país, la libertad de los Estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran "A esta Constitución ni al Acta Constitutiva". En consecuencia, no se contó con una disposición constitucional en materia municipal y las Entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto a la Constitu-

ción Gaditana, bajo el título casi general de Régimen Interior de los Pueblos".<sup>14</sup>

A mayor abundamiento: el 20 de noviembre de 1824, el Congreso Nacional expidió el Decreto por el cual se estableció a la Ciudad de México como el lugar que serviría de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, y en su artículo 5o. expresó: "Inter se arregla permanentemente el Gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la Ley de 23 de junio de 1813 (Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias, antes citada), en todo lo que no se halle derogada".<sup>15</sup>

Entre 1824 y 1857 las tendencias liberal y conservadora, dos criterios para organizar una nación, se enfrentaron a fin de alcanzar el poder político y desde allí imponer su concepción de cómo debiera organizarse, política y civilmente, nuestro país. Republicanos y monarquistas primero, federalistas y centralistas más tarde, para luego reciclar las tendencias, su preocupación macroorganizativa no les permitió atender a la instancia municipal. Hubo sin embargo destellos, particularmente en las constituciones centralistas, las cuales, al ignorar las autonomías estatales debieron regular, aunque fuera de manera muy general, y, desde luego, más formal que realmente, la situación del municipio.

---

<sup>14</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 229.

<sup>15</sup> Idem., p. 231.

"Fue la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836 (de la Constitución Centralista llamada Las Siete Leyes Constitucionales) la que consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000".<sup>16</sup>

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 13 de junio de 1843, nuestra segunda Constitución conservadora, reiteró casi en su totalidad las disposiciones municipalistas de su antecesora.

Quizá sea importante consignar cómo se perpetra en esta época, hacia 1853, al asumir por sexta vez -y al fin la última- el poder Antonio López de Santa Ana, el quizá mayor ataque a la institución municipal al disponer su "Alteza Serenísima" que la función de los Ayuntamientos era la de: "Practicar los actos de administración que se les encomienden por la ley; en consecuencia, ninguna atribución pueden ejercer que tenga relación con la política del país ni con su forma de gobierno, ni con los actos de la administración pública encargados a los altos poderes de la Nación".<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 236.

<sup>17</sup> Idem, p. 248.



Las prefecturas subsistieron, ahogando toda posibilidad de desarrollo autónomo para los municipios y dejando intacto el universo de explotación, injusticia y desigualdad propio de esta época.

En la búsqueda de la madurez necesaria, como Nación y como Estado, llegamos a la época de la Reforma. La Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1857, complementada con la incorporación posterior de las Leyes de Reforma, tampoco se ocupó mucho de la institución municipal. "... la Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales (artículo 109)".<sup>18</sup>

"El principio liberal de "dejar hacer" y el concepto federalista de libertad de los Estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal. Pero los Estados (Entidades) en su mayoría siguieron el modelo francés de descentralización. Así pues, la legislación local de mediados del siglo pasado, reafirmó la vigencia de las prefecturas".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 253.

<sup>19</sup> Idem., p. 259.

Deslindar los ámbitos competenciales del Estado y la Iglesia, determinar los patrimonios para ambas instancias, secularizar los actos del estado civil de las personas y ordenar las finanzas nacionales, consolidando el sistema federal, fueron las prioridades en esta época; su costo no menos oneroso: la invasión francesa y el segundo Imperio Mexicano. El municipio volvió a sobrevivir por su apego a las raíces del Estado en formación, más que por atención. Sobrevivieron también las prefecturas o jefaturas políticas.

Como antecedente a la Revolución Mexicana de 1910-1917, se produce la etapa que conocemos en nuestra historia nacional como el Porfirismo. Fue, por fin, un alto en un caminar nuestro hacia quien sabe donde.

Porfirio Díaz era mestizo, hijo de criollo e india zapoteca. Liberal puro, heredó el programa de su partido para el desarrollo nacional y la urgencia de reafirmar el Estado mexicano bajo los principios de la República federal, representativa y popular, y lo hizo, en ese contexto.

"La base en la cual se fundó Porfirio Díaz para enajenar el suelo patrio en beneficio de terratenientes nacionales y extranjeros, ausentistas todos, descansa en la ley de 13 de marzo de 1861 sobre colonización; en la de 20 de julio de 1863 referente a su ocupación y enajenación de terrenos baldíos, dictadas ambas por Juárez; y, en la de Lerdo de fecha 31 de mayo de 1875. Díaz inició su prolongada dictadura apoyado en las disposiciones de

aquellos presidentes liberales: sirvióse de ellas como parapeto y las transformó a medida que se consolidaba en el poder".<sup>20</sup>

Rebasaría nuestro trabajo el hacer un análisis de la etapa porfirista en lo bueno y lo malo de su actuación; bástenos decir que la permanencia en el poder por treinta años, hará nugatorio lo positivo y encontrará en él la furia de la revolución, al grado tal que todavía hoy sus restos no pueden tener sepultura en su patria.

En lo que al municipio se refiere, su condición en esta época podrá sintetizarse en la siguiente expresión: "Bajo el porfiriato, el régimen de las Jefaturas Políticas ahogó por completo la vida municipal".<sup>21</sup>

La Revolución Mexicana estalló el 20 de noviembre de 1910. Porfirio Díaz renuncia a la Presidencia de la República el 25 de mayo de 1911; Francisco I. Madero es presidente electo de México a partir del 6 de noviembre de 1912 y cae asesinado el 22 de febrero de 1913. Entre esta última fecha y el triunfo del ejército constitucionalista en marzo de 1916, pagamos el precio de otros ochenta años de vida independiente: más de un millón de mexicanos perecieron.

<sup>20</sup> LOPEZ GALLO, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*, México, Edit. El Caballito, 6a. ed., 1973, p. 249.

<sup>21</sup> GONZALEZ CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 273.

Venustiano Carranza asumió la presidencia de la República, el 10. de mayo de 1916; el Congreso Constituyente se instala el 10. de diciembre de 1916. La idea era revisar el proyecto liberal de 1857 y adecuarlo a las nuevas circunstancias. Como lo expondremos en el siguiente apartado, las expectativas y el perfil de los integrantes del Constituyente, rebasarán la intención original y al final se aprobará un nuevo Documento Fundamental para nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917 y cuya vigencia se inició a partir del 10. de mayo del propio año.

### **C. El Municipio en el Derecho Positivo Mexicano. El Actual Artículo 115 Constitucional.**

Como hemos visto, una vez constituido el Estado mexicano, transitó de una monarquía (1821 y 1865) a una República, esta última alternada: del tipo central (1836, 1843 y 1853), al tipo federal (1824, 1857 y 1917), donde sus principales influencias políticas al paradigma mexicano, se deben a Francia, España y los Estados Unidos de Norteamérica.

Así las cosas, el Estado mexicano cuenta con la norma suprema que rige a todo el país y que conocemos con el nombre de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya parte medular, es decir, en la parte orgánica, dispone (artículo 40), que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta

de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental”.

A la Constitución Política se le puede conceptualizar como el cuerpo de normas jurídicas que establece los órganos del Estado; las relaciones entre éstos; los procedimientos para la creación de las normas de carácter general, y por supuesto, los derechos humanos fundamentales del individuo (garantías individuales y sociales).

Consolidada la República Federal, la estructura gubernamental mexicana, se constituyó por dos órdenes jurídicos y por tres instancias o niveles de gobierno (artículos 40, 115 y 116 constitucionales). “Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre Estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes”.<sup>22</sup>

“La formación del pacto federal en México, por naturaleza propia negó desde su inicio la posibilidad de constituir un gobierno único, o al menos, un gobierno federal que nulificara la soberanía y la libertad de los Estados, que se unieron bajo una Federación. La voluntad del pueblo mexicano, jamás se orientó a la formación de un gobierno dotado de plenos poderes centrales. Al contrario,

---

<sup>22</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México, Edit. Porrúa, S.A., 21a. ed., 1985, pp. 113 y 114.

nuestra evolución política culminó con la derrota de las ideas centralistas y con la consagración del gran principio constitucional consistente en la declaración expresa del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución".<sup>23</sup>

Nuestro último Congreso Constituyente trabajó en su trascendente tarea del 1o. de diciembre de 1916, fecha de su formal inicio de labores, al 31 de enero de 1917, fecha en que clausuró sus trabajos al jurar solemnemente el producto de los mismos: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917.

El proyecto enviado a la asamblea por el primer Jefe, Don Venustiano Carranza, encargado provisionalmente del Poder Ejecutivo Nacional en cumplimiento a la base quinta del Plan de Guadalupe, correspondía a la Constitución de 1857 con adecuaciones, de tal manera que no era propósito del Presidente Carranza la asunción de un nuevo Documento Fundamental, sino sólo reformar la Constitución vigente.

---

<sup>23</sup> FAYA VIESCA, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, México, INAP, 1988, p. 43.

En su mensaje a la Asamblea Constituyente, durante la sesión inaugural, al presentar su Iniciativa, expresó el Presidente Carranza:

"Ciudadanos Diputados:

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha, que, en mi calidad de Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila, inicié contra la usurpación del Gobierno de la República, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, en cumplimiento de una de las promesas que en nombre de la Revolución hice en la Heroica Ciudad de Veracruz al pueblo mexicano: el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años y una observación atenta y detenida, me han sugerido, como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho..."<sup>24</sup>

En general, lo destacado del multicitado proyecto del Primer Jefe podría resumirse así: reiteraba los derechos individuales, complementando su

---

<sup>24</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México, 1808-1992*, México, Edit. Porrúa, S.A., 17a. ed., 1992, p. 745.

expresión decimonónica con adecuaciones que garantizaran, para su tiempo, su real ejercicio y respeto; afirmaba en lo agrario el derecho del Estado mexicano a expropiar la propiedad privada, previa declaración de utilidad pública y con su correspondiente indemnización, con la tendencia a favorecer la formación de una clase media de pequeños propietarios, ya que se mantenía la prohibición para las corporaciones civiles y eclesiásticas -comunidades, sociedades y asociaciones y la iglesia-, para adquirir bienes raíces; se prohibaba la libre concurrencia, al proponerse medidas eficaces para combatir los monopolios; se facultaba al Congreso federal para expedir leyes sobre el trabajo, sin establecer en el texto constitucional bases generales para ello; se abolía la vicepresidencia; se establecía la elección directa y secreta y la no reelección para el Presidente de la República; se reiteraba el principio de la división de poderes y se consolidaba el presidencialismo como forma de gobierno, bajo el argumento de que el país no estaba preparado para el ejercicio parlamentario; y, en relación con la materia que nos ocupa, acentuó la importancia del municipio al adjetivarlo como Municipio Libre, aunque sin precisar las condiciones para hacerlo realidad.

El resto de la historia nos es de sobra conocido: los Diputados al Constituyente rebasaron en mucho la perspectiva del Presidente Carranza y, en un verdadero parteaguas de nuestra evolución institucional, produjeron un documento que rompía inclusive con la ortodoxia hasta entonces guardada para estos ordenamientos, inaugurando lo que después se conoció como Constitucionalismo Social, sumando a los derechos individuales los sociales, poniendo las bases de una real reforma agraria, estableciendo las condiciones



laborales mínimas en que debería darse la relación de trabajo y avanzando en las condiciones necesarias para el desarrollo de un municipio libre, para mencionar lo más destacado de su aportación.

"Así como la Constitución norteamericana de 1776, los Bill of Rights, y la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, inician la etapa de las Constituciones Políticas y consiguientemente el reconocimiento de los derechos individuales, la Constitución Mexicana de 1917, marca indeleblemente la era de las Constituciones Político-Sociales, iluminando el universo, con sus textos rutilantes de contenido social; en ella no sólo se formulan principios políticos, sino también normas sociales en materia de educación, economía, trabajo, etc., es decir, reglas para la solución de problemas humano-sociales. Este es el origen del constitucionalismo político-social en nuestro país y en el extranjero".<sup>25</sup>

El proyecto del Presidente Carranza abordaba la cuestión municipal más con buenas intenciones que con verdadera viabilidad; el artículo 115 del multicitado documento expresaba:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular,

---

<sup>25</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Op. cit., p. 33.

teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

..."

Ni una palabra más; en realidad repetía el texto del Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, expedido por el propio Carranza, en uso de facultades extraordinarias, en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914.

El gran debate que -llega a nuestros días- estaba por iniciarse. De entrada, la Comisión encargada de elaborar el dictamen en relación con la propuesta presidencial, integrada por los Diputados -de ilustre memoria-, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, en la exposición de motivos de su documento expresaron:

"El presente dictamen contiene los artículos 115 a 122 inclusive, que forman el Título V del proyecto de reformas del C. Primer Jefe y que se refieren a los Estados de la Federación.

La diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que se debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia".<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> LII LEGISLATURA. **Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones.** T. XI, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 3a. ed., 1985, pp. 115-18 y 115-19.

El texto del artículo 115 propuesto por la comisión fue el siguiente:

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

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la corte suprema de justicia de la nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento".<sup>27</sup>

El artículo presentado por la comisión, respetaba en lo general el esquema del proyecto original al referir su texto al marco jurídico de las entidades federativas y del municipio, pero en relación con este último iba más allá, al pretender sentar las bases a nivel constitucional que permitieran una real actualización de la institución municipal nacional.

El salto era cualitativamente trascendente: se caracterizaba al municipio como Libre para todos los efectos que la expresión pudiera significar, comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna -libertad o autonomía política-, entre el ayuntamiento y la autoridad estatal; se atendía a

---

<sup>27</sup> **Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones**, Op. cit., pp. 115-19 y 115-20.

su hacienda, asegurándole sus ingresos -libertad o autonomía económica-; se le reconocía personalidad jurídica -libertad o autonomía jurídica-; y se reconocía a la Corte Suprema de Justicia de la Nación como instancia recurrente para el caso de conflicto entre las autoridades estatales y la organización municipal. Todo lo cual anunciaba, si la comisión alcanzaba la aprobación del Congreso Constituyente a su propuesta, un renacimiento de la institución municipal.

Los debates se centraron básicamente en torno al contenido de la fracción II, referida a la hacienda pública municipal y, particularmente, en lo que se prescribía en cuanto a que el municipio recaudaría todos los impuestos y aportaría al Estado el porcentaje que la legislación señalara, por un lado, y, por otro, a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para el caso de plantearse diferencias entre ambos niveles de gobierno.

En diez sesiones nuestros padres conscriptos discutieron en torno al proyecto de la comisión y fue hasta el 30 de enero, ya de 1917, penúltimo día de labores del Congreso Constituyente cuando, al aprobarse el texto de la fracción II, quedó establecido el definitivo artículo 115 de la naciente Constitución, consignado en los siguientes términos:

"Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización

política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección".<sup>28</sup>

El texto aprobado, como puede apreciarse, desmereció en relación con el presentado por la comisión, y en general con la voluntad política del Constituyente. Los otros temas trascendentes, destacadamente los artículos 27 y 123 y la fatiga por las jornadas extenuantes, no permitieron que de la dialéctica discusión planteada alrededor del tema municipal, se desprendiera una conclusión más valedera. Sin duda fue un avance, pero habríamos de esperar a otros tiempos, setenta años, para acercarnos al mejor marco normativo posible en esta materia, considerando la naturaleza y la

---

<sup>28</sup> **Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones**, Op. cit., p. 115-77.



trascendencia de un ordenamiento constitucional, para estimular un real, democrático y legítimo desarrollo de esta célula cívica de sin igual importancia para la marcha general de nuestra Nación.

De entonces -1917- a la fecha -1993-, descrita en forma muy general la evolución de esta normativa constitucional ha sido la siguiente:

Primera reforma: Diario Oficial de 20 de agosto de 1928: consignó nuevas reglas para la elección de los diputados locales en proporción a la población de las Entidades.

Segunda reforma: Diario Oficial de 29 de abril de 1933: estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos.

Tercera reforma: Diario Oficial de 8 de enero de 1943: señaló que el período de los gobernadores no debería rebasar los seis años.

Cuarta reforma: Diario Oficial de 12 de febrero de 1947: instituyó el voto femenino para las elecciones municipales.

Quinta reforma: Diario Oficial de 17 de octubre de 1953: derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el artículo 34 constitucional el sufragio universal ciudadano.

Sexta reforma: Diario Oficial de 6 de febrero de 1976: adicionó las fracciones IV y V, estableciendo la competencia concurrente de los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos, legislando y reglamentando según correspondiera.

Séptima reforma: Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977: adicionó un último párrafo a la fracción III, introduciendo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, en los municipios con más de trescientos mil habitantes.

Octava reforma: Diario Oficial de 3 de febrero de 1983: reguló la suspensión y desaparición de ayuntamientos y el establecimiento de concejos municipales por las legislaturas locales; fijó expresamente la fuente de los ingresos municipales -contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sobre la prestación de los servicios públicos y las participaciones federales básicamente-; reiteró, ahora expresamente, la facultad reglamentaria de los municipios, introduciendo la instancia previa de las llamadas Bases Normativas, de procedencia estatal; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; dejó a la legislatura la aprobación de la ley de ingresos y el presupuesto de ingresos de los municipios, otorgando a éstos la atribución de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos.

Novena reforma: Diario Oficial de 17 de marzo de 1987: el artículo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio. Lo relativo a las Entidades

pasó al artículo 116, quedando éste referido íntegramente al régimen interno de los Estados.

A la fecha de redacción del presente trabajo, el texto vigente del artículo 115 Constitucional es el siguiente:

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

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

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

ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora**

así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

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

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

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y

administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia;

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

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

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los

Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA.**  
México, UNAM, 1992, pp. 491-493.



## **CAPITULO II**

### **LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS MUNICIPIOS**

#### **A. El Municipio: Una Formación Social, Jurídico-Política.**

Al abordar el cuestionamiento del origen del municipio, necesariamente deberemos considerar las dos opiniones generalmente más conocidas al respecto; una se refiere al hecho de que el hombre tuvo la necesidad de reunirse en grupos más o menos extensos, que contaban con un determinado territorio, para hacer frente a las necesidades comunes, es decir, desde esta perspectiva se le considera como una institución producto de la evolución social; otra, se refiere a la erección del municipio mediante y sólo como resultado del dictado de leyes expedidas por el Estado ya organizado, es decir, desde esta óptica se le presenta como una institución netamente jurídica, por ser producto de la legislación.

Se plantean así dos corrientes de pensamiento en relación con el tema: la corriente naturalista, que, aún cuando en su línea hay varias expresiones, lo concibe como un producto "natural" de la actividad social y lo identifica históricamente con las primeras asociaciones con sustento normativo y de sobrevivencia; la tesis formalista, por su parte, sostiene que el municipio

es una formación social a la que una voluntad política superior dota de marco normativo y con quien mantiene una relación de carácter tutelar, en diversos grados.

Así, Azcárate afirma: "El Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos, y cuya existencia y relaciones necesarias con los círculos superiores tiene por tanto que reconocer, no crear, el Estado con los individuos".<sup>30</sup>

Con él, Moisés Ochoa Campos: "... hablamos del municipio primitivo, al referirnos al paso de la vida nómada a la sedentaria... hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria... y hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen social".<sup>31</sup>

Al respecto, creemos que es importante discernir entre la presencia "natural", de los asentamientos humanos organizados o más o menos organizados -asociaciones de vecindad-, resultado del gregarismo de la especie y de la evolución de la misma y el municipio, para nosotros una categoría jurídico-social, persona jurídica colectiva, con atribuciones y

---

<sup>30</sup> Apud. ALBI, Fernando. **Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico**. España, Edit. Aguilar, 1955, p. 25.

<sup>31</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., pp. 22 y 23.

obligaciones, sólo y únicamente existente como resultado de la voluntad estatal expresada en este particular sentido.

Debe significarse la circunstancia, propia de la dialéctica del fenómeno social, de que, una vez aparecida la institución como tal -una comunidad dependiente de una instancia superior, que regula jurídicamente la existencia de la primera, reconociéndole u otorgándole un cierto margen de autonomía-, la variación substancial de los caracteres que definen la vecindad, inducirá la adecuación legal correspondiente y, en ocasiones, a la inversa.

La sociología y sus ciencias afines nos darán los datos que necesitemos sobre las formaciones sociales como tales, hasta donde lo permita lo infinitamente complejo de las relaciones e interrelaciones humanas; el derecho hará lo propio en lo que respecta a las instituciones y, en nuestro concepto, el municipio, en cuanto tal, es una institución.

En este sentido sostenemos que ni la horda, ni la tribu, ni la polis, ni la civitas, ni el calpulli mismo constituyeron municipios, ni siquiera fueron su antecedente. Los hombres asentados en un territorio sobreviviendo -creando cultura y civilización- han dado origen, unas veces por evolución y otras por intención, a formaciones sociales o "asociaciones de vecindad" que si bien se imbrican, en cuanto su sustento material es común -hombres y territorio-, se diferencian, siendo cada una cosa distinta a las demás, fundamentalmente las que proceden de la intención, por la carga ideológica -fines y valores- a que obedece su surgimiento. Así la familia, la cohorte, la cofradía, etcétera,

siendo distintas, hoy su substrato común en mucho se conserva, son formaciones que han cambiado fundamentalmente por evolución; la división del trabajo, la guerra, la educación, el Estado y con éste el Municipio, son formaciones que se han transformado fundamentalmente al influjo de las ideologías -con intención-, y son sustantivamente diferentes a los fenómenos sociales que, con expresión externa parecida, caracterizaron a las sociedades antiguas.

La concepción que cada Estado desarrolla de las formaciones o fenómenos sociales enunciados, cuando son objeto de consideración jurídica, es decir, cuando pasan a ser influidos en su estructura y desenvolvimiento porque los individuos o unidades sociales que los integran quedan sujetos en sus actuaciones por una regulación normativa heterónoma, constituye el momento de transición de "asociaciones de vecindad" o "comunidades domiciliarias", pequeñas o grandes, a instituciones, es decir a persona individual o colectiva, sujeto y objeto de derechos y obligaciones. Estas instituciones nacen y se desarrollan, perecen o se transforman. En el último caso, son algo nuevo cuando la distancia entre su origen y el presente es notablemente grande.

Es interesante observar cómo, aunque la naturaleza física de los componentes materiales de las formaciones sociales -los hombres y su espacio vital- se conserva, en realidad, y fundamentalmente con referencia al primero de los elementos anotados, se constituye en una participación igual, pero no idéntica, de una formación social histórica a otra. El razonamiento, y su expresión fundamental, el libre arbitrio, ideologizan cada actuación humana,

haciéndola con el tiempo claramente diversa a sus actuaciones homólogas anteriores -en proporción directa a la distancia temporal y espacial entre ambas-, aunque se parezcan.

En el caso particular de la formación municipal, dados sus elementos naturales, debió de haber aparecido al producirse sus elementos ideológicos, es decir de intención. Esto se dio al otorgarle el vencedor al vencido, a través de una regulación jurídica, la calidad de asentamiento "autónomo y autárquico". La noticia histórica de este suceso nos coloca hacia los siglos primeros del primer milenio de nuestra era, al realizar Roma, la Ciudad-Estado, la conquista de amplios territorios para cuyo control, y ante determinadas circunstancias, permitió a algunos de los vencidos conservar su organización, su religión, leyes y costumbres, a cambio de reconocer su potestad, jurarle lealtad y pagarle tributo. "Desde el siglo VIII de Roma, el Municipio es una ciudad disfrutando del derecho de ciudadanía romana, pero teniendo una completa organización municipal y una administración autonómica: magistrados, curias y comicios. La Prefectura es un Municipio cuyo poder judicial se ejecuta por un praefectos enviado de Roma".<sup>32</sup>

La historia verá más adelante a estas comunidades "autónomas y autárquicas",<sup>33</sup> elevarse a centros urbanos cuya grandeza, en organización

---

<sup>32</sup> PETIT, Eugene. *Tratado Elemental de Derecho Romano*, México, Edit. Nacional, 1966, p. 85.

<sup>33</sup> "La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el

y presencia, dará contenido al territorio de los Estados nacionales cuyo surgimiento seguirá a la obscuridad de la alta edad media.

A mayor abundamiento, los tratados y tratadistas que han abordado el estudio del fenómeno municipal, lo han hecho en inmensa proporción desde el punto de vista jurídico; lo trascendente ha sido explicar y ponderar la estructura de la dirección política del municipio, la atribución de funciones que le han correspondido, el ejercicio de estas mismas y el sustento económico que se le ha reconocido, quedando para la sociología y otras disciplinas afines la consideración estudiosa del "asentamiento humano" o "asociación de vecindad", como tales, desde la aldea hasta el Estado mismo.

Por lo demás es importante acotar que éstas "... discusiones e hipótesis... de ninguna manera son ociosas o inútiles si consideramos sus derivaciones y consecuencias: pues de aquí partirá la determinación de la sustantividad jurídica del municipio y con ello, el alcance de sus funciones y competencia".<sup>34</sup>

Cerramos nuestro comentario en relación con este tema, reproduciendo la opinión al respecto de Ignacio Burgoa:

---

municipio pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. La autarquía, en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad". BURGOA, Ignacio. Op. cit., p. 875.

<sup>34</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. **Derecho Municipal**, México, Edt. Porrúa, S.A., 1985, p. 19.

"... el Municipio implica en esencia una forma jurídico-política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado. Sus elementos se equiparan formalmente a los de la Entidad estatal misma. Pues, como ella, tiene un territorio, una población, un orden jurídico, un poder público y un gobierno que lo desempeña. Sin estos tres últimos elementos, y primordialmente sin el jurídico, no puede concebirse teóricamente, ni existir fácticamente el Municipio. Por tanto, no hay, como lo pretende el tratadista Moisés Ochoa Campos, "municipios naturales", ya que el Municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal a una determinada comunidad humana radicada en un cierto espacio territorial. Estos elementos ónticos o naturales por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídico-política en la que se proclamen la autonomía y la autarquía de que hemos hablado, no constituyen el Municipio cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezca. Mientras un conglomerado humano que forme parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de Municipio. Esta afirmación está respaldada por la historia política misma de los diferentes países en que se ha registrado el fenómeno municipal, que es jurídico-político y no simplemente natural. El estudio de los múltiples municipios in specie, que han existido y existen

corroborar esta última aseveración que postula la tesis de que el Municipio como concepto abstracto y como realidad histórica no puede concebirse ni funcionar sin el derecho, aunque tampoco, evidentemente, sin sus elementos naturales que son la comunidad humana y la porción territorial en que vive y se desenvuelve."<sup>35</sup>

## **B. La Personalidad Jurídica del Municipio.**

Nacido de la voluntad estatal en un momento históricamente localizado, al corresponder a una necesidad objetiva -regular con autonomía la existencia de una comunidad, siempre con dependencia de una instancia superior- el municipio, para el cumplimiento de sus fines, deberá contar entre sus atributos con el de poseer personalidad jurídica. Creemos que este atributo es consustancial a la institución.

Con lo anterior estamos proyectando al ámbito municipal nuestro criterio en relación con la naturaleza jurídica y la personalidad del Estado. En términos generales, la línea de nuestra argumentación es la siguiente:

- Persona en derecho, -persona jurídica- es la cualidad de los individuos para ser sujetos de derechos y obligaciones. Esta posibilidad de ser "imputables" pertenece en principio a todos los hombres, del nacimiento a su

---

<sup>35</sup> BURGOA, Ignacio. Op. cit., pp. 873 y 874.



muerte (en nuestro derecho, inclusive desde la concepción). Estamos en presencia de la persona jurídica individual.<sup>36</sup>

- Como parte de su quehacer cultural, en cuyas altas manifestaciones trasciende su propia naturaleza física y la de su entorno, y en correspondencia a lo complejo de su convivencia, el hombre, a través del orden jurídico, asciende al concepto de persona jurídica colectiva -moral o corporativa-, y hace "imputable" a una instancia de gestión, permitiendo dar cauce al esfuerzo colectivo y conjuntar voluntades y acciones en torno a fines colectivos. La persona jurídica colectiva "...se significa por una serie de circunstancias, entre las cuales la principal es estar constituida por un grupo de personas que tienen fines comunes y permanentes, no confundiendo la personalidad jurídica de sus integrantes, con la de la persona jurídica colectiva".<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Tamayo y Salmorán nos dice: "El concepto de persona jurídica tiene una larga y complicada historia. Es el fruto de una lenta y fatigosa elaboración conceptual, en la cual se refleja toda la historia de la dogmática y la experiencia jurídica. Actualmente, persona jurídica es un término altamente técnico con el cual los juristas normalmente se refieren a una entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas. Prácticamente todos los teóricos del derecho coinciden en señalar que persona constituye un concepto jurídico fundamental" TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. **Elementos para una Teoría General del Derecho: Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica**, México, Edit. Themis, 1992.

<sup>37</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Edit. Porrúa, S.A., 8a. ed., 1988, p. 65.

Ha sido precisamente por el reconocimiento de las personas jurídicas colectivas, que se ha planteado, en la doctrina, el problema de la personalidad jurídica, que ha sido y sigue siendo, uno de los temas más polémicos en el campo del derecho.

Ahora bien, el problema teórico de la personalidad de los entes subjetivos, entre ellos el municipio, puede plantearse de la siguiente manera: ¿Puede el derecho positivo otorgar capacidad o personalidad jurídica a entidades que no son seres humanos?

El cuestionamiento antes indicado ha sido abordado por un sinnúmero de tratadistas que han propuesto diversas teorías con las cuales han pretendido solucionar la problemática planteada, siendo éstas, expuestas a grandes rasgos, las siguientes:

a) Teorías negativas.- Admiten sólo la existencia de las personas físicas (naturales), sosteniendo la inexistencia de las personas colectivas. Afirman que cuando las disposiciones jurídicas hacen referencia, por ejemplo a municipios y asociaciones o sociedades, éstas amparan un tipo especial de copropiedad, distinta a la copropiedad común.

b) Teorías realistas.- Estas teorías, por el contrario, sostienen firmemente la existencia de las entidades con personalidad jurídica, distintas de las personas físicas. Afirman que son autónomas de los individuos participantes y con ciertos fines de carácter común.

c) Teoría de la ficción.- Sostiene que sólo los hombres pueden ser investidos de personalidad jurídica, pero el derecho, por causa de utilidad, ficticiamente crea entidades que no son hombres, como soporte de derechos y obligaciones. Conforme esta teoría, el derecho tiene absoluto arbitrio para crear y suprimir este tipo de personas jurídicas cuya capacidad se limita al objeto o finalidad para la cual fueron creadas.<sup>38</sup>

No corresponde al presente trabajo el estudio exhaustivo de esta temática, consignamos su materia como antecedente general para la referencia, ésta sí argumentada, a la personalidad jurídica del municipio.

Desde luego, apuntamos que el Estado, las entidades federativas y el Municipio, constituyen instancias de gestión cuya existencia objetiva se impone; sostenemos con M. Acosta Romero que "...los autores reconocen casi unánimemente, que existen dos personas jurídicas colectivas (públicas) de las cuales no se puede hablar de ficción, sino de una realidad, ellas son: el Estado

---

<sup>38</sup> TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. "Persona Colectiva", Vid. **Diccionario Jurídico Mexicano P-Z**, México, Edit. Porrúa, S.A.-UNAM, 2a. ed., 1988, pp. 2395-2398. Existe un vocablo que en ocasiones es utilizado como sinónimo de personalidad, y es "personería", al cual debe dársele una connotación diversa a la primera, que sería la siguiente: se denomina personería al conjunto de elementos que permiten constatar las atribuciones de alguien para representar a otro, generalmente a una persona colectiva, es decir, la acreditación de la personalidad de un representante. *Ibidem.*, p. 2400. En este contexto las personas físicas que representan al municipio, por ejemplo, el Presidente Municipal, el Síndico o el Tesorero, acreditarían como tales su personería, más que su personalidad.

y el Municipio. El primero existe social, ontológica y jurídicamente; el segundo tiene los mismos datos genéricos, aún cuando con diferencias específicas".<sup>39</sup>

En relación con las teorías que se han ocupado en lo particular de la personalidad jurídica del Estado -las que la niegan y las que la aceptan, estas últimas escindidas en las que le otorgan una sola calidad, de derecho público, y las que le reconocen doble voluntad, de derecho público y de derecho privado, según actúen en ejercicio o no de su imperium-, sólo apuntaremos que coincidimos con el maestro Acosta Romero en el sentido de que actualmente están superadas. El autor citado considera que la personalidad jurídica del Estado es una, así como su voluntad, aunque ésta se exprese a través de diversos órganos de representación del ente colectivo. No acepta la teoría de la doble personalidad o de la personalidad única con dos voluntades, porque estima que "...el único razonamiento que expone es que el Estado se rige por derecho público y por derecho privado, sin explicar en qué momento se desdobra la personalidad o la voluntad".<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 65.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 225. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido la teoría de la doble personalidad, a pesar de que un gran segmento de los doctrinarios se manifiesta por la personalidad única del Estado, o incluso sólo por la personalidad internacional o bien por la negación de la personalidad. Sin embargo, recientes ejecutorias de la sala administrativa de la propia SCJN indican la revaloración de la tesis de la personalidad única del Estado, en nuestro concepto llamada a sustituir a la tesis de la doble personalidad. Vid. Semanario Judicial de la Federación. VI Época, 2a. Sala, T. LV1, p. 63.

Así las cosas, la calidad de persona, conferida al Estado por cuanto también es sujeto de imputación de derechos y obligaciones, nos parece indiscutible. Se trata de la persona colectiva por antonomasia. Al respecto, puntualiza el maestro Acosta Romero: "En nuestro concepto, la personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse un Estado independiente, soberano y autodeterminarse, tiene derechos y obligaciones, y por lo tanto, tiene, desde ese momento personalidad jurídica, que no es ni una ficción, ni una creación abstracta del derecho".<sup>41</sup>

Queremos de nuevo deslindar perfectamente los campos que corresponden, respectivamente, al estudio, desde la perspectiva social, de los componentes físicos o materiales de las instituciones que nos ocupan -personas y territorio- que será materia de estudio, en su caso, de la sociología y geografía o ciencias afines, del estudio del Estado como fenómeno de poder social, históricamente manifiesto, a examinarse por la ciencia política, y el estudio del Estado como persona jurídica, tarea que corresponderá al derecho, entendiendo al Estado como instancia resultante de la identidad -dato objetivo- de un conglomerado humano en torno a circunstancias -también objetivas- como lenguaje, religión, historia, espacio y objetivos existenciales, etcétera, que aparecen en un momento dado como comunes, y cuya expresión culminante la ofrece el acto constitutivo -también objetivo- que reconoce dicha unidad, es decir, la asunción de una Constitución, en el sentido material del concepto,

---

<sup>41</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 65.

esto es, a partir de la existencia de un orden jurídico acorde a la unidad descrita, -coincidente o no con la expedición de una formal normatividad constitucional-, cuyo carácter dominante será la autolimitación. Por eso el Estado lo es de derecho, si no, no es Estado.

Por su parte, el Dr. Acosta Romero reitera que la personalidad jurídica del Estado es de derecho público y está consagrada en la Constitución, considerando que se trata de una sola personalidad y "también voluntad, que se expresa a través de los diferentes órganos que el sistema jurídico establece para que se emita la voluntad del Estado, en los diversos niveles de competencia que la propia Constitución ordena y que el Estado, aún aceptando una limitación a su soberanía interna, cuando se regula por normas de derecho civil o algunas otras de derecho privado, no deja de ser Estado, ni de cumplir las finalidades que al mismo corresponden".<sup>42</sup>

En fin, si bien las teorías, como dijera Don Gabino Fraga, son "...simples construcciones de técnica jurídica cuyo valor depende de la utilidad que pueden prestar para explicar los fenómenos",<sup>43</sup> optemos por la corriente que fuere, para efectos inmediatos será preciso situarnos en el contexto de nuestro sistema normativo.

---

<sup>42</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pp. 64-71.

<sup>43</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, S.A., 25a. ed., 1986, p. 121.

En nuestra Constitución Política, al reconocerse que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental -artículo 40-, se está admitiendo la personalidad de la federación, de los estados y de los municipios; a mayor abundamiento: el artículo 115 constitucional acota, en su fracción II, que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica...", con lo cual, doctrina y derecho positivo, en su suprema expresión, institucionalizan tres niveles en la administración pública en México.

La legitimidad del municipio como instancia administrativa -junto a la federación y los estados-, y el expreso reconocimiento a su personalidad jurídica se reitera en el texto constitucional, al ocuparse de la organización municipal en los artículos 3o., 5o., 16, 21, 27, 31, 36, 41, 73, 108, 116, 117, 123 y 130.

Concluimos el presente apartado haciendo referencia a la situación jurídica de las personas colectivas; unas son reconocidas como privadas, porque son creadas por particulares y para un fin también particular, pudiendo en ocasiones ampliarse a un beneficio colectivo; otras son reconocidas como públicas, porque deben su origen a la historia y al derecho, habiéndose impuesto al reconocimiento del legislador por su continuidad y necesidad, sus actividades deben ir encaminadas al interés público y su

bienestar, utilizan recursos públicos y están reguladas por el propósito de la utilidad pública, debiendo estar subordinadas en su creación y funcionamiento a las normas de derecho público.<sup>44</sup>

De conformidad con lo anterior dejamos establecido que el municipio es una persona jurídica de derecho público, regulado desde nuestro Documento Jurídico Fundamental y considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

### **C. La Competencia Municipal.**

#### **1. Generalidades.**

Son esencialmente atinentes a la persona jurídica colectiva, en general, los siguientes elementos: nombre, domicilio, competencia, patrimonio y objeto. Procuraremos en este apartado situar en su dimensión el concepto y significado del elemento competencia -término que corresponde en las personas jurídicas colectivas a lo que en las individuales se denomina capacidad-, refiriendo cuanto digamos a la institución municipal, considerando que el estudio de uno de sus atributos -la facultad reglamentaria- es la razón de ser del presente trabajo.

---

<sup>44</sup> SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**, T. I, México, Edit. Porrúa, S.A., 14a. ed., 1988, p. 131.



El análisis del tema de la competencia municipal, es muy importante para el conocimiento teórico del municipio, pues con ello se esclarecen términos y significados, pudiendo conocer entonces la razón, legalidad y legitimidad de las atribuciones que le corresponden al ente público que nos ocupa. Así, tenemos que algunos tratadistas hablan de "funciones", otros de "atribuciones", algunos de "competencia", "facultades" o "aptitudes", entre otras acepciones. Esclarecer el significado del término competencia y aprehender su contenido, conforme a nuestra normatividad al respecto, es lo que pretenderemos en este apartado.

La palabra competencia "...encuentra su raíz etimológica en las voces latinas competetia, ae (competens, entis), relación, proposición, aptitud, apto, competente, conveniencia. En castellano se usan como sinónimos los vocablos: aptitud, habilidad, capacidad, suficiencia y disposición. En un sentido jurídico general se alude a una idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."<sup>45</sup>

Así pues, el concepto de competencia al ser trasladado al derecho administrativo, se define como el conjunto de facultades o atribuciones que el orden jurídico le confiere al órgano administrativo, resultando pertinente hacer mención que el artículo 16 de la Constitución Federal, dispone que nadie puede ser molestado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente. Lo anterior sirve para diferenciar el concepto de

---

<sup>45</sup> FLORES GARCIA, Fernando. "Competencia", Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano A-CH*, Op. cit., p. 542.

competencia y capacidad; el primero usado en derecho público; y el segundo en el derecho privado, que son similares, ya que ambos se refieren a la aptitud de obrar. La capacidad es la regla, en atención a que los particulares pueden hacer todo lo que deseen, en tanto no haya una norma que lo prohíba, mientras que la competencia es la excepción, ya que no puede presumirse, siendo necesario que el orden jurídico la atribuya expresamente a los órganos administrativos, es decir que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza. A esto se le conoce en la doctrina como principio de legalidad, mismo que genera seguridad jurídica a los administrados.<sup>46</sup>

En cuanto a la competencia administrativa, si hablamos de ésta como la suma de funciones específicamente administrativas que se atribuyen a los órganos de la administración pública, nos referimos a una de las tres funciones (ejecutiva) de la actividad jurídica estatal, lo que constituye propiamente una competencia administrativa externa; pero si se trata como una medida de actividad administrativa de un órgano interno de la administración pública, se le toma a esto, como competencia interna.

Por otra parte, la competencia de cada administración pública tiene dos caras. Una que mira a los administradores y expresa lo que la administración puede hacer con respecto a los particulares; y la otra que ve a las otras administraciones, en donde la competencia significa el reparto del

---

<sup>46</sup> OLIVERA TORO, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**, México, Edit. Porrúa, S.A., 5a. ed., 1988. p. 124.

cumplimiento de los fines públicos y por tanto, lo que a cada uno de ellos le corresponde llevar a cabo.

## **2. Características.**

La competencia administrativa se caracteriza en su ejercicio por ser obligatoria, ya que las funciones asignadas son para que se cumplan una vez que se actualice el supuesto normativo, por ejemplo: si se produce una infracción al bando de policía y buen gobierno, la autoridad municipal debe imponer la sanción. Al respecto, es importante destacar que, si bien la competencia es una obligación del órgano administrativo, no implica un derecho subjetivo a favor del mismo, pues tal como señala Forsthoff en su Tratado de Derecho Administrativo "La competencia es un concepto de la esfera institucional, en la cual los derechos subjetivos son desconocidos, porque éstos sólo se dan entre personas. Las instituciones en cuanto tales no pueden ser titulares de derechos subjetivos, salvo el caso de que sean también personas jurídicas, por habérseles reconocido la capacidad jurídica. La competencia concede a la autoridad dotada de ella el derecho ... de hacer uso de facultades implicadas en la competencia. Pero la autoridad no tiene derecho a la competencia".<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Apud. MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo**, T.I, Argentina, Edit. Abeledo Perrot, 1982, p. 571.

Otra de las características de la competencia es que es indisponible por parte del titular del órgano, es decir, que la competencia no puede renunciarse, ni ser objeto de contrato que comprometa su ejercicio.

En su obra de Derecho Municipal, Teresita Rendón Huerta, transcribe las siguientes características de la competencia administrativa:

- a) Es de carácter público.
- b) Es improrrogable en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos.
- c) Es inalterable para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad que caiga en el ámbito de su competencia.
- d) No puede ser ampliada haciendo suya una autoridad que es propia de otra.
- e) Es la posibilidad de emanar actos jurídicos pero no actos materiales.
- f) Se refiere a los órganos y no a sus titulares.

g) Las infracciones a la misma constituyen ilegalidad de orden público.

h) Las reglas que la rigen son de estricta aplicación e interpretación.

i) La irregularidad resultante de una decisión tomada por una autoridad incompetente no puede ser cubierta por una simple ratificación emanada de una autoridad competente, pero, en ciertos supuestos puede serlo por el superior jerárquico.

j) Es imposible modificarla por contrato.

k) Constituye una obligación o una carga, pero nunca un derecho subjetivo.<sup>48</sup>

Ahora bien, de acuerdo con nuestro sistema jurídico, la competencia administrativa municipal tiene su origen a nivel constitucional, federal y local; legal, reglamentario y por delegación.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Op. cit., p. 175.

<sup>49</sup> "Las reformas constitucionales al artículo 115, ahora 116, principalmente las realizadas en 1983, ...sentaron las bases del federalismo de cooperación." La fracción VI del artículo 116 establece que la federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus

La Constitución Federal, en el artículo 115, les asigna a los municipios la competencia, estableciendo que éstos son la base de la división territorial de los Estados de la Federación, así como de su organización política y administrativa, señalándoles como atributos las características de que serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado; que los miembros del ayuntamiento serán electos popularmente por elección directa, y no podrán ser reelectos para el período inmediato; y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.<sup>50</sup>

Además, la propia Constitución les otorga a los municipios algunas facultades y atribuciones específicas como son:

---

municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior. Lo interesante de esta disposición es que, vía convenios, los municipios pueden asumir el ejercicio de las funciones federales que la entidad federativa en virtud de un convenio con la federación ha asumido. Este esquema ha sido recogido en las Constituciones locales lo que significa que los municipios, en virtud de los convenios que celebren con los estados pueden asumir funciones estatales. En consecuencia, a través de convenios, los municipios pueden ampliar su ámbito competencial.

\*TRIGUEROS G., Laura. "El Federalismo de Cooperación: Los Convenios". **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1987, p. 328.

<sup>50</sup> CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

a).- La facultad reglamentaria, para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

b).- La prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y las demás que determinen las legislaturas locales. Para este efecto, podrán coordinarse y asociarse los municipios de un mismo estado, previo acuerdo de los ayuntamientos y con sujeción a la ley.

c).- La administración libre de su hacienda, que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. La Constitución establece, que en todo caso, percibirán las contribuciones impuestas por los estados sobre la propiedad inmobiliaria, (financiamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, y el cambio de valor en los inmuebles). Le pertenecen al municipio las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

d).- En materia de asentamientos humanos, existe concurrencia entre la federación, los estados y los municipios, por lo que se faculta a estos últimos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de

desarrollo urbano, expidiendo los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias en sus respectivas jurisdicciones, y todas aquellas atribuciones que a su favor establece el artículo 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

e).- En otras materias como educación, trabajo y deberes ciudadanos, la Constitución previene funciones específicas tales como legalización de contratos de trabajo celebrados entre mexicanos con empresarios extranjeros, las juntas de reclutamiento militar, las cuestiones censales, etcétera.

Las constituciones estatales dedican un capítulo específico al municipio, en donde se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que lo enmarca jurídicamente y aluden en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas. En este capítulo consignan, cada uno de los estados, el número, denominación y límite de sus municipios; la categoría de sus poblados; las condiciones para la creación o supresión de un municipio; el patrimonio y la hacienda pública municipal; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

Como las disposiciones contenidas en las constituciones estatales, son de carácter general y contemplan la necesidad de una ley



específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio, se crearon las leyes orgánicas municipales, también llamadas códigos municipales, que contienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales. En ellos se contienen las normas jurídicas que regulan la vida municipal y se refieren al funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramas de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, comisarias, etcétera); los órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos, etcétera); las principales dependencias de la administración municipal (secretaría del ayuntamiento, tesorería municipal, etcétera); los servicios públicos municipales (panteones, rastros, mercados, etcétera); las condiciones para contratar, realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes. También se establece en la ley orgánica la facultad reglamentaria que ya mencionamos.

Los reglamentos municipales son expedidos por los ayuntamientos para regir la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como legales.

Como se ve, la competencia se rige por la ley, puede ser de la forma siguiente:

a) Competencia exclusiva, si la ley atribuye a un solo órgano la facultad de dictar el acto.

b) Competencia alternativa, si la ley reconoce esa facultad a varios organismos, cualquiera de los cuales puede dictar separadamente el acto.

c) Competencia colegiada, si la ley exige la colaboración de dos o más autoridades para que el acto sea considerado como emitido legalmente. Es preciso tener presente la diferencia con la competencia de un órgano colectivo o de un cuerpo deliberante como en el caso de los ayuntamientos, pues constituyen un solo órgano.

### **3. Clasificación.**

De acuerdo al sistema tradicional, según Humberto Delgadillo Gutiérrez, la competencia se divide en:

- 1.- Competencia en razón de territorio.
- 2.- Competencia en razón de la materia.

### 3.- Competencia en razón de grado.<sup>51</sup>

La competencia en razón de territorio es aquélla que limita el ámbito de actuación del órgano a una determinada circunscripción territorial. Este concepto es aplicable al municipio, toda vez que, dadas la complejidad y extensión de las funciones que ha de realizar, se ve precisado a dividir su actividad entre órganos situados en distintas partes del territorio, para cuyo efecto se divide en delegaciones o comisarías.

La competencia en razón de la materia, algunos autores la definen también como competencia objetiva, es consecuencia directa de la especialización requerida por la división del trabajo de la función administrativa en determinados asuntos, por lo que cada órgano tendrá una competencia limitada al cumplimiento de determinados fines, que pueden ser relativos a salud, desarrollo urbano, ecología, caminos, educación, etcétera. En la especie, el ayuntamiento es competente para la prestación de los servicios públicos locales que citamos anteriormente, al examinar la competencia municipal en este renglón, derivada del artículo 115 de la Constitución de la República.

Por cuanto a la competencia en razón de grado, otros la denominan funcional o vertical, tiene su fundamento en el principio de jerarquía, que es un vínculo que liga a las unidades que integran toda

---

<sup>51</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Elementos del Derecho Administrativo**, México, Edit. Limusa, 1986. p. 81.

organización, colocando a unas respecto de otras en una relación de dependencia, que le da estabilidad y cohesión, en donde el superior jerárquico tiene poderes de nombramiento, decisión, mando, vigilancia, disciplinario y de revisión, para con el órgano administrativo inferior. Este tipo de competencia origina una estructura piramidal en la administración pública, en la que se diferencia el órgano por el grado que ocupa en dicha pirámide. En los municipios, el órgano superior lo constituye el ayuntamiento, compuesto por el presidente municipal, el síndico y los regidores, y los órganos subordinados por las dependencias, las que por lo menos son la secretaría del ayuntamiento y la tesorería municipal, en todo el país, sin perjuicio de que de acuerdo a mayores necesidades se creen más dependencias o unidades administrativas; existen también órganos desconcentrados con autonomía técnica y dependencia directa del órgano superior que es el ayuntamiento; y asimismo, puede haber órganos descentralizados que constituyan el sector paramunicipal.

Marienhoff clasifica a la competencia en los rubros antes señalados, pero añade la competencia por razón de tiempo, que "...significa que la autoridad sólo puede actuar válidamente dentro del lapso establecido en la norma correspondiente".<sup>52</sup>

Otros autores consideran que la competencia puede dividirse en razón de la cuantía, que es aquella delimitada entre órganos superiores e

---

<sup>52</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Op. cit., p. 586.

inferiores, reservando a los primeros el conocimiento de asuntos de mayor valor económico y los de menor valor a los segundos.

#### **4. Contenido.**

En la determinación del contenido de la competencia municipal, encontramos fundamentalmente dos sistemas que pretenden contribuir a esclarecerlo, que son: el general y el taxativo, de los cuales surge un tercero, que comúnmente se llama mixto.

El sistema general es el más adoptado por los legisladores, pues concede a los municipios amplios márgenes en la regulación y límites de la competencia, con la formulación de enunciados breves, tales como las frases: "La satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal" o bien: "Inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades".

Con base a lo anterior, los municipios pueden intervenir prácticamente en todos los sectores de la vida social en lo que estimen necesario o conveniente, lo que conlleva a la posibilidad de actuar en casos no previstos, al no tener que sujetarse a lo estrictamente establecido; pero ofrece la desventaja de que puede invadir esferas competenciales que no le corresponden, es decir, asumir materias del resorte federal o estadual.

El sistema taxativo, consiste en delimitar en forma precisa el área de acción de un ente público, se detalla y define cada posibilidad de ejercicio, y por tanto cada punto en que se desglosa la competencia. A este sistema se le considera como más respetuoso de la libertad individual, aunque se le critica por el inconveniente de que, en algunas ocasiones, impide que las administraciones públicas actúen en momentos y en sectores en donde su presencia es necesaria.

El sistema mixto es el resultado de la unión de los dos anteriores; en éste se incorporan a las disposiciones normativas tanto especificaciones concretas, como enunciaciones de tipo general. El legislador enuncia casuísticamente la competencia, a la vez que en otros asuntos ofrece más posibilidades a través de expresiones breves. Este sistema es el adoptado por el derecho positivo, ya que se combinan la fórmula general de competencia con la enumeración taxativa de fines que la administración debe atender.

Ahora bien, sirven como complemento a estos sistemas, dos fórmulas que ayudan a la determinación de la competencia municipal. Tales fórmulas son:

a) La fórmula privativa o de competencia exclusiva, que es aquella en donde se señala una lista de atribuciones enumeradas de los municipios, por ejemplo: la facultad reglamentaria, de acuerdo con el artículo 115, fracciones II y V, y la facultad para aprobar sus presupuestos de egresos conforme a la fracción IV del mismo artículo.

**b) La fórmula de la colaboración orgánica o de la competencia compartida, en la que el municipio debe conocer de asuntos en coordinación con las entidades federales y con la federación, tal como acontece en materia de educación y asentamientos humanos.**

Teresita Rendón Huerta, en su obra ya citada, expone una guía sobre la competencia municipal, basándose en que el municipio es un nivel de gobierno, con sus funciones legislativas, judicial o sancionadora y administrativa, y aclara que se trata de un mero catálogo de orientación. Tales atribuciones se enuncian en la siguiente forma:

- I.- Ejercicio de la Función Legislativa: expedición de reglamentos y disposiciones internas.**
  
- II.- Ejercicio de la Función Judicial o Sancionadora y del poder de policía.**
  
- III.- Ejercicio de la Función Administrativa:**
  - 1. Control del patrimonio municipal.**
  
  - 2. Regulación de el sistema económico y financiero del Municipio.**

3. Celebración de convenios y contratos municipales, estableciendo sus modalidades.
4. Prestación municipalizada, concesionada, coordinada o asociada, de los servicios públicos a su cargo.
5. Realización de obras públicas de: urbanización, equipamiento, infraestructura y diseño.
6. Promoción de actividades artesanales e industriales: organizando campañas para aprovechamiento de los recursos naturales de la región. Ferias, concursos, exposiciones, etc.
7. Vigilancia.
  - a) En materia de propiedad, lo relativo a construcciones.
  - b) De edificios en vía pública. Reparación o demolición de edificios que amenazan ruina.
  - c) En materia sanitaria: salubridad urbana. Represión de la especulación ilícita. Protección a la salud. En general, el cumplimiento de las disposiciones federales en materia sanitaria.



- d) De las costumbres: moralidad pública. Corrupción sexual, su prevención y represión. Juegos. Espectáculos públicos. Censura teatral. Labor de profilaxis.
  - e) En materia del trabajo: atribuciones en relación con horarios de trabajo y actividad comercial. Vigilancia en el cumplimiento del artículo 123 de la Constitución General de la República.
  - f) En materia de educación.
  - g) En materia de cultos.
8. Fomento de la actividad cultural: escuelas de artes y oficios, conciertos, exposiciones, conferencias, ateneos, etc.
9. Incremento de la asistencia social. Para el niño, el anciano. Represión y prevención de la vagancia y la mendicidad. Asistencia preventiva.
10. Régimen de transportes. Servicio urbano y/o dentro de la circunscripción del municipio. Organización y coordinación de el servicio. Terminales o centrales.

11. Regulación sobre el uso de la vía pública.
12. Dotación y mantenimiento del mobiliario urbano: postes, semáforos, depósitos de basura, bancas, casetas de teléfonos, lavaderos, piletas, hidrantes, postes para la colocación de propaganda política o comercial, etc.
13. Medidas de protección y educación peatonal: señalizaciones, descansos, etc.
14. Auxilio en la prevención de la contaminación: ruido, aire, "visual" (propaganda, carteles, letreros, etc.), agua.
15. Nomenclatura de avenidas, ejes viales o peatonales, calles y callejones.
16. Actividades relacionadas con la materia electoral y censal.
17. Participación en materia de asentamientos humanos.
18. Las demás que constitucionalmente se establezcan, o se señalen en normas secundarias aplicables en materia municipal."<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Op. cit., pp. 189 y 190.

En ese orden de ideas, tenemos que, tal como lo afirma la autora antes citada, la fórmula conveniente para delimitar el contenido de la competencia municipal, lo es la fórmula mixta, misma que podemos apreciar en el artículo 115 Constitucional y demás articulado de las constituciones locales, y en los diversos códigos municipales.

### **CAPITULO III**

## **LA FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL**

#### **A. Concepto de Reglamento.**

En el presente Capítulo, referente a la facultad reglamentaria municipal, es importante para el desarrollo del mismo, precisar en principio que la potestad reglamentaria o facultad reglamentaria no tiene su antecedente en nuestro derecho, sino que:

"... jurídicamente, la aparición de una potestad reglamentaria en manos de la Administración tiene como precedentes los poderes atribuidos al Monarca antes de la aparición del Estado de Derecho y frente a los estamentos y Cortes populares. Con el establecimiento de la división de poderes, la potestad reglamentaria se configura inicialmente como pura y simple ejecución de la Ley. Todo el ámbito legislativo era monopolizado por los Parlamentos, y quedaba tan sólo en manos de la Administración la ejecución de las Leyes, interponiendo para la aplicación de sus superiores mandatos, disposiciones de rango reglamentario. Más adelante, al hilo conductor de la Restauración monárquica francesa, posterior a la Revolución, aparecen potestades

reglamentarias en manos del Monarca, con un cierto carácter independiente en línea con la posición que en aquella coyuntura histórica asignábase al Rey. En la actualidad, salvo circunstancias distintas, como son la anglosajona, en que la Administración requiere en cada caso para poder dictar Reglamentos una habilitación expresa del Parlamento, la Administración aparece, por lo general, dotada de poderes de desarrollo y ejecución de las leyes, y también de poderes reglamentarios propios en cuanto al desarrollo de sus competencias".<sup>54</sup>

No es materia de nuestro trabajo incursionar en el antecedente europeo, pero sí es interesante precisar cómo la potestad reglamentaria o facultad reglamentaria se ha venido decantando en los sistemas existentes -monárquico, federalista o centralista- del tal forma que se reconoce en el marco jurídico respectivo, la facultad reglamentaria del poder ejecutivo o de la administración pública.<sup>55</sup>

Situados en el marco del derecho mexicano, diríamos que no es posible contar con un concepto unívoco de reglamento; existen diversas definiciones, pero pudiéramos apuntar que, reglamento "...es una norma

---

<sup>54</sup> MATEO, Ramón Martín, **Manual de Derecho Administrativo**, España, Edit. Trivium, 13a. ed., pp. 139 y 140.

<sup>55</sup> Se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo I**, España, Edit. Civitas, 1990, p. 195.

general, abstracta e impersonal expedida por el Poder Ejecutivo -federal o estatales, así como por los ayuntamientos- con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".<sup>56</sup>

### **B. La Naturaleza Jurídica del Reglamento.**

Conforme al principio de la división de poderes que prescribe, utilizando nuestra expresión constitucional, que "el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", las funciones en que se particulariza el quehacer estatal, se reparten por el propio Documento Fundamental en tres grandes rubros: funciones legislativas, funciones administrativas y funciones jurisdiccionales.

El conjunto de competencias asignadas en los términos del párrafo anterior, constituye la vía para el cumplimiento de los fines del Estado. El esquema de gobierno así planteado para el ámbito nacional, se retoma -en los estados federados-, para cada una de las entidades en que se divide su territorio. Tenemos entonces dos esferas competenciales, la central o nacional y la estatal o local, como rasgo atinente a un estado federado.

De la forma descrita, cada instancia, la federal y la local, en su correspondiente ámbito espacial, distribuyen el ejercicio de su competencia en

---

<sup>56</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. "Reglamento", Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, Op. cit., p. 2751.

tres "Poderes", atribuyéndoles respectivamente la realización de funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

"La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría constitucional: a) La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. b) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. c) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho. La superioridad del Poder Judicial en la sociedad moderna, lo coloca como el órgano orientador de la vida jurídica nacional."<sup>57</sup>

Por lo general coinciden el carácter material y el formal de los actos del poder público, y así vemos cómo las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden en efecto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

"Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, ... funciones que materialmente son administrativas

---

<sup>57</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 40.

o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen, entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.

Además, siendo la regla general que coincida el carácter formal con el carácter material, para que un Poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional, y esta base de interpretación es, por sí sola, bastante para justificar la necesidad de hacer el estudio de las funciones desde los dos puntos de vista a que nos hemos estado refiriendo".<sup>58</sup>

El tema de las funciones del Estado es tratado por la mayoría de los estudiosos del derecho administrativo y dado lo complejo, y a veces contradictorio de la terminología empleada a propósito de las funciones del Estado, en el presente trabajo no entraremos a examinar los diversos puntos de vista que se han dado para explicar los conceptos de atribuciones, funciones, fines del Estado, etcétera, sino que nos concretaremos a puntualizar que las funciones del Estado se exteriorizan por medio de actos, de distinta naturaleza, esto es actos jurídicos y actos materiales, que se realizan a través de los diversos órganos del Estado, aceptando, de acuerdo con el criterio

---

<sup>58</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 29.



formal, que en principio a cada uno de los poderes les corresponde cada una de las funciones -legislativa, administrativa y judicial-, sin perjuicio de las excepciones que se pueden presentar en el marco constitucional a cualquiera de los dos criterios, es decir, al formal y al material como es tratado por los autores mexicanos.

Con el anterior marco de referencia, podemos entrar al estudio de la naturaleza jurídica del reglamento. A este respecto, comenta en su obra Gabino Fraga, que han existido muy diversas opiniones y examina las diversas teorías que se han venido dando hasta la que él acepta, que es la que "...dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo; pero que desde el punto de vista material identifica al Reglamento con la Ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél. De otro modo dicho, nuestra opinión es de que el Reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo que, como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales."<sup>59</sup>

Respecto del análisis que hace Gabino Fraga de las diversas teorías, nos parece interesante traerlas al marco del presente trabajo, porque creemos nos resume lo que ha sido tema de debate, hasta llegar al criterio que se ha venido adoptando por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia de nuestro país que coincide con el punto de vista por él adoptado.

---

<sup>59</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 106.

Así, apunta la teoría que "...sostiene que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, "sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida en la Constitución. (Carré de Malberg, Op. cit., T. I, p. 630)." A esta teoría la objeta porque considera que el reglamento "...más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución".<sup>60</sup>

Otra teoría que comenta, es la que "...niega que, desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes y funda su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa en los siguientes términos: "El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da: consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores (Berthelemy. Défense de quelques vieux principes. La loi et le règlement, Melanges Houriou.)".<sup>61</sup>

Señala también el autor en cita, la teoría que sostiene que "...la ley se expide en ejercicio de una soberanía más radical, más absoluta, mientras que el reglamento se expide en virtud de una competencia más

---

<sup>60</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 105.

<sup>61</sup> Ibidem.

limitada", criticándola porque considera que la soberanía "...no puede ser ni más absoluta ni más radical: o existe o no existe".<sup>62</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que el reglamento constituye un acto administrativo, en atención al órgano que lo realiza; pero que desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, es un acto legislativo pues como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.<sup>63</sup>

### **C. El Reglamento Administrativo: Requisitos Teóricos y Formales.**

Hemos admitido que los reglamentos son disposiciones jurídicas que se emiten por la autoridad administrativa, de carácter general "...con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa".<sup>64</sup> Lo anterior nos lleva a precisar que, como disposiciones jurídicas, éstas son de naturaleza administrativa, atendiendo al criterio formal de la función administrativa; por lo tanto, al reglamento se le denomina reglamento administrativo.

"Dentro de los requisitos teóricos, encontramos que el reglamento:

---

<sup>62</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 106.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> GONZALEZ OROPEZA, Manuel. Op. cit., p. 2751.

a) Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.

b) Crea normas jurídicas generales.

c) Debe tener permanencia y vigencia generales.

d) Es de rango inferior a la ley y está subordinado a ésta.

e) Aunque es un acto unilateral de autoridad obliga a ésta.

En el aspecto formal sus requisitos, son:

. Ser firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo ministerial).

. Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

. Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública".<sup>65</sup>

Los anteriores requisitos son aplicables a los reglamentos estatales y municipales.

---

<sup>65</sup> MARTINEZ MORALES, Rafael. **Derecho Administrativo**, 1er Curso, México, Edit. Harla, 1991, pp. 290 y 291.

Para la elaboración de los reglamentos, comenta Teresita Rendón, se deben observar las fases del proceso legislativo.<sup>66</sup>

### **Diferencias entre el Reglamento y la Ley.**

Existen entre la ley y el reglamento profundas diferencias, las cuales tienen su origen en la diferencia formal que existe entre ellos, desde el momento en que la ley es un acto formal y materialmente legislativo que emana del Congreso de la Unión y el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo, que es expedido por el Poder Ejecutivo.

Tena Ramírez considera que el acto materialmente legislativo puede expresarse mediante una ley o un reglamento, estableciendo que la diferencia entre ambos consiste en que el reglamento es un acto secundario y subordinado que hace referencia a una ley y que es expedido por el Poder Ejecutivo, estándole vedado "...exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y su espíritu".<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Las fases son: Iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación y vigencia. "Fundamentos Doctrinarios sobre la Reglamentación Municipal", **Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato**, Núm. 3, México, Gobierno del Estado de Guanajuato, enero-junio 1989, pp. 28-30.

<sup>67</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Edit. Porrúa, S.A.-Escuela Libre de Derecho, 1944, pp. 266 y 403.

Por su parte Marienhoff afirma que, además de su origen formal, la diferencia esencial entre ley y reglamento radica en el contenido de estos últimos, pues "...el reglamento de ejecución contiene disposiciones que tienden a facilitar la aplicación de la ley, en tanto que el reglamento autónomo... se refiere a materias cuya regulación, por imperio de la propia Constitución, les está reservada al órgano ejecutivo y excluida de la competencia del órgano legislativo".<sup>68</sup>

Los reglamentos, para su creación, tienen un procedimiento muy sencillo, pues el único requisito que la Constitución exige para su validez es que sean refrendados, y para efectos de obligatoriedad que sean publicados; en cambio, la creación de la ley implica un proceso más complejo, cuyas reglas están detalladas en los artículos 71 y 72 constitucionales. Las reglas de iniciación de la vigencia de las normas jurídicas, curiosamente se encuentran en el Código Civil. Además, la aplicación o derogación de la ley, implica a su vez la abrogación o derogación de los reglamentos, a menos que los artículos transitorios de la ley posterior den vigencia a los reglamentos de la anterior. En este sentido existe el principio de la primacía de la ley sobre el reglamento.

"Por primacía de la ley se entiende que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal no pueden ser modificadas por el reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocido en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual "...en

---

<sup>68</sup> MARIENHOFF, Miguel S. Op. cit., p. 244.

la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación".<sup>69</sup>

Comenta Gabino Fraga, en su obra de Derecho Administrativo, que:

"Otra diferencia que se señala entre la ley y el reglamento y de la que pretendo haber derivado una distinción en cuanto a la naturaleza jurídica de una y otro, se hace consistir en que el reglamento no puede regular determinada clase de relaciones, en tanto que la ley sí está facultada para ello.

Es indudable que existen materias que pueden ser objeto de la ley y no de los reglamentos; pero esto obedece no a diferencia de naturaleza de ambos actos, sino también a consideraciones meramente formales.

Dos principios sirven de norma para determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose por medio de ellos hacer una diferencia entre el contenido de sus disposiciones y el de las leyes emanadas del Poder Legislativo.

Un primer principio es el de "la preferencia o primacía de la ley" ...el segundo principio es el denominado de "la reserva de la

---

<sup>69</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 767.

ley", que consiste en que, conforme a la Constitución, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales sólo puede hacerse salvo casos excepcionales, por medio de una ley en el sentido formal; además, en otros preceptos de la Constitución también se establece la necesidad de una ley para imponer contribuciones y penas, para organizar la guardia nacional, etc., etc. En todos estos casos la Constitución emplea términos claros, y al prevenir que por medio de una ley se regule la materia, debe entenderse una ley en el sentido formal, es decir, expedida por el Poder Legislativo.

Las diferencias que por aplicación de los dos principios enunciados pueden encontrarse en el contenido de las leyes y de los reglamentos, no implican una diversidad en la naturaleza jurídica de unas y otros, puesto que simplemente obedece a razones de carácter formal, consistentes en que el Poder Legislativo y el Ejecutivo tienen diferentes competencias".<sup>70</sup>

Respecto de este punto, Acosta Romero comenta que: "Revisados a fondo estos conceptos, creemos que debemos disentir de la doctrina del Dr. Gabino Fraga y corregir nuestro error expresado en las anteriores ediciones. En México no hay una distinción entre Poder Legislativo y Poder Reglamenta-

---

<sup>70</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 107.



rio, como la establecida por la Constitución Francesa";<sup>71</sup> en ésta hay una lista de materias que están expresamente conferidas al dominio de la ley y, todas las materias distintas a las del campo de la ley, se entiende que comprenden el dominio reglamentario; sigue comentando el autor que los principios consignados en nuestra Constitución sólo pueden ser desarrollados a través de leyes emanadas del Congreso de la Unión, salvo las excepciones a las que se refieren los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución, facultades extraordinarias para legislar del Presidente de la República, por lo que, el principio de la reserva de ley si bien es aplicable en Francia, en México no tiene sustento por las razones expuestas.

"La Constitución gaullista de 1958 ha introducido una técnica normativa que constituye una verdadera revolución en la teoría tradicional de las fuentes del derecho, al acotar el dominio, antes ilimitado, de la ley a un ámbito estricto delimitado con toda precisión, fuera del cual toda materia queda atribuida a la potestad reglamentaria de la administración... En muchos y amplios sectores y materias sólo interviene el Reglamento, que queda de este modo directamente ordenado a la Constitución sin intermediación de Ley alguna. No sirve, entonces, para estos casos, la técnica formal de probar la validez de los reglamentos

---

<sup>71</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pp. 778 y 779.

contrastándose con una ley, por la sencilla razón de que no existe tal ley interpuesta".<sup>72</sup>

#### **D. Clases de Reglamentos.**

Los reglamentos pueden clasificarse en reglamentos de particulares y reglamentos de autoridad.

Entendemos los reglamentos de particulares como "el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que impone esa regulación".<sup>73</sup>

El fundamento de los reglamentos que regulan la vida interna de las sociedades mercantiles y civiles tiene su sustento en la Ley General de Sociedades Mercantiles y en el Código Civil del Distrito Federal.

Existe, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo, otro tipo de reglamentos, que son los Reglamentos Interiores de Trabajo.

---

<sup>72</sup> GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. Op. cit., p. 212.

<sup>73</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 160.

Respecto de los reglamentos de autoridad, que son propiamente los que nos interesa desarrollar en el presente texto, también pueden abarcar diversas especies. Así, Serra Rojas dice que la legislación mexicana considera varios tipos de reglamentos administrativos y se refiere a los reglamentos ejecutivos, los reglamentos gubernativos y de policía y a los reglamentos interiores de la administración pública.

Otra clasificación que podríamos agregar sería la de que los reglamentos, atendiendo a la autoridad que los expida, pueden ser federales, estatales o municipales. Igualmente, se puede apuntar otra clasificación que desarrollan la mayoría de los autores y es la de que los reglamentos pueden ser: Heterónomos o de ejecución, autónomos y de necesidad.

Otra clasificación de reglamentos que ha existido en nuestro país, es la del sector paraestatal, referida fundamentalmente a los organismos descentralizados; actualmente, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se hace referencia al estatuto orgánico y ya no se habla de reglamentos administrativos.

Existen una serie de normas generales que se expiden por órganos administrativos, llámense normas técnicas, reglas generales o criterios -esta producción de normas se conoce con el nombre del fenómeno pararre-

glamentario- y que rebasan el marco jurídico de la facultad reglamentaria en nuestro país, la cual se circunscribe al Poder Ejecutivo, siendo dicha facultad indelegable.<sup>74</sup>

En relación con los reglamentos municipales, de acuerdo con los diversos autores se pueden clasificar en cuatro tipos: a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento; b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del Municipio; c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos y d) los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

Para los efectos del presente trabajo nos interesa desarrollar la clasificación de reglamentos de ejecución, autónomos y de necesidad.

---

<sup>74</sup> Acosta Romero señala "Creo que existe en nuestro país ya un considerable universo de "normas", "reglas generales", "criterios", que son expedidos por las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal que, como indique, constituyen ya un sinnúmero de disposiciones, cuyo cuestionamiento debemos hacer por cuando (sic) se han pretendido fundamentar en la existencia de lo que algunos autores y funcionarios llaman reglas autónomas de derecho, que siguiendo las ideas del administrativista alemán Otto Mayer, estiman que el estatuto autónomo se da cuando una persona jurídica de derecho público tiene atribuciones del Estado consignada en las leyes. Creo que en México no puede hablarse de estatuto autónomo de las Secretarías de Estado y tampoco del sector paraestatal". Op. cit., p. 776.

## 1. Reglamentos de Ejecución.

La mayor parte de los autores coinciden en señalar que en nuestro país estos reglamentos tienen por finalidad desarrollar las normas contenidas en las leyes. Comenta Andrés Serra Rojas que los administrativistas mexicanos desde el siglo pasado, entre los que destaca fundamentalmente Don Teodosio Lares, concibieron la facultad reglamentaria del Presidente de la República, para "...proveer a la ejecución de las leyes por medio de reglamentos"<sup>75</sup> esto es que los reglamentos fueron conceptualizados como reglamentos de ejecución.

Los reglamentos de ejecución son a los que se refiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tienen por finalidad reglamentar las leyes que expida el Congreso de la Unión.<sup>76</sup>

En la doctrina mexicana ha sido muy interesante la interpretación que se ha dado de la facultad reglamentaria. Destacan fundamentalmente dos enfoques; el primero justifica la facultad reglamentaria, basándose en una

---

<sup>75</sup> LARES, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*, México, Edit. Melo, 1978, p. 18.

<sup>76</sup> En México, como se desprende de sus diversas Constituciones, el Poder Ejecutivo siempre ha tenido conferida la facultad reglamentaria. En las Constituciones de 1824, 1836 y 1843, en forma expresa se señalaba que correspondía al Presidente de la República, expedir reglamentos para la ejecución de las leyes. Por lo que toca a las de 1857 y 1917, a pesar de haberse suprimido la redacción expresa que caracterizó a los ordenamientos anteriores citados, sí recogieron la facultad reglamentaria.

interpretación gramatical y ha sido sustentado por Gabino Fraga. Para este autor, en la fracción I del citado artículo 89 se encuentran las facultades: "a) De promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión. b) De ejecutarlas. c) De proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia". En cuanto a las dos primeras, las explica en su libro; respecto de la tercera, en la misma obra, el autor comenta que "... esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción".<sup>77</sup>

Serra Rojas disiente y afirma:

"Desde luego debemos decir, discrepando de este criterio, que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo no es sino una base de la ejecución de las leyes. En la doctrina moderna se considera con razón que la facultad reglamentaria es función de ejecución de la ley".<sup>78</sup>

Continúa Fraga: "El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes".

El autor en cita sigue diciendo:

---

<sup>77</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 110.

<sup>78</sup> SERRA ROJAS, Andrés, Op. cit., p. 199.

"Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados...

En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley".<sup>79</sup>

El otro enfoque, fue sustentado por el constitucionalista mexicano Felipe Tena Ramírez, quien criticó fuertemente la interpretación gramatical de Gabino Fraga, ya que en la redacción del texto constitucional la palabra proveer aparece redactada en gerundio y no en infinitivo, lo que incorrectamente sirvió de sustento para la interpretación gramatical citada y, termina diciendo que "obligados a salvar esa facultad tan necesaria, -se está refiriendo específicamente a la facultad reglamentaria del Presidente de la República- preferimos entender que el Constituyente empleó malamente el gerundio en lugar del infinitivo antes que mutilar nuestro sistema en aras de la gramática." Concluye Tena Ramírez diciendo que: "... la importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional,

---

<sup>79</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 110.

han inclinado a la jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute".<sup>80</sup>

Andrés Serra Rojas opina que no se requiere un texto expreso en la Constitución para ejercer la facultad reglamentaria: "En nuestro régimen constitucional el Presidente ejerce la facultad reglamentaria no por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos".<sup>81</sup>

Los reglamentos de ejecución pueden ser, según la autoridad que los expida: federales, estatales o municipales. En los dos primeros casos, encuadramos los reglamentos de ejecución en las facultades que tienen atribuidas el Ejecutivo Federal y los ejecutivos estatales para expedir reglamentos. En lo que corresponde a los reglamentos municipales, apuntamos en esta parte del trabajo que, de acuerdo con el marco constitucional contemplado en la fracción II y V del artículo 115 constitucional, pudiera afirmarse que también se trata de reglamentos de ejecución. Sin embargo, habrá necesidad de examinar el artículo 21 constitucional -reglamentos gubernativos y de policía- y el concepto de bases normativas, así como su instrumentación en las entidades federativas. En este último aspecto, nos concretaremos a las entidades que hemos tomado para el estudio de casos.

---

<sup>80</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., 1985, p. 467.

<sup>81</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 199.



## 2. Reglamentos Autónomos

La doctrina mexicana hace referencia a los llamados reglamentos autónomos, los cuales son disposiciones que crean una situación jurídica general, que se expiden directamente por el titular del Poder Ejecutivo, para reglamentar preceptos constitucionales.

Respecto de los reglamentos autónomos, en nuestro país existen opiniones encontradas; diversos autores los han reconocido, mientras que otros los han proscrito.<sup>82</sup>

El principio que rige en nuestro sistema constitucional es el de que los reglamentos deben estar subordinados a una ley; no obstante, algunos tratadistas como Felipe Tena Ramírez, Ignacio Burgoa y Gabino Fraga, entre otros, aceptan los reglamentos autónomos como casos de excepción a la regla que hemos mencionado. Por ejemplo, Gabino Fraga reconoció dos excepciones a la fracción I del artículo 89 constitucional: los reglamentos autónomos contenidos en los artículos 10 y 21 constitucionales que hacían referencia, el primero de ellos a los reglamentos de policía que establecerían las reglas relativas a la portación de armas en las poblaciones y el segundo

---

<sup>82</sup> Aún cuando han existido dichas controversias doctrinarias, en el ámbito del derecho positivo mexicano, los Estados de Morelos, Puebla y Sinaloa han establecido expresamente en sus textos constitucionales la facultad reglamentaria del Gobernador de expedir reglamentos autónomos.

referente a los reglamentos gubernativos y de policía.<sup>83</sup> Por lo que hace al artículo 10 fue reformado en 1971, en donde se estableció que la Ley Federal determinaría los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podría autorizar a los habitantes la portación de armas, de esta manera con la reforma, el artículo 10 constitucional dejó de ser una excepción a la fracción I del artículo 89 constitucional. En lo que concierne al artículo 21, el autor citado expresó que los "reglamentos gubernativos y de policía pueden regular

---

<sup>83</sup> En los debates del Constituyente de Querétaro el artículo 10 fue presentado ante los legisladores en la décima séptima sesión ordinaria, celebrada el viernes 16 de diciembre de 1916. El único comentario de los diputados constituyentes con relación a este precepto fue señalado en el dictamen que sobre el mismo elaboraron los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, quienes manifestaron que "el derecho a la portación de armas aparece mejor establecido en el artículo 10 del proyecto de Constitución, que en la de 1857, pues se sujeta ese derecho, dentro de las poblaciones, a los reglamentos de policía, y se prohíbe a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional," proponiéndose el precepto del proyecto Carrancista, el cual fue aprobado, sin mayor discusión, en la misma sesión parlamentaria.

Derivada de la redacción aprobada por el Constituyente se expidieron varios ordenamientos entre los que citamos: la Ley que Declara las Armas que la Nación Reserva para el Uso Exclusivo del Ejército, Armada e Instituto Armado para la Defensa Nacional, en 1933; el Reglamento para la Portación de Armas de Fuego en 1933. Este último fue considerado anticonstitucional, "...por ser contrario... al espíritu del Constituyente de 1917... en virtud de que la intención... era que fueran los reglamentos de policía de los municipios, los que controlarían la portación de armas. Sin dejar de reconocer que toda esta anticonstitucionalidad fue elaborada en un intento de superar el inadecuado mandato del tantas veces citado artículo 10".\*\*

La problemática generada por la redacción del artículo 10 y la legislación y reglamentación expedidas, motivaron que se reformara dicha disposición constitucional.

\* INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates, México, Edit. Facsímil, 1985, T. 2, p. 807.

\*\*CORDOVA DE LA BARQUERA, Fausto, *Ilegitimidad y Defensa de los Reglamentos Actualmente Derivados del Artículo 10 Constitucional*, Tesis, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1959.

el buen gobierno y las policías de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley".<sup>84 85</sup>

Respecto de los autores que han proscrito los reglamentos autónomos destacan entre otros Andrés Serra Rojas y Miguel Acosta Romero, este último considera que:

"...las facultades que otorga la Constitución a los poderes federales son expresas y limitadas según ha establecido la teoría en interpretación del artículo 124 de la Constitución y en consecuencia el Presidente de la República de acuerdo con el artículo 89, fracción I del propio Código fundamental sólo tiene facultad expresa para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no para reglamentar directamente la Constitución, de donde concluimos que no debe haber reglamentos autónomos, si el Constituyente usó esa palabra en los artículos 10 y 21 de la Constitución, creemos que no lo hizo con técnica jurídica, al igual que cuando utilizó la misma expresión en las fracciones XIV y XV

---

<sup>84</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 114.

<sup>85</sup> "...Por último, es cierto que la tradición legal de nuestro país ha admitido que existan ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación constitucional se ve en los artículos 10 y 21 constitucionales. Se hace pues, necesario, distinguir cuál es la materia o el alcance de estos reglamentos autónomos para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas...". TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Epoca, Vol. 97-102, 1977, p. 379.

del artículo 73, según ya comentamos no se trata de reglamentos administrativos sino de leyes reglamentarias".<sup>86</sup>

Nava Negrete discrepa de lo anterior al afirmar que:

"Los autores de la Constitución supieron de la distinta naturaleza y jerarquía de la ley y el reglamento, y el uso que hicieron de ellos en el texto fundamental se apoyó en su sapiencia técnica del derecho. Si se revisa el texto completo de la Constitución, se hallará que en repetidas ocasiones, con deliberado propósito técnico, -originario y constituido- usa la palabra ley; sirva de ejemplo la cita de los siguientes artículos: 13, 14, párrafo primero; 16, párrafos tercero y cuarto; 17; 24; 31, fracción IV; 34, etc., que constituyen supuestos del principio de reserva de la ley. También en varios preceptos, encontraremos el intencional uso técnico de la palabra reglamento".<sup>87</sup>

Si bien los reglamentos autónomos no tuvieron reconocimiento en el constitucionalismo del siglo pasado,<sup>88</sup> en nuestra Carta Magna de 1917,

---

<sup>86</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 789.

<sup>87</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. "Reglamento de Policía y Buen Gobierno", Vid. *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, Op. cit., p. 2754.

<sup>88</sup> Sin embargo, es interesante apuntar el texto de la fracción II del artículo 110 de la Constitución Federal de 1824, que establecía: "110. Las atribuciones del presidente son las que siguen: - II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales." TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Op. cit., p. 182.

las excepciones que señaló en su tiempo Gabino Fraga, definitivamente que constituyeron ejemplos de reglamentos autónomos en nuestro país, pues los mismos estaban acogidos en el sistema de distribución de competencias de nuestra Constitución.

Se ha señalado por los autores que otro posible ejemplo de reglamento autónomo pudiera ser el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, que faculta al Presidente de la República para reglamentar -de las aguas del subsuelo- su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional; no obstante la facultad citada, el Presidente nunca ha expedido un reglamento en la materia; en cambio, el Congreso de la Unión sí ha legislado al respecto.

En la actualidad, afirmar o negar que se adoptan los reglamentos autónomos, nos obliga a examinar con detenimiento los artículos 21 y 115 fracción II constitucionales. Respecto del primero, hay autores que sostienen que los ayuntamientos, con fundamento en dicho precepto, pueden expedir reglamentos gubernativos y de policía, sin que medie una ley, y que, con fundamento en el artículo 115 fracción II, pueden expedir reglamentos derivados de una ley en la misma materia, como sería el caso del denominado bando de policía y buen gobierno.<sup>89</sup> No concluimos en este apartado, porque

---

<sup>89</sup> Comenta Carlos F. Quintana Roldán respecto de la fracción II del artículo 115 constitucional, que "esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos... no adquieren el rango de leyes en sentido formal. Tampoco aceptamos que se trate de los llamados reglamentos autónomos, tan controvertidos en la doctrina administrativa mexicana, sino simple y llanamente de reglamentos ordinarios que los ayuntamientos pueden emitir en la esfera

estimamos que es necesario desagregar los conceptos de base normativa y bando de policía y buen gobierno, para poder estar en posibilidad de emitir nuestro punto de vista.

### 3. Reglamentos de Necesidad

Los llamados "...reglamentos contra legem o de necesidad pueden justificarse únicamente en función de un estado de necesidad, de una situación de emergencia, cuya excepcionalidad coloca en primer plano el viejo principio *salus populi suprema lex*, esto por encima, incluso, del propio principio de la primacía de la ley, que, en tales casos, queda transitoriamente excepcionado".<sup>90</sup>

Esta clase de reglamentos ha motivado en el derecho comparado una serie de discusiones y de interpretaciones para justificarlos. "Se observa una resistencia vivísima a su aceptación, pues reconocer la legitimidad de estas ordenanzas equivale a trastocar el régimen constitucional con separación

---

de sus competencias." QUINTANA ROLDAN, Carlos F. "Principales consecuencias jurídicas de las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en la actual administración federal (1982-1988)", **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional**, Op. cit., p. 286.

<sup>90</sup> GARCIA DE ENTERRIA. Op. cit., p. 228.

de poderes y predominio del legislativo, atribuyendo al Poder ejecutivo facultades que constitucionalmente no le competen".<sup>91</sup>

Sin embargo, los reglamentos de necesidad son reconocidos en algunos sistemas jurídicos.

En nuestro país este tipo de reglamentos no se aceptan; lo que la Constitución reconoce al ejecutivo federal, en su artículo 49, son facultades extraordinarias para legislar, conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 131 segundo párrafo. Asimismo, en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución, se establece que el Consejo de Salubridad General está facultado para expedir disposiciones generales en el país; en caso de epidemias de carácter grave o de peligro de invasión de enfermedades exóticas. Como puede verse, se trata de disposiciones generales, que en nuestro esquema constitucional las hemos justificado como una excepción al principio formal de la legalidad; por tanto, les daríamos propiamente el carácter de ley y no de reglamentos.

## **E. Bando de Policía y Buen Gobierno.**

### **1. Importancia y Concepto del Bando de Policía y Buen Gobierno.**

En el ámbito reglamentario municipal encontramos una gran diversidad de reglamentos administrativos, acuerdos, circulares y disposiciones

---

<sup>91</sup> GARCÍA OVIEDO, Carlos y MARTÍNEZ USEROS, Enrique. *Derecho Administrativo*, T. I., España, Edit. Artes Gráficas Iberoamericana, 9a. ed., 1968, p. 225.

administrativas de observancia general. Entre toda esta normatividad, el bando de policía y buen gobierno ocupa un lugar destacado, debido a que es un instrumento político-normativo que conjuga las principales reglas que rigen el gobierno de una comunidad y que median en las relaciones que se suscitan entre las autoridades municipales y la población.

Parte de la importancia de este ordenamiento radica en la inmediatez en que se encuentra en relación a los ciudadanos. Es en él donde el individuo hace contacto directo y de una manera más temprana con las instituciones jurídicas que lo rodean al vivir en sociedad; así mismo, regula los principios básicos que propician una cómoda subsistencia dentro de la comunidad, al regular lo relativo a los servicios públicos y, por otra parte, es uno de los ordenamientos que se presentan ante el munícipe cuando incurre en alguna falta administrativa o infracción, pues en el bando se regula la justicia de barandilla.

El bando de policía y buen gobierno, como toda institución jurídica o social, no es algo estático y acabado, sino que por el contrario, el dinamismo que caracteriza las relaciones en comunidad lo impregna; de ahí que la palabra bando haya sido objeto de una evolución conceptual.

Etimológicamente, existen diversas corrientes sobre el origen de la palabra bando. Algunos lingüistas consideran que la raíz de dicho término se encuentra en la voz alemana "bann", que significa territorio o aptitud para establecerse en él; por otra parte, existe otra corriente que considera que



bando es una herencia lingüística aportada por los vándalos, y que deriva del vocablo "baner", que actualmente significa bandera, la cual era presentada para hacer pública una declaración de guerra; a la orden que precedía tal acto se le daba el nombre de bando.

En la concepción tradicional, la palabra bando era utilizada para designar el anuncio público de una cosa, ya fuera por persona autorizada, de viva voz o fijando carteles en lugares públicos; esta palabra designaba tanto la acción de anunciar, como el mandato o ley que se publicitaba en dicho acto. En este sentido se utiliza en la fórmula de promulgación de nuestra Constitución Política.<sup>92</sup>

El bando de policía y buen gobierno era conocido en la legislación del siglo pasado como reglamento gubernativo, ordenanzas de policía, etcétera y en la actualidad aún es utilizada la denominación reglamento, la cual tiende a sustituir la expresión de "bando". Sin embargo, la significación jurídica era similar a la actual, donde entendemos por bando de policía y buen gobierno "... el conjunto de reglamentos emitidos por autoridades administrativas a fin de lograr el buen gobierno de las ciudades y en cualquiera comunidad social".<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> La fórmula de promulgación dice: "Por tanto, mando se imprima, circule y publique por bando solemne y pregon en toda la República para su debido cumplimiento. Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de Querétaro, el 5 de Febrero de 1917.- V. Carranza.- Rúbrica."

<sup>93</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit., p. 2752.

Buscando una definición de "bando de policía y buen gobierno" en el Diccionario Jurídico Mexicano, encontramos que en la entrada respectiva existe un envío que remite al lector a buscar el concepto bajo el epígrafe "Reglamento de Policía y Buen Gobierno", donde se localiza una definición genérica del mismo, que lo conceptualiza como "...un ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que correspondan aplicar a los infractores del mismo".<sup>94</sup>

En el Manual de Reglamentación Municipal, de 1981, se establece que el bando de policía y buen gobierno "... es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción".<sup>95 96</sup>

---

<sup>94</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit., p. 2752.

<sup>95</sup> **MANUAL DE REGLAMENTACION MUNICIPAL**, México, INAP-BANOBTRAS, 1987, p. 25.

<sup>96</sup> En ese contexto, es como se utiliza el término "bando" en la Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de México que señala, en su artículo 161, que el Bando Municipal regulará y contendrá las normas de observancia general que requieran el gobierno y la administración municipales; posteriormente desagrega, en forma enunciativa, el contenido del mismo, en una serie de materias que comprenden: el nombre y el escudo del municipio; el territorio y la organización territorial del mismo; su población; el gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento; los servidores públicos municipales; el desarrollo económico y el bienestar social; la protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; la actividad industrial, comercial y de servicios a cargo

En el término "ordenamiento de policía y buen gobierno" se encuentran los aspectos de policía y buen gobierno, los cuales proporcionan una idea del contenido de estos tipos de ordenamientos.

El aspecto gubernativo, señalado como buen gobierno, alude a la dirección de la actividad gubernativa tendiente a beneficiar o preservar los intereses públicos de una comunidad o de los individuos que la componen.

En sus orígenes, el aspecto gubernativo era asimilado al de policía, pues este último no tenía el significado con que actualmente se le conoce. Abandonando el sentido etimológico, policía proviene de la palabra polis y del término politia, la cual deriva de polis -ciudad-, significando el conjunto de fines y deberes del Estado<sup>27</sup> o bien, según Joaquín Escriche, la interpretación de otras raíces etimológicas es "... el arreglo, gobierno y ordenamiento de una ciudad o república".<sup>28</sup>

---

de los particulares es como infracciones, errores y recursos. Con lo anterior es posible observar que los bandos municipales deben ser ordenamientos con una gran amplitud en las materias que regulan, existiendo la posibilidad de que en este solo ordenamiento se establezcan todas las normas necesarias para el desenvolvimiento de una comunidad.

<sup>27</sup> GRAN ENCICLOPEDIA FILOLOGO-AMERICANA, t. 45, España, Edit. Espasa-Calpe, p. 1315. Este concepto también es utilizado por Teresa Rendón Huerta, en su obra Derecho Municipal.

<sup>28</sup> ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, T. II, México, Edit. Carraz Sa. de CV., 1985, p. 1357.

El concepto de policía fue utilizado en la legislación en diferentes sentidos; inicialmente significaba el arreglo o cuidado de una ciudad. Este concepto fue asimilado por diversas disciplinas de conocimiento, como es el caso de la sociología y la política, donde, sin desnaturalizar la esencia del concepto, se dio mayor amplitud al mismo, "... ampliando su significación al arreglo o cuidado de una sociedad y del Estado, principalmente en tiempos más recientes a la organización y funcionamiento de los servicios públicos".<sup>99</sup> En la actualidad, la doctrina tiende a contemplar dicho concepto como el aseguramiento y mantenimiento de la seguridad y el orden públicos.

En este último sentido se pronuncia Teresita Rendón Huerta quien, al justificar la existencia de la institución policiaca, afirma que es necesaria debido a "...la necesidad de defender a la comunidad social y política y al orden jurídico preciso de la misma".<sup>100</sup> Lo anterior significa que para que se logre la consecución de los fines estatales, es necesario mantener una atmósfera de seguridad en la sociedad, donde los bienes y los individuos se encuentren protegidos de toda intrusión en su contra, creándose así un medio propicio para el desarrollo de la comunidad.

Carlos Juan Bonnin establecía en su obra Compendio de los Principios de Administración que: "La policía entre los antiguos significaba la

---

<sup>99</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 438.

<sup>100</sup> RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Op. cit., p. 252.

forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político ... cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas...".<sup>101</sup>

Es en la segunda parte del siglo XIX cuando la policía se integra e institucionaliza como una parte del Poder Ejecutivo, desapareciendo la confusión en cuanto a su ubicación disciplinaria.

Como podemos observar, aún cuando anteriormente "policía" tenía una connotación de actividad administrativa y en un sentido general procuraba el bienestar y la comodidad de la población de una comunidad, este concepto ha quedado implícito en el de buen gobierno, pues según la concepción actual del término referido,<sup>102</sup> "... es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades particulares que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno".<sup>103</sup>

Esta conceptualización coincide con la formulada por Merkl quien, desde principios de siglo, señaló que en la teoría administrativa policía se

---

<sup>101</sup> Apud. GUERRERO, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, México, Edit. Harla, 1986, p. 28.

<sup>102</sup> "Aún cuando la voz policía puede entenderse también como lineamientos de la actividad política administrativa de acuerdo con su acepción original, en el ordenamiento mexicano, su sentido propio corresponde a la de los cuerpos de seguridad pública encargados de la prevención e investigación de los delitos y faltas, en auxilio del Ministerio Público (MP) y de los Tribunales Judiciales". FIX ZAMUDIO, Héctor. "Policía", *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, Op. cit., p. 2454.

<sup>103</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit., p. 2752.

circunscribe a una parte del amplio abanico que representan las acciones gubernativas de la administración interior definiéndola como "... aquella actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden".<sup>104</sup>

La separación entre la función de policía y el aspecto gubernativo se aprecian desde el Constituyente de 1917, cuando al darse un dictamen sobre el artículo 21, el Diputado por Guanajuato, Enrique Colunga, formuló un voto particular en el que, al referirse a las infracciones al marco reglamentario, expuso que: "...no sólo los reglamentos de policía ameritan castigo en caso de ser infringidos, sino también los reglamentos gubernativos",<sup>105</sup> de lo que se desprende que en el Constituyente se manejaban claramente, y por separado, los conceptos de policía y buen gobierno.

Esta diferenciación también es abordada por Serra Rojas, quien afirma que los reglamentos o bandos de policía tienen por objeto conservar el orden y la paz en la comunidad, en tanto que los reglamentos gubernativos o

---

<sup>104</sup> MERKL, Adolfo. **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Edit. Nacional, 1975, p. 316.

<sup>105</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. Op. cit., p. 366.

de buen gobierno tienen por finalidad normar las actividades de la sociedad que son objeto de regulación del Estado.<sup>106</sup>

De todo lo anterior podemos concluir que al utilizar la palabra policía dentro de la denominación "bando de policía y buen gobierno", ésta es utilizada en su acepción de función gubernativa encargada de mantener el orden, la seguridad y la paz públicas de la comunidad municipal, vigilando que los individuos actúen dentro del orden jurídico establecido;<sup>107</sup> puesto que las demás disposiciones del bando, cuyo objetivo es la consecución de otras actividades gubernativas, quedan englobadas bajo la definición de buen gobierno.

## **2. Fundamentación Constitucional de los Bandos de Policía y Buen Gobierno.**

La Constitución de 1917 sienta las bases de la organización fundamental de nuestro país, en donde se retomó gran parte del bagaje proporcionado por sus antecesoras, enriquecido por los reclamos revolucionarios. Entre los múltiples principios en ella consignados se encuentran la facultad reglamentaria del Ejecutivo, en su artículo 89, fracción I, y la

---

<sup>106</sup> Vid. SERRA ROJAS, Andrés. T. I, Op. cit., pp. 193 y 194.

<sup>107</sup> Adolfo Merkl hace un interesante estudio de la policía, donde señala que las ordenanzas de policía se caracterizan esencialmente por la función que regulan, no por el órgano que las emite, pues en un enfoque científico identifica a la policía con una función pública, no con el órgano de seguridad que generalmente es quien se encarga de realizar dicha función. V. MERKL, Adolfo. Op. cit., pp. 315-347.

organización fundamental de los municipios, en su artículo 115; sin embargo, la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno no fue consignada expresamente por el Constituyente Queretano, sino que fue necesario que se diera la reforma del artículo 115, en 1983, para que se concediera, de manera expresa en el texto constitucional, la facultad normativa de los municipios.

Por lo anterior, es importante abordar el tema de la fundamentación constitucional de los bandos de policía y buen gobierno, antes y después de la reforma constitucional de 1983.

**a). La Expedición de Reglamentos Gubernativos y de Policía con Base en el Artículo 21 Constitucional.**

Las constituciones mexicanas han consignado la fuente emisora del orden jurídico comunal en forma muy variada. En ocasiones, la expedición del marco normativo municipal ha sido facultad de diversas autoridades externas a la comunidad, tal como ocurrió en la Constitución de las Siete Leyes, donde las ordenanzas municipales eran expedidas por las Juntas Departamentales y los Gobernadores; o bien, en otras ocasiones, la generación de la normatividad del municipio se ha dado en el interior del mismo, tal como había sucedido durante la vigencia de la Constitución Gaditana, aun cuando la misma acotaba que las ordenanzas formadas por los ayuntamientos debían ser sometidas a la aprobación de las Cortes por medio de la diputación provincial.



En el desarrollo histórico de la facultad reglamentaria municipal,<sup>108</sup> la expedición de la normatividad municipal ha sido regulada, constitucionalmente, en diversos sentidos, llegando a ser tan heterogéneo este aspecto que incluso algunas constituciones no lo han contemplado, caso en el cual ha sido necesario encontrar, en preceptos ajenos a la norma constitucional, la directriz que esclarezca la emisión de la reglamentación municipal.<sup>109</sup>

En el caso concreto de la Constitución de 1917, aún cuando en ella se reivindicaba al municipio y se consagraba a su favor la "libertad municipal", como baluarte del grado de autonomía adquirida, no se contempló en el precepto relativo a esta institución la facultad reglamentaria municipal.

Sin embargo, la existencia de reglamentos gubernativos y de policía sí estaba prevista a nivel constitucional, puesto que el artículo 16, en su segundo párrafo, facultaba a la autoridad administrativa para realizar visitas domiciliarias, sólo para verificar el cumplimiento de los *reglamentos sanitarios y de policía*; y más aún, el artículo 21, primer párrafo, se refirió expresamente a los *reglamentos gubernativos y de policía*, al tratar lo referente a la aplicación de sanciones por la autoridad administrativa, la cual sólo podía efectuar dicha

---

<sup>108</sup> Véase al respecto el apartado F, de este capítulo, "El ejercicio de la facultad reglamentaria en México", p. 135.

<sup>109</sup> Tal situación se ha presentado en la Constitución de 1824. V. p. 132 de este capítulo.

acción cuando los particulares infringiesen los reglamentos antes mencionados.<sup>110</sup>

La mención de los reglamentos gubernativos y de policía no se encontraba plasmada en el antecedente inmediato del artículo 21 constitucional, pues su correlativo en la Constitución de 1857 establecía que "la aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política o administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la Ley".

De dicho precepto, se desprendía una situación de ambigüedad en lo relativo a la aplicación de sanciones por parte de las autoridades administrativas o políticas lo cual se reflejó en situaciones de inseguridad jurídica de los gobernados.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup>

El texto original del artículo 21 constitucional, al momento de ser aprobado por el Congreso Constituyente el sábado 13 de enero de 1917 estipulaba:

"La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediatos de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis 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 quince días.

"Si el infractor fuere jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".

Tomado del Diario de los Debates. Op. cit., T. II, p. 369.

<sup>111</sup>

Vid. FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 113.

Ante el hecho de que el Constituyente de Querétaro no contempló ninguna disposición relativa a la reglamentación municipal, en la versión original del artículo 115, el artículo 21 constituyó el fundamento constitucional, cuando las constituciones locales no establecieron tal potestad a favor del municipio, para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía por parte de los ayuntamientos.

Por tal motivo, se inició una controversia alrededor de considerar a los reglamentos gubernativos y de policía, emitidos con fundamento en el artículo 21 constitucional, dentro de la clasificación doctrinaria como reglamentos autónomos.

Gabino Fraga se pronuncia a favor de esta tesis, pues considera que "...los reglamentos gubernativos y de policía pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones sin que necesariamente se refieran a una ley".<sup>112</sup> Fraga estima incluso, que es la única excepción expresa al principio consignado en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución vigente.

El tratadista Jorge Carpizo, reconoce la posibilidad de que en el contexto del artículo 21 constitucional, los reglamentos de policía y buen gobier-

---

<sup>112</sup>

FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 114.

gobierno expedidos por los ayuntamientos fuesen reglamentos autónomos.<sup>113</sup>

Discrepando totalmente con la anterior postura doctrinal, Andrés Serra Rojas se manifiesta en desacuerdo total con la tesis sustentada por Fraga. Para este autor, los reglamentos municipales, expedidos con fundamento en el artículo 21, no son reglamentos autónomos puesto que: "este precepto no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de reglamentos gubernativos y de policía, sin sujeción a una ley".<sup>114</sup> Aduciendo en favor de su tesis, plantea el principio de legalidad, pues afirma que debe existir una total subordinación a la ley, especialmente cuando se toca la libertad de las personas, sin importar que tan sencilla sea la infracción cometida o la sanción impuesta por la autoridad administrativa, afirmando que estos aspectos deben regularse en una ley y no en reglamentos administrativos, a fin de evitar arbitrariedades.

El tratamiento otorgado en la Constitución de 1917 al régimen municipal, concretamente en lo relativo a la falta de disposición expresa con respecto a la facultad reglamentaria municipal, no sólo generó controversia en lo relativo a la clasificación de los reglamentos municipales, emitidos con fundamento en el artículo 21, como reglamentos autónomos o de ejecución,

---

<sup>113</sup> CARPIZO, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México". en RUIZ MASSIEU, José Francisco, et. al. **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1983, p. 248.

<sup>114</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. cit., p. 205.

sino que también desconcertó a algunos estados con respecto a la existencia de tal potestad municipal cuando no existiera un sustento en las constituciones locales. Arteaga Nava comenta que "... existió duda de si podían o no los municipios, por medio de sus ayuntamientos dar reglamentos y órdenes de observancia general... cuando ... la constitución local no autorizaba expresamente a los ayuntamientos a dar tales instrumentos legales".<sup>115</sup>

Tales controversias y confusiones vieron fin con la reforma al régimen municipal efectuada en 1983, la cual abordaremos a continuación.

**b). Los Bandos de Policía y Buen Gobierno a Partir de la Reforma al Artículo 115, en 1983.**

En los debates del Constituyente Queretano se omitió hablar de la facultad reglamentaria municipal. La única mención relativa a la normatividad municipal, realizada durante las discusiones parlamentarias del artículo 115, fue hecha por el diputado Hilario Medina en una discusión suscitada en la 60a. sesión ordinaria, que se celebró el 24 de enero de 1917; al discutirse la libertad hacendaria municipal, específicamente el punto relativo a la determinación de cuáles serían los impuestos municipales, el diputado Medina señaló: "mañana acaso, tendremos ordenanza municipal que nos indique cuáles son los impuestos que debe recaudar el municipio y cuáles el Estado. Si acaso hay

---

<sup>115</sup>

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1988, p. 435.

ordenanzas municipales, éstas son muy raras, y todavía no podemos decir que en México no está establecida la teoría municipal que pueda decir cuáles son los impuestos municipales y cuáles no".<sup>116</sup> La anterior intervención tuvo como objeto básico del debate la hacienda municipal, y la mención de las ordenanzas municipales sólo fue una cuestión alterna pues, al igual que en las discusiones del Constituyente de Querétaro, generadas en torno al artículo 21 constitucional,<sup>117</sup> sólo se mencionó superficialmente esta cuestión, sin que se adentraran los parlamentarios a plantear, mucho menos analizar, esta importante facultad normativa de los ayuntamientos.

Es así como nuestra actual Carta Magna se promulgó el 5 de febrero de 1917, sin que en ninguno de sus preceptos se consignara la facultad reglamentaria municipal.

A partir de entonces, el texto original de este artículo ha sido objeto de múltiples iniciativas de modificación, algunas de las cuales no prosperaron. Curiosamente, la única iniciativa de modificación al multicitado artículo 115 Constitucional, anterior a la reforma de 1983, donde se trató el punto de la facultad normativa de los ayuntamientos, no prosperó.

---

<sup>116</sup> Diario de Debates. Op. cit., pp. 907 y 908.

<sup>117</sup> En dichos debates se trató la cuestión de los reglamentos de policía y los gubernativos, expedidos por los ayuntamientos, pero en una discusión centrada en torno a las garantías de seguridad jurídica. Véase al respecto el Diario de Debates, Idem., pp. 149, 153 y 366.

Esta iniciativa de reformas fue presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 3 de octubre de 1922, por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana. El proyecto de reformas era extenso y reestructuraba el artículo 115, en el párrafo primero y sus tres fracciones originales donde se contemplaba la cuestión municipal, desarrollando la base constitucional del municipio en un párrafo y veintinueve fracciones, en las cuales se abordaban cuestiones hacendarias, urbanísticas, de servicios públicos municipales y de responsabilidades de los funcionarios municipales, entre otros aspectos. En la fracción III de este proyecto se estableció:

"El municipio será regido por un gobierno municipal, compuesto de una Asamblea que dictará todas las disposiciones de observancia pública que interesen al municipio, y que se llamará Ayuntamiento; de un ejecutor de las expresadas disposiciones, que se llamará presidente municipal; de un recaudador y distribuidor de los fondos del municipio, que se llamará administrador de las rentas municipales, y de los tribunales populares de justicia necesarios para imponer las penas en que incurran los que infrinjan las disposiciones que dicte el ayuntamiento. Los expresados funcionarios serán renovados por años naturales".<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup>

Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones, Op. cit., p. 115-131.

Como ya mencionamos, la fracción antes transcrita es la primera Iniciativa de modificación al artículo 115 donde se vislumbraba expresamente la facultad normativa municipal. Al no ser aceptado este proyecto de reformas, no se cubrió la ausencia constitucional de una base para la reglamentación municipal.

El 6 de febrero de 1976 fue aprobada la sexta modificación al artículo 115 de la Constitución, en la cual se le agregaron dos fracciones, con la finalidad de que se generase un marco normativo propicio para un armónico desarrollo urbano y, en general, de las disposiciones establecidas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La fracción IV adicionada en esta modificación establecía:

"IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, *reglamentos* y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiera a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia".<sup>119</sup>

Este precepto constitucional proporcionaba una base expresa para que los ayuntamientos expidiesen reglamentos y disposiciones administra-

---

<sup>119</sup>

Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones. Op. cit., p. 115-189.



tivas de observancia general, pero circunscribiéndola a determinadas materias. No fue sino hasta 1983 cuando se asentó, en el texto de nuestro Estatuto Fundamental, la facultad reglamentaria de los ayuntamientos en todas las materias de su competencia.

Efectivamente, fue en la reforma de 1983 donde finalmente se plasmó en nuestra Carta Magna esta facultad. Dicha reforma fue generada en un contexto considerado por algunos autores como "especialmente crítico", dándose en una etapa de cambio sexenal, y maneándose la reforma municipal como un punto preponderante de la campaña política de Miguel de la Madrid Hurtado, en la cual se reflejó la postura política del que fuera luego presidente.<sup>120</sup>

En la exposición de motivos se expresan conceptos doctrinarios que esbozan la cuestión municipal y enmarcan el contenido de la reforma. En ella se manifestó, con relación a la fracción II del articulado de la Iniciativa que "... a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos,

---

<sup>120</sup>

V. UGARTE CORTES, Juan, *La Reforma Municipal*, México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, pp. 3-22.

circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".<sup>121</sup>

Además de la facultad reglamentaria consignada a favor de los municipios en la fracción II, la iniciativa incluyó, en la fracción V, la facultad de que los ayuntamientos emitieran reglamentos y disposiciones administrativas en materia de desarrollo urbano, atendiendo a lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

El Senado hizo suya la iniciativa de reformas y, en el dictamen que sobre la misma se elaboró, se ratificó la fracción segunda del proyecto de reformas y con ello la facultad reglamentaria municipal.

Del texto generado en esta reforma se desprenden diversas cuestiones, entre las que destaca la constitucionalización de la facultad reglamentaria municipal, al consignársele expresamente en la fracción segunda del artículo 115, imponiéndose a los ayuntamientos la obligación de sujetarse a las bases normativas que expidiesen las legislaturas para la emisión de los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general; por otra parte, en la fracción quinta del mismo artículo, se facultó a los municipios para expedir reglamentos en materia de desarrollo urbano, pero sin estipular la acotación de la obligatoriedad de someterse a lo dispuesto en las bases normativas.

---

<sup>121</sup>

UGARTE CORTES, Juan. Op. cit., p. 20.

Sin embargo, al efectuarse la reforma constitucional no se modificó la denominación "reglamento gubernativo y de policía", contenida en el artículo 21, lo cual hace parecer la existencia de la posibilidad de que los municipios reglamenten sus asuntos gubernativos y de policía con base en el artículo 21 o en la fracción II del artículo 115, lo que permitiría que, según el precepto constitucional en el que se basaran, atendieran o no a la obligación de sujetarse a las bases normativas que expidieran las legislaturas de los Estados.

Al respecto Alfonso Nava Negrete afirma que: "...el artículo 21 constitucional reserva a los municipios la expedición de los reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, pero no impide que otros artículos de la ley fundamental, autoricen a leyes y reglamentos a regular esos dos aspectos administrativos. Inclusive, el municipio puede expedir en esas áreas reglamentos subordinados a la Ley Estatal, como se previene en la fracción II del artículo 115 constitucional".<sup>122</sup>

A pesar de la opinión de Nava Negrete, los bandos de policía y buen gobierno se han venido expidiendo, a partir de la reforma de 1983, con fundamento en el artículo 115 constitucional, sujetándose a las bases normativas expedidas por las legislaturas de los Estados, por lo cual consideramos que ha perdido materia la añeja discusión sobre si la reglamentación municipal -específicamente los bandos de policía y buen gobierno-

---

<sup>122</sup>

NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. cit., pp. 2753 y 2754.

podría ser de naturaleza autónoma y expedirse en ejercicio de facultades derivadas del texto del artículo 21 constitucional. Nos parece incontrovertible que el Constituyente Permanente decidió reiterar el principio de que correspondía al artículo 115 constitucional ser fuente y origen del señalamiento de la condición municipal en nuestro país, y que su texto debía de prevalecer en caso de confusión o contradicción con otra expresión constitucional en la materia. De esta manera, el artículo 21 constitucional quedaría en su justo término -el que debió querer darle el Constituyente Original- como expresión de los límites para las sanciones administrativas derivadas de infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, sin mayor implicación con la atribución misma de los municipios para la expedición de sus normas reglamentarias.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible apreciar cómo, a partir de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, los Congresos locales han modificado el marco jurídico de los Estados, para adecuarlo al nuevo contexto constitucional, fijando las bases normativas para que sus municipios expandan su marco reglamentario.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup>

En el caso del derecho norteamericano, las corporaciones municipales emiten su reglamentación a partir de las Cartas Municipales, ordenamientos que pueden tener su origen en disposiciones especiales del Poder Legislativo, en leyes generales, o bien en procedimientos especiales donde la comunidad es la que eleva a las autoridades conducentes, la solicitud de constituirse en villa, pueblo o ciudad con su propia carta constitutiva. Estos instrumentos públicos pueden modificarse por la autoridad emisora e incluso, las propias autoridades locales pueden hacerlo dentro de un régimen jurídico predeterminado y observando ciertas limitantes, entre las que podemos mencionar no extender los privilegios de la corporación municipal o modificar las facultades del Estado o de sus ciudadanos, es decir, al efectuarse cualquier modificación se deben respetar los marcos competenciales

Con respecto a los bandos de policía y buen gobierno, observamos que las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales vigentes<sup>124</sup> dan un tratamiento diverso a estos ordenamientos. Por una parte, los Estados de Michoacán, Nuevo León, Querétaro<sup>125</sup>, Quintana Roo y Yucatán, no contemplan la denominación "bando" en sus Leyes Orgánicas Municipales; sin embargo, en los Estados de Coahuila, Chiapas, Guanajuato y Morelos, es tanto el apego al término "bando", que contemplan dos tipos de ordenamientos con ese nombre: bandos de policía y bandos gubernativos o de buen gobierno.<sup>126</sup>

---

establecidos y las garantías de los ciudadanos.

El contenido de las Cartas Municipales depende en gran medida de las normas constitucionales y legales de cada Estado, por lo general contienen disposiciones relativas a la extensión superficial y límites territoriales, la organización de la administración en la corporación, el nombramiento o elección de los altos cargos, los asuntos fiscales locales, el procedimiento de selección y organización del personal administrativo, la forma de revisión y modificación de la carta, y una serie de disposiciones varias como son el referéndum, la planificación, disposiciones relativas a la vivienda, a la renovación urbana, el uso y protección del patrimonio público, etc. Todas estas disposiciones pueden establecerse de manera muy general, y dejar su reglamentación a la corporación municipal por medio de ordenanzas, cuya naturaleza jurídica dependerá de cuál haya sido el origen de la carta municipal que reglamente, pues si esta se originó por una ley general, es obvio que las ordenanzas tendrán el carácter de reglamentos de ejecución.

V. CASS PHILLIPS, Jewell. **Régimen y Administración Municipal en los Estados Unidos de Norteamérica**, T. I., España, Instituto de Estudios de Administración Local, 1963, pp. 95-111.

- <sup>124</sup> La revisión se efectuó con base a ordenamientos actualizados hasta el año de 1993.
- <sup>125</sup> La palabra "bando" sólo se utiliza en la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Querétaro, en el sentido de acción publicitadora, no para designar el ordenamiento que se estudia en el presente punto.
- <sup>126</sup> V. Anexo del presente trabajo.

Los Estados de Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Estado de México, Nayarit y Zacatecas, establecen, en sus Leyes Orgánicas Municipales, diversas disposiciones que señalan cuál es el contenido de los bandos de policía y buen gobierno.

#### **F. El Ejercicio de la Facultad Reglamentaria Municipal en México.**

Se considera que las primeras disposiciones legislativas municipales de la Nueva España lo constituyeron las ordenanzas de Cortés, expedidas en los años de 1524 y 1525. En las ordenanzas de 1524 se contenían diversas disposiciones relativas a la población de la Nueva España y al trato que debía dársele a los indígenas; por otra parte, en las ordenanzas de 1525 encontramos varias disposiciones relativas al gobierno de las villas y a las actividades cotidianas de las mismas.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> "En las ordenanzas de 1525 se disponía:

1. Que en cada villa debía de haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Los nombramientos debían de hacerse el primero de enero de cada año.
2. Que habría un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, cuidando que se vendieran las cosas a los precios que ellas fijaran y señalando los lugares donde había de tirarse la basura.
3. La prohibición a los rescatadores, de comprar las mercancías que llegaren a la villa, sino después de treinta días.
4. El abasto de carne, que se remataba por pregón hasta adjudicarlo a quien hubiere ofrecido dar la carne mas barata. Se prohibía matar los animales en ningún otro lugar que no fuera el designado al efecto, el cual debía estar fuera de la población y situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

Sin embargo, la colonización de la Nueva España no fue reglamentada sino hasta el 13 de junio de 1573, cuando el Rey Felipe II firmó la llamada "Ordenanza del señor Felipe II, en descubrir y poblar", donde se consignaron diversas disposiciones que fungieron como base de la convivencia social del recién instaurado municipio de características occidentales. Entre los aspectos sobresalientes de esta ordenanza se pueden mencionar la disposición de la estructura municipal, el señalamiento de facultades a los adelantados o gobernadores y algunas reglas relativas al trazo y ornamentación urbana de las nuevas poblaciones.

Durante la época de la Colonia, las ordenanzas significaron una importante fuente de derecho y son consideradas como la base histórica a partir de la cual evolucionó la actual reglamentación municipal. Los cabildos se

---

5. La hortaliza, el pan y el pescado habían de venderse precisamente en la plaza pública y el pan había de tener el peso y el cocimiento señalados por el concejo.

6. Que los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos habían de acudir a misa.

7. Que todos los vecinos tenían que residir en su villa a lo menos en las pascuas de Navidad, Resurrección y Espíritu Santo.

8. Que el concejo era el único que tenía facultades para dar tierras para labor, ganado o solar para casa.

9. Que ningún sitio de ganado podía darse a distancia menor de media legua de cualquiera sementera de españoles o de indios, que los dueños debían de tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la villa.

10. Que los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y que el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto." OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 110.

rigieron por ordenanzas durante esta época y aún después de la independencia de la Nueva España.

La facultad para dictar estos ordenamientos correspondía al monarca, al virrey y a varias otras autoridades, entre las que se encontraban los cabildos, quienes regulaban la vida municipal, resolviendo con sus ordenanzas los conflictos menores y cuestiones cotidianas de la comunidad. Sin embargo, debido a la poca autonomía con que contaban, los cabildos debían someter las ordenanzas que expedieran a la aprobación de autoridades superiores, tal como se encuentra plasmado en la Recopilación de Indias 2-1-32, donde Carlos V ordenó que: "Las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno; y hallando que son justas y que se deben guardar, los hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años y las remitan a nuestro real Consejo de Indias, para que en cuanto a su confirmación, provea lo que convenga".<sup>128</sup> A pesar de lo anterior, la facultad de los cabildos para dictar sus ordenanzas fue una de las prerrogativas menos vulneradas por los reiterados ataques de la corona española a la autonomía municipal.

España, a principios del siglo XIX, consciente de la necesidad de expedir una nueva legislación que le permitiera hacer frente a los problemas que se le presentaban, generados principalmente por las tensas relaciones que mantenía con sus colonias, emprendió una tentativa legislativa para afrontar

---

<sup>128</sup>

OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 171.



jurídicamente la situación. Es así como reunió a sus Cortes en la Isla de León y en Cádiz, para elaborar una nueva Constitución. El resultado de esa reunión fue la promulgación, el 19 de marzo de 1812, de la Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como Constitución de Cádiz. Esta Constitución, en la que se modificaba sustancialmente el régimen municipal, fue jurada en el virreinato de la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año por el Virrey Francisco Javier Venegas.

La Constitución de Cádiz fue explícita al facultar a los ayuntamientos para que expidieran su normatividad local, tal como se aprecia en el párrafo octavo del artículo 321, donde se establece que estaba a cargo de los ayuntamientos: "Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe".<sup>129</sup>

En nuestro país, en lo que concierne al Municipio, los ayuntamientos desde la época de la colonia, "... tuvieron la facultad delegada para legislar, sometiendo sus disposiciones a la real confirmación, o en algunos casos, ... sólo a la aprobación de las autoridades superiores".<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Op. cit., p. 97.

<sup>130</sup> OTS Y CAPDEQUI, José María. *Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano*, España, Edit. Aguilar, 1969, p. 91.

En la Constitución de 1824, no se dispuso ningún precepto relativo al municipio, estableciéndose llanamente en su artículo 161 que cada Estado tenía obligación de organizar su gobierno interior, pero teniendo como límite las disposiciones establecidas en el Acta Constitutiva y en la propia Constitución. Debido a la vaguedad del precepto y a la ausencia de bases constitucionales que reglamentaran, ya no la facultad reglamentaria de los ayuntamientos sino todo el régimen municipal, "... las entidades que integraban la República, continuaron copiando en este aspecto (régimen municipal) a la Constitución Gaditana, bajo el título casi general de "Régimen Interior de los Pueblos".<sup>131</sup>

Las leyes constitucionales de 1836 contemplaron la institución municipal en la Sexta Ley, de los artículos 22 al 26, en los cuales se dispuso lo relativo a la integración, establecimiento y atribuciones de los ayuntamientos. Sin embargo, no se les otorgó a los ayuntamientos la facultad reglamentaria.

La privación de tan importante facultad se desprende del artículo 14 de la Sexta Ley. En dicho artículo se establecían las facultades de las juntas departamentales, y en el primer párrafo de la fracción VII se dispuso que a ellas tocaba: "Formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento".<sup>132</sup> Las ordenanzas dictadas conforme a tal fracción podían ponerse en práctica

---

<sup>131</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 229.

<sup>132</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Op. cit., p. 241.

inmediatamente, con la salvedad de la resolución que sobre tales dictara el Congreso con posterioridad. Por lo anterior, es posible afirmar que durante la vigencia de esta Constitución, las autoridades municipales sólo tenían carácter ejecutivo, no normativo.

En las Bases Orgánicas de 1843, en el artículo cuatro de la misma se estableció la forma de la división territorial de México, siendo ésta en Departamentos, los cuales se subdividían en distintos partidos y municipalidades. Cada departamento contaba con una asamblea departamental, la cual contaba con la facultad señalada en su artículo 134, de: "X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural".<sup>133</sup> Sin embargo, difiriendo de la Constitución de 1836, carecía de disposiciones detalladas con respecto a los ayuntamientos.

En la Constitución Política de 1857, se consideró al municipio sólo en los artículos 31 fracción II, donde se estableció la obligación ciudadana de contribuir a los gastos del Estado y Municipio donde se residiese; el artículo 36, fracción I, donde se hizo obligatoria la inscripción de los ciudadanos en los padrones municipales y, finalmente, en el artículo 72, fracción VI, donde se estableció la facultad del Congreso: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base, el que los ciudadanos elijan popularmente las

---

133

TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit., p. 426

autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus anteriores locales.<sup>134</sup>

El 10 de abril de 1864, Maximiliano de Hasburgo aceptó el trono mexicano que se le había ofrecido y se comprometió, al aceptar la corona, a supeditar la monarquía a las leyes constitucionales. Ya emperador expidió, el 10 de abril de 1866, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano donde, en el título IX denominado: "De los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades", se estableció la proporcionalidad de habitantes como un criterio que fija la administración municipal propia de cada población, misma que encomendó a sus alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales. No contuvo ninguna disposición relativa a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, dejando las atribuciones de los funcionarios municipales a una ley posterior.

El gobierno de Juárez fue restablecido el 15 de julio de 1867, al hacer éste su entrada a la Ciudad de México, recobrando así su vigencia la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

Porfirio Díaz mermó la autonomía municipal y acentuó el centralismo, agrupando "... a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o

---

<sup>134</sup>

TENA RAMIREZ, Felipe. Op. cit., pp. 617 y 618.

cantón".<sup>135</sup> El gobierno central imponía sus decisiones en las comunidades de los distritos por medio de los prefectos, órganos que despertaron una gran inconformidad y rechazo.

Al triunfo de la Revolución Mexicana, y en ejercicio de lo establecido por el Plan de Guadalupe y sus reformas, el Presidente Carranza expuso la convocatoria para un Congreso Constituyente, a fin de dar cauce institucional a las demandas populares que esperaban su resolución, o al menos el programa para alcanzarla, una vez concluida la lucha armada.

En el proyecto que el Presidente hizo llegar al Congreso Constituyente, y en relación con lo que tratamos, es importante destacar la reforma propuesta al artículo 21 constitucional, para acotar la facultad de la autoridad administrativa de imponer sanciones, sólo por las infracciones cometidas a los *reglamentos de policía*, artículo al cual habría de agregarse en los debates el aspecto de considerar también los *reglamentos de buen gobierno*.

Por otra parte, el proyecto del artículo 115, presentado por Carranza, suscitó acalorados debates en el aspecto hacendario de los municipios y en la parte relativa a los requisitos para elegir gobernadores estatales, pero en él no contuvo ningún aspecto relativo a la facultad reglamentaria municipal, ni se trató tal punto en los debates.

---

<sup>135</sup>

TENA RAMIREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Op. cit., 1985, p. 150.

En síntesis, y con referencia a nuestras dos últimas Constituciones podemos afirmar que, la de 1857 solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios; cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo atinente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era que en la Constitución del Estado de Hidalgo, se establecía la existencia de cuatro poderes, esto es, Legislativo, Ejecutivo, Justicia y Municipal.<sup>136</sup>

En la Constitución de 1917, en el artículo 115 relativo al Municipio libre no se hizo referencia específica a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, sino que fueron las Constituciones estatales las que regularon dicha facultad, presentándose situaciones muy diversas, pues en unos casos los reglamentos municipales tenían que ser autorizados por los Congresos locales; en otros, los reglamentos eran aprobados por los mismos ayuntamientos y, en algunos, los reglamentos tenían que ser publicados por los gobernadores y algunos otros Estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el Congreso del Estado emitiera las bases para su expedición.<sup>137</sup> A partir de las reformas de 1983 al artículo 115, en sus fracciones II y V, respectivamente establece que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen

---

<sup>136</sup> RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Op. cit., p. 113.

<sup>137</sup> GUTIERREZ SALAZAR, Sergio Elías, et. al. **Gobierno y Administración Municipal en México**, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993, p. 181.

gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones y los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

De esta manera, la facultad reglamentaria municipal, consus-  
ceptada por la institución misma, ejercida desde siempre y limitada constantemente, quedó en el texto de nuestra Ley Suprema,<sup>138</sup> en la condición propia que le permitieron las circunstancias de nuestro desarrollo nacional.<sup>139</sup>

---

138

Este aspecto también ha sido plasmado en las Constituciones locales, donde se establece la facultad reglamentaria municipal e incluso, en 22 entidades federativas, se contiene en las Leyes Orgánicas Municipales, títulos o capítulos que, con diversos nombres, se encuentran especialmente avocados a regular tan importante facultad. Al respecto, puede consultarse el anexo del presente trabajo.

139

El caso particular del Distrito Federal no nos corresponde tratarlo, pero, en relación con la facultad reglamentaria, es interesante consignar la modalidad que para el caso de esta Entidad se ha dado: conforme a la Constitución de 1917 que reiteró para los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales su competencia como órganos locales para el gobierno del Distrito Federal, quedó la atribución reglamentaria a cargo del Presidente de la República, al conferírle a este el gobierno de dicha Entidad (artículo 73, fracción VI, inciso primero, hasta diciembre de 1987). En octubre de 1987 se reformó de nuevo el artículo 73 de la Constitución para dar acceso a la llamada "Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la cual se le atribuyeron funciones reglamentarias, al facultarla para dictar los bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, para el Distrito Federal (artículo 73, base tercera, inciso A, hasta diciembre de 1993), atribución que, desde luego, perdió el Presidente de la República. Esta evolución culmina, hasta hoy, con la reforma de 25 de octubre de 1993 a los artículos 73 y 122 constitucionales. Por el primero, el Congreso de la Unión se reservó la facultad para "Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes (artículo 73, fracción IV, inciso g); y por el segundo la Asamblea de Representantes tiene facultades para: "legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal... (artículo 122, fracción IV, inciso g), resultando que la competencia para el Jefe del Distrito Federal consistirá en que: "...ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en

## CAPITULO IV INTERVENCION DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS MUNICIPIOS

### A. El Municipio en Nuestro Sistema Federal.

La doble competencia constitucional -la federal y la estatal-, particulariza el rasgo fundamental del estado federal. El carácter anterior se complementa, en la generalidad de los países que comparten esta forma de organización estatal, con el reconocimiento, dentro del ámbito competencial local, de un tercer nivel de gobierno, constituido por el espacio autonómico otorgado a favor de los municipios.

"El municipio es una especie de circunscripción de carácter político y administrativo que se ubica dentro de un estado... Sin el presupuesto

---

la esfera administrativa a su exacta observancia. *Asimismo expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal.* También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas" (artículo 122, base sexta, inciso g). (Los reglamentos gubernativos del Distrito Federal, por disposición constitucional expresa, como acabamos de consignarlo, serán autónomos, sin perjuicio de los heterónomos o de ejecución).



a que nos referimos no puede hablarse de municipio, es decir que cuando se trate de comunidades organizadas jurídicamente pero que no pertenezcan a ningún Estado ni su territorio forme parte integrante de un espacio territorial más amplio sobre el que se ejerza el imperio de otra entidad política superior, esto es, cuando aquéllas sean libres e independientes, no habrá régimen municipal...".<sup>140</sup>

En la batalla por construir un verdadero federalismo, el municipio ha ocupado -siempre en la vanguardia-, un lugar destacado. Sin embargo, la consecución del pleno ejercicio de las atribuciones que le son inherentes -autonomía política, autonomía financiera y autonomía administrativa-, ha sido una aspiración siempre ahogada por la mayor dimensión que ha caracterizado la relación entre la federación y los estados.

Tradicionalmente, y explicada la circunstancia por el origen mismo de nuestro federalismo, la Federación ha limitado cuanto ha podido el ejercicio de las autonomías locales. Primero a través del expediente de atribuirse, en número y en importancia, lo más destacado de la responsabilidad pública estatal, y luego, destacadamente, a través del ejercicio de un presidencialismo que ha constreñido la posible iniciativa de las comunidades políticas estatales

---

<sup>140</sup>

BURGOA, Ignacio, Op. cit., p. 870.

para avanzar en la regulación y consolidación de su particular ámbito de desarrollo.<sup>141</sup>

El esquema se repite en la relación estado-municipios, y para no ir muy lejos basta con examinar críticamente, -lo que equivale a decir con conocimiento del antecedente y consecuente-, el actual artículo 115 constitucional, que es la norma suprema donde se prescribe la situación jurídica de la institución municipal.

Dice el maestro Burgoa, al referirse a las reformas al artículo 115 constitucional de 3 de febrero de 1983, que nos dieron el texto actual de dicho ordenamiento:

"La teleología de dichas modificaciones aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal en materia tributaria, en dar a los

---

<sup>141</sup>

"La federalización de las materias objeto de regulación ha sido una tendencia clara del sistema mexicano. Desde la federalización de las garantías individuales en 1857 y del comercio en 1883, muchas y muy importantes atribuciones han sido confiadas a la Federación a costa, según veremos, de las entidades federativas. Actualmente, no hay política de trascendencia que no sea facultad federal. Desde la comercial hasta la nuclear, lo mismo que la reforma agraria, la seguridad social, la planeación, la vivienda y la alimentación todas estas materias entre un cúmulo nunca finito han pasado, previa reforma constitucional, a ser competencia del gobierno federal. Incluso los reductos de la autonomía legislativa estatal como son las materias civil, penal y procesal han estado bajo el escrutinio doctrinal de una posible unificación, que han prosperado en la formulación de códigos tipo." GONZALEZ OROPEZA, Manuel. "Reformas Constitucionales para un Federalismo Cooperativo", **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional**, Op. cit., p. 310.

ayuntamientos mayores facultades, incluso legislativas, y en destacar, la importancia que debe tener el municipio dentro de la vida política, económica y social del país. Sin embargo, las referidas reformas, lejos de establecer las bases para la realización de dichos objetivos supeditan a los municipios y a sus autoridades a la potestad de las legislaturas de los Estados, pues las facultan para expedir leyes conforme a las cuales la actividad municipal debe desenvolverse".<sup>142</sup>

Completa el comentario crítico, Moisés Ochoa Campos al expresar:

"La reforma... de 1983, en realidad no significa un paso adelante en el cumplimiento del principio de autonomía municipal que sostiene la Revolución Mexicana y que inspira al artículo 115, desde su redacción por el Congreso Constituyente de 1917. Por esto debe ser estudiada, completada y perfeccionada, ya que adolece de vicios o imprecisiones que deben ser corregidos.

En materia de autonomía municipal, atenta contra el municipio libre postulado desde los planes revolucionarios de los Flores Magón, de Madero y de Carranza.

---

142

BURGOA, Ignacio. Op. cit., p. 895.

No es un paso adelante, representa, por el contrario, un retroceso centralizador contra la institución municipal, en favor siempre de los Gobernadores de los Estados que se convierten así en árbitros absolutos de la vida local. En efecto, la contrarreforma aludida, pone en manos de los gobiernos de los Estados las cinco facultades municipales de mayor importancia, que son: Primera, la facultad hacendaria; segunda, la facultad legislativa municipal; tercera, el orden laboral municipal y la facultad correlativa de regularlo; cuarta, la facultad decisoria municipal de elegir o revocar el mandato de sus muncípales; (y,) quinta, la facultad de ampliar o reducir los servicios públicos municipales".<sup>143</sup>

No corresponde a la materia del presente trabajo el análisis pormenorizado de este tema, sino que deberemos circunscribirnos a lo relativo a los reglamentos municipales, por lo que sólo dejaremos apuntado, en lo que respecta a este apartado, la necesidad de abundar en su consideración, fundamentalmente por quienes tengan la vivencia del ejercicio de la administración pública municipal, y por los estudiosos de la materia, a fin de alcanzar posiciones propositivas que nos permitan avanzar en el espacio del desarrollo municipal.

---

<sup>143</sup>

OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. cit., p. 530.

## **B. Leyes Orgánicas Municipales.**

Conforme al formato del estado federal mexicano, la autonomía de sus entidades se expresa en la facultad de las mismas para expedir su propia norma constitucional, la cual, con la competencia que le origina la Constitución Federal, regulará la vida interna de los estados miembros.

En este contexto, las legislaturas de los estados procedieron -cada una en su tiempo, conforme las particulares circunstancias lo permitieron-, a la expedición de las leyes orgánicas municipales o códigos municipales.

Tendremos oportunidad de ver, en lo singular, algunas de estas leyes o códigos -en lo más significado para la materia de este trabajo-, en el capítulo correspondiente al estudio de caso. En este espacio nos interesa conceptualizarlas, enunciar sus caracteres generales y describir el panorama general de su presencia en el derecho vigente.

La función legislativa en nuestro país es la que, desde el punto de vista formal, realiza el estado por conducto del poder legislativo y desde el punto de vista material atiende a la naturaleza interna de los actos. En este marco, el artículo 70 de la Constitución Federal dispone que "toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto" y tratando de encontrar antecedentes que nos aclaren el sentido de la disposición, tenemos que en la

tercera de las leyes constitucionales de 1836,<sup>144</sup> se establecía la misma disposición; posteriormente, en el "...texto primitivo de la Constitución de 1857, el artículo 64 distinguía las resoluciones del Congreso en "leyes o acuerdos económicos".<sup>145</sup> No obstante lo anterior, se adoptó el criterio de que toda resolución del Congreso tendría el carácter de ley. En 1874, se reformó la Constitución para establecer que las resoluciones tendrían el carácter de leyes o decretos sin definirlos. En la actualidad no se distinguen y se utilizan indistintamente las expresiones leyes o decretos.

En el artículo 133 Constitucional "... se enuncia el principio de supremacía constitucional por medio del cual se dispone que la Constitución es la Ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico ... en México, hay supremacía de la Constitución que se encuentra en el primer grado o en el grado más alto de la pirámide jurídica. En el segundo grado se encuentran las leyes constitucionales y los tratados, y en un tercer grado coexisten el derecho federal y el derecho local ...".<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> "Artículo 43.- Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materia de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo nombre corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas." TENA RAMIREZ, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808-1992**, Op. cit., p. 218.

<sup>145</sup> FRAGA, Gabino. Op. cit., p. 37.

<sup>146</sup> CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**. Edit. UNAM, México, 1980, pp. 28-29.

Derivado del principio de autoridad formal de la ley y fundamentalmente para efectos de estudio e investigación, la doctrina, atendiendo a diversos criterios, clasifica las leyes y las distingue,<sup>147</sup> aunque tiene las mismas características: son actos creadores de situaciones jurídicas generales. Así, conocemos ordenamientos legislativos denominados como: Leyes federales, leyes estatales o locales, leyes complementarias, leyes de necesidad o urgente, leyes de planificación, leyes de enmienda constitucional, leyes marco, leyes de bases, decretos leyes ejecutivos, leyes delegadas, etcétera.<sup>148 149</sup>

Para nuestro tema de estudio nos interesa la clasificación que distingue entre leyes reglamentarias, leyes ordinarias y leyes orgánicas.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> "El procedimiento legislativo clásico únicamente atinó a figurar y conceptuar un solo tipo de "ley", como instrumento operativo del quehacer parlamentario. Este unificado simplificador no puede hacerse cargo de la variedad de necesidades funcionales que en forma creciente debían ser atendidas por las asambleas legislativas ... nuestras constituciones latinoamericanas, muy clásicas en su concepción sobre cómo abordar cuestiones de tecnología legislativa, aun se encuentran muy rezagadas respecto del movimiento diferenciado que, en tal sentido, se advierte en Europa". QUIROGA LAVIE, Humberto. **Derecho Constitucional Latinoamericano**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1991, p. 348.

<sup>148</sup> Idem., p. 544.

<sup>149</sup> Mario de la Cueva distingue entre leyes constitucionales y derecho federal ordinario. Para él las primeras son las que material y formalmente emanan de la Constitución, en cambio, las segundas, sólo emanan formalmente de ella. ... Las leyes constitucionales son de tres grados: 1) leyes orgánicas, que son aquéllas que señalan la actuación y facultades de un órgano federal, 2) leyes reglamentarias, que son las que precisan cómo deben aplicarse los principios de la Constitución, y 3) las leyes sociales, que son aquéllas que desarrolla las bases de los derechos sociales garantizados en la Constitución. CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**, Op.cit., pp. 28-29.

<sup>150</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, Op.cit., p. 301.

Los ordenamientos legislativos que explicitan una base constitucional, se conocen como leyes reglamentarias; aquellos que se expiden en ejercicio de la atribución legislativa, sin referencia particular a principios constitucionales, son llamados leyes ordinarias; y las regulaciones legales que establecen la estructura administrativa y funcional de una dependencia o entidad, se les identifica como leyes orgánicas. Ejemplos de las primeras serían: la Ley General de Educación, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Federal del Trabajo; de las segundas: la Ley Federal de Caza, la Ley para el Uso de los Símbolos Patrios y la Ley Federal de Turismo; de las terceras: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso General y Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.<sup>151</sup>

Desde luego, esta diferenciación es también válida en general, para el estudio de los marcos legales de las entidades.

---

151

Manuel Herrera y Lasso ha clasificado las leyes de la siguiente manera: "La Constitución es la *ley primaria* y las que de ella emanan son *leyes secundarias*, dictadas por el Congreso en ejercicio de facultades específicas sobre materia distinta de la Constitución, o *leyes secundarias* que expiden el Congreso y las legislaturas de los Estados, en sus respectiva jurisdicción, sobre preceptos de la Constitución misma. Estas últimas las he subdividido -inventando un tercer término de clasificación- en *orgánicas* (las que regulan la estructura o el funcionamiento de un órgano de autoridad federal); *reglamentarias* (las que desarrollan en detalle un mandamiento constitucional); y *complementarias* (las que no son desarrollo del germen constitucional, sino adición al texto de la ley primaria y tienen como materia la fijación del alcance de las garantías individuales). Las primeras y las segundas son leyes federales, las complementarias son leyes locales estatuidas por el Congreso federal para el Distrito y Territorios y por las legislaturas de los Estados para cada uno de ellos". Diario Excelsior, diciembre 29 de 1950. Idem., p. 301.



En el espacio de la autonomía estatal las legislaturas de los estados expiden las llamadas leyes orgánicas municipales, llamadas también en algunas entidades, códigos municipales.

En 1981, en el Manual de Administración Municipal, editado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, se expresó:

"Las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos casos, códigos municipales, tienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal y se refieren principalmente a: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; las facultades y obligaciones de los presidentes municipales, síndicos y regidores; la integración de comisiones y ramos de la administración municipal, cuya vigilancia estará a cargo de los integrantes del Ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio municipal y sus poblados (delegaciones, tendencias, etc.); los órganos auxiliares o de colaboración del municipio (consejos, etc.); las principales dependencias de la administración municipal (Secretaría del Ayuntamiento; Tesorería Municipal, etc.); los servicios públicos municipales (panteones,

rastreros, mercados, etc.); las condiciones para contratar, realizar empréstitos; adquirir o enajenar bienes. ...".<sup>152</sup>

Por su parte, y en relación con el tema, José R. Castelazo, nos dice:

"A través de las leyes orgánicas municipales las legislaturas de los Estados están en la posibilidad histórica de establecer bases normativas vinculadas con la realidad para que sean observadas por los municipios al expedir su propia reglamentación. Pero la condición de estas bases es que sean lo suficientemente flexibles para propiciar el desarrollo natural de los municipios.

En síntesis, se puede afirmar que la Ley Orgánica Municipal de cada entidad debe ser genérica y los reglamentos para su funcionamiento habrán de ser específicos en los siguientes aspectos: sociales, políticos, económicos y administrativos. Como se puede apreciar, no se trata de regular tan sólo el funcionamiento de la administración pública municipal, sino el cúmulo de necesidades y demandas de la comunidad que integra el municipio. Es decir, esta reglamentación debe trascender lo meramente administrativo, para estipular y estimular los

---

152

COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. **Manual de Administración Municipal**, México, Presidencia de la República, 1981, pág. 15.

roles correspondientes a los sectores público, social y privado, en las demarcaciones de la comunidad".<sup>153</sup>

Con motivo de las reformas publicadas en febrero de 1983, al artículo 115 constitucional, y en cumplimiento al artículo segundo transitorio de la propia ley modificatoria, las entidades federativas, en su totalidad, han promulgado a la fecha nuevas leyes municipales, recogiendo los principios consagrados en las mencionadas reformas.

### **C. Bases Normativas para los Ayuntamientos.**

En las reformas al artículo 115 constitucional ya referidas, apareció en nuestra Carta Magna, por primera vez en forma expresa y específica, la atribución de la facultad reglamentaria al municipio; se enunció enmarcada en un texto un tanto obscuro que acotaba el ejercicio de la atribución a los límites, materia o instrucción general, de las llamadas "bases normativas", que deberían expedir, a la mayor brevedad, las legislaturas locales.

Se inauguraba en la letra de la normatividad nacional, al más alto nivel, la expresión "bases normativas". La fracción II, segundo párrafo, del citado artículo constitucional, cuyo contenido textual se conserva, expresó:

---

<sup>153</sup>

CASTELAZO, José R. "Reflexiones en Torno a la Reglamentación Municipal", **Estudios Municipales**, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985, pp. 122 y 123.

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

El señalamiento constitucional no fue más allá; en ninguna otra parte, de este documento fundamental, se aludió a las llamadas bases normativas, ni se contuvo elemento alguno que pudiera entenderse intentara una explicación de la recién estrenada expresión. Hurgamos en la exposición de motivos que acompañó a la Iniciativa correspondiente y no encontramos referencia alguna que aclarara el sentido que debiera darse a la expresión que nos ocupa.

Fue en la comparecencia del entonces Secretario de Gobernación, ante el H. Congreso de la Unión para ilustrar a la representación nacional sobre los motivos y alcances de la Iniciativa de Reformas al Artículo 115 Constitucional, en donde encontramos algunas referencias que, al parecer sin pretenderlo, permitían inferir el significado o naturaleza que el autor o autores del Proyecto de la Iniciativa, daban a las llamadas bases normativas.

Dijo el Secretario en alguna parte de su exposición:

"...En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los Ayuntamientos no pormenorizan una ley; son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades

del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades y el establecimiento de bases que asignen garantías mínimas, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales. Así se salvaguarda esta facultad municipal con base en criterios generales que aseguren los objetivos democráticos, económicos y sociales que enmarca la nación".

Si examinamos detenidamente lo anterior, podemos deducir que, en principio, se afirma que los reglamentos municipales serán reglamentos autónomos. No obstante la afirmación, en la referida comparecencia se dice también que una ley general enmarcará la expedición de los reglamentos municipales. En consecuencia, consideramos que existe contradicción en la citada comparecencia, pues lejos de aclarar el concepto de bases normativas, introdujo una confusión; estimamos que la explicación del alcance de la fracción II del artículo 115, evidenció que el concepto de bases normativas sería clarificado en la medida que las entidades federativas las fueran expidiendo.<sup>154</sup>

---

154

Si nos atenemos a la tradición constitucional en México, en cuanto a los reglamentos, sabemos que los que se han adoptado son los heterónomos o de ejecución; los autónomos -proscritos por algunos y aceptados por otros- han sido tema de discusión de los estudiosos y en el cual si bien no hay un punto de convergencia como ya lo hemos comentado, la realidad es de que en nuestro país, con fundamento en el artículo 21 constitucional, se expidieron reglamentos gubernativos y de policía, como reglamentos autónomos; por lo tanto, hubiera sido interesante que en la citada comparecencia del Secretario de Gobernación se precisara el concepto de reglamento autónomo, pues hasta ese momento, se entendía, el que describe o detalla un precepto constitucional y, como en la misma comparecencia se decía que habría una ley general -bases que asignen garantías

La Iniciativa se aprobó por el Constituyente Permanente y pasó a formar parte del texto constitucional, con la redacción de la fracción II que nos ocupa, tal como la reprodujimos en párrafos anteriores.

Comenta Teresita Rendón,<sup>155</sup> respecto al establecimiento de la facultad reglamentaria en 1983 por el Constituyente Permanente, que:

"... fue conveniente, pero extremadamente cauto y corto en sus alcances; ya que por una parte el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115, reconoce la facultad que el ayuntamiento tiene para expedir reglamentos, bandos, circulares o disposiciones administrativas pero otra, se circunscribe y limita al ámbito de la atribución con la expresión: "de acuerdo con las bases normativas que dicte la legislatura local"; de tal enunciado han surgido múltiples confusiones; pues ¿Cómo debe interpretarse? ¿Cómo la Ley Orgánica Municipal?, ¿Cómo límites confinantes al

---

mínimas- que enmarcaría la expedición de los reglamentos municipales, se podría presumir que quería referirse a una ley marco, cuadro o de bases. Así, tratando de comprender el espíritu de la explicación, pudiera entenderse que las bases normativas, serían las leyes o marcos de referencia de los reglamentos municipales, autónomos a partir de esta conceptualización, no de la que se había dado hasta antes de esta reforma.

No obstante lo anterior, no compartimos esta posible interpretación, porque en la referida comparecencia no se explicó adecuadamente la idea de bases normativas y el concepto que se dio de reglamento autónomo es contradictorio. No puede simultáneamente éste pormenorizar una ley -norma por sí mismo determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal- y que luego una ley general enmarque su expedición.

<sup>155</sup>

RENDON HUERTA, Teresita. "Importancia de la Reglamentación Municipal", *Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*, No. 9, México, Estado de Guanajuato, 1992, p. 15.

ayuntamiento sobre su quehacer legislativo?, ¿Cómo un texto especial que señale elementos orientadores de tipo técnico jurídico que deba ser expedido por la legislatura local? Sin alcanzar solución uniforme, las legislaturas locales han dado cumplimiento a esa disposición, de acuerdo a las diversas interpretaciones que pueden surgir. Pese a ciertas divergencias, e. pese arollador del reconocimiento constitucional a la potestad reglamentaria ha dado claridad y certeza en este rubro, al quehacer de los ayuntamientos".<sup>156</sup>

Por nuestra parte, con base en el contexto de lo expresado, en el tratamiento que para el tema hemos encontrado en la doctrina, en los resultados obtenidos en nuestra investigación de campo y en nuestra personal experiencia en la materia, reiteramos nuestra hipótesis, en el sentido de que los autores intelectuales del proyecto de reformas al artículo 115 constitucional -promulgadas y vigentes a partir de febrero de 1983-, debieron de haber abrevado en el conocimiento de la práctica reglamentaria municipal en nuestro país y en el sistema jurídico europeo, en Francia y España particularmente, en

---

<sup>156</sup>

Por su parte, Moisés Ochoa Campos opina al respecto: "En materia legislativa municipal, la nueva fracción II del artículo 115 constitucional, somete a bases normativas centralistas de los Estados, la expedición de los bandos municipales, toda su facultad reglamentaria y, por consiguiente, toda su función legislativa interna que les corresponde como nivel de gobierno que son los municipios, lo que constituye un escandaloso atentado al Municipio Libre, ya que en todo el mundo occidental, o sea desde hace 26 siglos, en el municipio romano, nunca se había vulnera esta atribución legislativa interna de normarse autónomamente para los efectos de su orden interior. A tal grado se está abusando contra esta libertad, que existen ya gobiernos de los Estados que envían, ya formulados centralmente, los bandos municipales a sus ayuntamientos". Op. cit., pp. 530-532.

donde han tenido doctrina y práctica las llamadas "Leyes Marco" o "Leyes Cuadro" y las "Leyes de Bases".

En la legislación del Estado de Nuevo León, anterior a 1983, se encontraba el concepto de Bases Generales que correspondía expedir al Congreso Local y a las cuales deberían sujetarse los ayuntamientos para la formulación de los reglamentos respectivos.<sup>157</sup>

La práctica neoleonesa interpretó como necesaria, y previa a cada expedición de reglamentación municipal, la correspondiente solicitud de autorización al Congreso Local, de parte del ayuntamiento interesado, y, en su caso, el otorgamiento de dicha autorización a través de la expedición de un decreto legislativo conteniendo las Bases Generales, adecuadas a la reglamentación municipal que particularmente, para cada ocasión y para cada municipio, se solicitara.

A partir de 1983, al producirse las reformas vigentes al artículo 115 constitucional, se adecuó la normatividad del Estado de Nuevo León sosteniendo parte de lo que hasta entonces había sido su práctica -las Bases Generales-, pero ahora en el marco del nuevo precepto constitucional nacional; se dio paso -no sustituyendo, sino complementando-, a la expresión "Bases Normativas", y se les homologó a la propia de Bases Generales y se pusieron

---

<sup>157</sup>

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, et. al. **Legislación Pública Estatal**, México, Estado de Nuevo León, 1985, pp. 18 y 55.



éstas en capítulo específico de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de la Entidad, con validez para todos los casos.<sup>158</sup>

En nuestra opinión, el concepto y significado de la expresión Bases Generales, encontrado en la normatividad constitucional y legal del Estado de Nuevo León, y su práctica misma, constituye un antecedente importante -sin duda conocido por los autores de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983-, para la adopción de la expresión Bases Normativas, referida a la facultad reglamentaria municipal, en la Constitución nacional.

En Francia el expediente de las "Leyes Cuadro", permitió a la administración regular por vía reglamentaria múltiples materias que, en estricto derecho, debieron ser objeto de disposición legal, ante la definitiva disposición

---

158

Constitución del Estado de Nuevo León: "Artículo 63.- Pertenece al Congreso: ...V.- Expedir las *Bases Generales* a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para la formación de los reglamentos respectivos. ...Artículo 131.- Quedan facultados los ayuntamientos para promulgar su Reglamento Interior y los demás necesarios para el buen servicio, ajustándose a las *Bases Generales* a que se refiere la fracción V del artículo 63 de esta Constitución... Asimismo, tendrán expresamente además, las siguientes facultades: I.- Expedir de acuerdo con las *Bases Normativas* indicadas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones". (P.O. de 16 de diciembre de 1917).

Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León: "Artículo 26.- Son atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos: ...VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos municipales necesarios para el mejor funcionamiento del ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las *Bases Generales* que contiene esta ley. ...Artículo 161.- Los Reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las *Bases Normativas* que se señalan en la presente ley. ...Artículo 166.- Para la aprobación y expedición de los Reglamentos municipales, los ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente título y a las siguientes *Bases Generales*:..." (P.O. de 27 de marzo de 1992).

de la Constitución Francesa de 1946 en el sentido de que: "sólo la asamblea vota la ley; ella no puede delegar este derecho".<sup>159</sup>

La práctica mencionada produjo una sobreestimación de la atribución normativa de la administración, es decir, una exagerada extensión del poder reglamentario y con esto una acentuación del centralismo y una ~~enajenación~~ de los controles correspondientes.

Al comentar esta circunstancia Don Miguel Acosta Romero expresa:

"De las Leyes Cuadro se puede afirmar que... contienen breves artículos que enuncian y dejan traslucir la finalidad que se propone la reglamentación; pero la brevedad y su generalidad propician que sea el órgano ejecutivo quien estatuya de manera amplia y complementaria los principios contenidos en la Ley Marco... los integrantes del Parlamento sólo superficialmente han cumplido con su específica función de legislar. Han legislado, sí, pero se puede afirmar sin ambages que lo han hecho de manera incompleta, eludiendo su deber de acordar ordenamientos jurídicos completos".<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., p. 752.

<sup>160</sup> Ibidem.

Por lo que corresponde a España, la atribución reglamentaria de la administración se contiene en el artículo 97 de la Constitución de la Monarquía Parlamentaria, de 27 de diciembre de 1978, actualmente vigente, y que prescribe: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes".<sup>161</sup>

Sin embargo, la dificultad para situar en la práctica los límites entre la ley y el reglamento -de nuevo frente a las prisas y pragmatismo de la administración y la complejidad funcional del parlamento- hizo que el antecedente francés tuviera acogida en España y, aunque procurando evitar el exceso ya comentado, también proliferaron, cuando menos hasta antes de 1978, las "Leyes Marco".

"Las Leyes "cuadro" constituyen una técnica frecuentemente seguida en nuestros días para conseguir la coordinación de los diversos Departamentos Ministeriales en el logro de una determinada finalidad, generalmente económica. En tales Leyes se fija el "cuadro" o "marco" dentro del que deberán actuar el Gobierno y la Administración. Y, dado su carácter vinculante, habrán de ser observadas no sólo al dictar resoluciones concretas, sino también cuando se ejercite la potestad reglamentaria.

---

161

FERNANDEZ VIAGA, Plácido, et. al. *La Constitución de la Monarquía Parlamentaria*, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 157.

En consecuencia, la Ley "cuadro" es distinta de la Ley de delegación; lo que no impide que, en ocasiones, en aquélla se faculte al gobierno para dictar un Decreto Legislativo. Pero entonces, como en el supuesto antes contemplado nos encontramos con que una misma Ley tiene el carácter de Ley de delegación y de Ley "cuadro". Por lo que, como norma, podemos afirmar, en conclusión, que en principio, salvo la indicada posible dualidad, las disposiciones dictadas en desarrollo de una Ley "cuadro", tendrán carácter de reglamento y no de Decretos Legislativos".<sup>162</sup>

Además, con la evidente intención de dar una salida a la necesidad objetiva de que la administración provea por la vía normativa al cumplimiento de los fines del estado y al cumplimiento de sus atribuciones -frente a un Poder Legislativo imposibilitado por las formalidades constitucionales y los factores reales que confluyen en un órgano político de esta naturaleza, para producir, en cantidad, calidad y tiempo oportuno, todos los ordenamientos necesarios-, la Constitución Española también incluye en su articulado la llamada "Delegación Legislativa", al instruir en su artículo 82.1 lo siguiente: "Las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no incluidas en el

---

<sup>162</sup>

ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**, España, Edit. Tecnos, 5a. ed., 1976, p. 88.

artículo anterior".<sup>163</sup> De esta manera se han producido un número importante de las llamadas "Leyes de Bases", que a su vez originan los "Decretos Legislativos", forma de expedición de los "Textos Articulados de la Ley".<sup>164</sup>

De lo anterior, lo que nos interesa es la expresión Ley de Bases, que en nuestra opinión junto con el concepto de Base General, de la Constitución Política de Nuevo León, inspira la correspondiente -Bases Normativas- en la fracción II del artículo 115 constitucional.

Sin embargo, la intención o significado de lo que los autores del proyecto de reformas a que hemos venido haciendo referencia debieron de haber querido plasmar en el texto de su propuesta, creemos que corresponde a la previsión contenida en el artículo 150, del Capítulo III, del Título Octavo, de la citada Constitución Española, que establece los principios generales del régimen ibérico de las llamadas "Comunidades Autónomas"; dice el citado artículo: "Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los

---

<sup>163</sup> FERNANDEZ VIAGAS, Plácido, et. al. Op. cit., p. 154.

<sup>164</sup> En el Derecho Español la Ley de Bases, aparte de enunciar los contenidos que deberá explicitar el Decreto Legislativo de la Administración, concede en su texto la calidad de Ley, no de Reglamento, al producto de esta verdadera delegación legislativa, dando origen a los llamados "Textos Articulados de la Ley". Esta figura, una especie dentro del género de la delegación legislativa, se conoce en el Derecho Español como delegación recepticia. V. GARCIA DE ENTERRIA. Op. cit., Capítulos IV y V.

Tribunales, en cada *Ley Marco* se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas".<sup>165</sup>

Nos parece muy posible que un conocedor de estos antecedentes, puesto en algún momento en la posibilidad de asesorar un proyecto de marco normativo municipal, pudiera hacer la extrapolación y adecuación de conceptos y significados. Si se piensa que el espíritu de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, era avanzar en la estrategia de la descentralización del país, principio de gobierno de la administración federal mexicana en turno, y que, en lo que se refiere a la facultad reglamentaria municipal, no era claro el grado en que habría de avanzarse en este espacio del ejercicio de la autonomía municipal -fundamentalmente a la luz de las grandes desigualdades entre los municipios y los proverbiales grados de marginación, así como frente al espacio que a las entidades debe corresponderles para ser ellas mismas las que regulen lo que es "la base de su división territorial y de su organización política y administrativa"-, es posible que se haya tomado la expresión "Bases Normativas" para significar que los municipios deberían regular sus regímenes propios mediante reglamentos enmarcados o encuadrados siempre en una disposición legal -de esta forma se seguía la concepción tradicional de que no hay reglamento sin ley- pero dejando a las legislaturas, y aquí es donde podríamos encontrar el avance en el abordaje de la técnica legislativa del constitucionalismo europeo, que sean éstas las que a través de sus actos

-leyes- que ahora serían leyes cuadro, según Luis Carlos Sábica, "de vigencia duradera, ya que aporta un marco flexible y de contenido variable",<sup>166</sup> las que dieran las pautas a los municipios para expedir sus reglamentos, los cuales tendrían el carácter de tales y no de leyes.

Precisamos nuestra hipótesis de la siguiente manera: Con el antecedente de las Bases Generales del Estado de Nuevo León, de las Leyes Cuadro francesas y españolas y las Leyes de Bases españolas, -las primeras y las leyes cuadro o marco, productoras básicamente de reglamentaciones y las segundas verdaderas delegaciones legislativas-; la adaptación consistió en tomar la expresión de unas, y la analogía de las otras con la situación que se quería resolver, y se construyó así la expresión "Bases Normativas", que determina en nuestro país la naturaleza y límite de la facultad normativa municipal.

De esta manera se resolvió, frente a la fracción I del artículo 89 constitucional, fuente de la facultad reglamentaria ejecutiva (y sus correspondientes en las constituciones estatales), el origen o fuente constitucional, hasta 1983 obscuro y discutido, de la facultad reglamentaria municipal, en el marco de nuestro sistema federal, que concibe al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

---

<sup>166</sup>

Apud. QUIROGA LAVIE, Humberto. **Derecho Constitucional Latinoamericano**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991, p. 349.

El por qué la Constitución Nacional se ocupó tan prolijamente de la situación jurídica fundamental de los municipios y no dejó esta atribución al ejercicio legítimo de la autonomía de los estados, es también cuestión que tiene que ver con inercias históricas -nuestro apego por el centralismo-, producto de las muy particulares condiciones de nuestro desarrollo y evolución, circunstancia que sólo apuntamos pero que, desde luego, no nos corresponde aquí examinar.

Volviendo a nuestro primer comentario, la obscuridad del texto de la reforma en estudio, al no explicar el sentido o extensión de la expresión Bases Normativas, la atribuimos al conocimiento certero de la enorme heterogeneidad de los municipios mexicanos, cuya menor proporción podría, si acaso, incorporarse a una nueva dinámica político-administrativa sólo con el antecedente de un tiempo razonable -con seguridad de largo plazo-, para estar en condiciones de "modernizarse". El texto constitucional, por antonomasia general y lacónico, quiso expresar en su letra esta contrastante circunstancia: la necesidad de avanzar -cambiar- en la condición municipal nacional y la dificultad de encontrar una estrategia que hiciera viable el cambio.

En relación con el tema, Miguel Acosta Romero, en su tratado multiconsulto establece: "En consecuencia, si por bases normativas entendemos leyes, ordenamientos que expide el Congreso Local, los bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones no tendrán su origen directo en la Constitución, en cuanto que desarrollen un principio establecido en la



misma, sino que para ello necesitan la legislación que dicte el Congreso, es evidente que no se trata de reglamentos autónomos".<sup>167</sup>

Es también importante destacar que, en relación con la expedición de las bases normativas por parte de las legislaturas locales para regular la atribución reglamentaria municipal, su ejercicio suscitó diversas interpretaciones en los estados, pues como ya lo hemos comentado, ante el texto del artículo 115 constitucional, éstas tuvieron la libertad de instrumentarlas en su marco jurídico local. Así, hemos encontrado en el transcurso del presente trabajo las siguientes interpretaciones, todas vigentes:

- Asimilan las bases normativas a la propia Ley Orgánica de Administración Municipal los Estados de: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos,<sup>168</sup> Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

- Los Estados de Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, establecen que los ayuntamientos expedirán sus bandos y reglamentos de acuerdo con las bases normativas que establezcan las

---

<sup>167</sup> ACOSTA ROMERO Miguel. Op. cit., p. 783.

<sup>168</sup> El 29 de diciembre de 1983, se publicaron las Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos, siendo el primer ordenamiento de esta naturaleza que se expidió en el país, las cuales fueron abrogadas por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial el 4 de noviembre de 1992.

legislaturas de los estados, es decir, las bases normativas no quedan reservadas únicamente a la Ley Orgánica Municipal, sino que se pueden encontrar en la misma y en la legislación estatal en general.

- Los Estados de Sinaloa y Tamaulipas han expedido un particular ordenamiento al respecto, la Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno. El Estado de Michoacán, por su parte, expidió su Ley de Bases Normativas para la Expedición de Bandos y Reglamentos Municipales.

Del anterior resumen, podemos afirmar que, en principio, los estados de la República se enmarcan en la regla de que todo reglamento supone la existencia previa de una ley, y en algunos de ellos, se reconoce la existencia de reglamentos autónomos.

La consideración de lo expresado nos brinda la oportunidad de concluir este apartado, en un primer esbozo de lo que pudiera ser parte de nuestras conclusiones al final del presente trabajo:

1.- En relación con la facultad reglamentaria es indiscutible la vigencia del principio general que nos señala que todo reglamento explicita una ley, regla que es a su vez consecuencia del respeto a la división de poderes, principio que rige la distribución de competencias públicas. Reiteramos nuestra convicción de que la naturaleza intrínseca de una disposición reglamentaria es su referencia a un ordenamiento legal, es decir, es, "en su carácter comple-

mentario e instrumental de la Ley", "...la creación de derecho objetivo para los ciudadanos no puede independizarse de la ley en el estado moderno"-,<sup>169</sup> en el que tiene este ordenamiento su más alta justificación, y en la proporción en que se vulnera esta naturaleza, padece el estado de derecho. La experiencia histórica está allí: todos los regímenes fascistas, o con esta tendencia, han disminuido el significado del principio formal de la ley para asumir administrativamente la atribución: legislativa, vía: los decretos-ley, delegaciones legislativas de casi "plenos poderes", o, en su caso, un autónomo hiper ejercicio reglamentario.<sup>170</sup>

Pero, tratándose de los reglamentos municipales la posible interpretación que hemos esbozado en párrafos anteriores, en relación con la explicación del Secretario de Gobernación en su comparecencia ante el Congreso de la Unión para explicar la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, creemos que realmente no se tuvo en cuenta.

2.- La existencia del estado de derecho en nuestro país, ha configurado una estructura nacional, establecida desde la cima de nuestro Documento Fundamental, en donde se perfilan tres niveles de gobierno. De esta manera, la Constitución reparte entre la federación, los estados y los

---

<sup>169</sup> GARCIA DE ENTERRIA. Op. cit., p. 200.

<sup>170</sup> En Francia las Leyes Marco tuvieron su apogeo de 1946 a 1958, y en España, junto a los Decretos-Ley, durante todo el período franquista. V. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit., pp. 750-752 y ENTRENA CUESTA, Rafael. Op. cit., pp. 76-81.

municipios la responsabilidad pública, es decir la tarea de cumplir los fines del estado.

Este trípode de poder público no contradice la organización federal de la República, pero sí la matiza, circunstancia que advertimos al conocer las atribuciones de cada nivel de gobierno.

La federación y los estados, en congruencia con la existencia del estado federal, mantienen sus respectivas atribuciones constitucionales y, ambas instancias, se organizan según el principio de la división de poderes. La existencia de dos ámbitos facultados para la elaboración y expedición de leyes es la esencia del sistema federal.

El municipio, por su parte, por su origen y esencia, es concebido como "la base de la división territorial y de la organización política y administrativa" de los estados. Es decir, es una instancia interna de estructuración de las entidades federales, a quienes compete fijar sus atribuciones y limitaciones. No funcionará bajo el principio de la división de poderes porque éste, en el sistema federal, sólo tiene dos espacios o ámbitos de presencia. (Aunque algunas de las funciones del municipio coincidan "materialmente" con las correspondientes a una división de poderes).<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup>

El Estado de México y el de Oaxaca, en sus Constituciones hablan de "funciones de legislación" de sus ayuntamientos (artículos 142 y 103, respectivamente).

"Por tanto, en el seno municipal no se da, estrictamente hablando, la división de poderes, sino más bien, la distribución de funciones inherentes que la caracterizan, sobre todo y por lo que se refiere a las funciones legislativa y ejecutiva".<sup>172</sup>

Resulta interesante la experiencia de Brasil, la cual debiera explorarse y ponderarse por los estudiosos, para que, en una revisión integral de nuestro esquema federal pudiera, ¿por qué no?, incorporarse a nuestra Constitución. Ya hemos visto en nuestro país la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultad reglamentaria primero y hoy con facultades legislativas. Si bien no estamos examinando el tema, el ejemplo está ahí y consideramos que en este aspecto, significa un avance.

---

172

El fenómeno nuevo en el campo del federalismo lo constituye, sin duda, Brasil, el cual con su Constitución de 1988, ensaya un régimen federal cooperativo al máximo, comenzando por establecer en el documento citado, que "La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, todos autónomos en los términos de esta Constitución".\*

"El gobierno municipal del Brasil es el gobierno de los dos poderes. El Preteito, que representa al Ejecutivo Municipal, administra pero no legisla; en cambio, la Cámara Municipal (Cámara de Vereadores) legisla, pero no administra... La ley municipal tiene las mismas características que la ley federal y estatal, sus diferencias son que la expide la Cámara Municipal y rige en ámbitos diferentes; sin embargo, los actos de procedimiento son los mismos, ya que la Constitución de Brasil norma el procedimiento legislativo federal y estatal y remite la misma normatividad para el proceso legislativo municipal". PEREZ GARCIA, Arturo. "Situación del Municipio en Brasil durante los Gobiernos Militares", **Los Municipios de Iberoamérica**, México, Gobierno del Estado de Puebla-Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 1992, pp. 132-135.

\* Artículo 18 de la Constitución de la República Federativa de Brasil. **El Constitucionalismo en las Postimerías del Siglo XX: Las Constituciones Latinoamericanas**, México, UNAM, 1994, pp. 200 y 201.

**CAPITULO V**  
**ANALISIS COMPARATIVO DEL EJERCICIO DE LA FACULTAD**  
**REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN CINCO ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**(ESTUDIO DE CASOS)**

**A. Metodología, Técnicas, Instrumentos y Procesamiento de Información.**

A la par del desarrollo del marco teórico expuesto en las páginas anteriores, fuimos avanzando en la ejecución de las acciones que correspondían a la investigación de los textos normativos estatales vigentes, en lo referente a la materia en estudio. Realizamos de esta manera una revisión de las constituciones locales y de las leyes orgánicas municipales o sus equivalentes, específicamente en cuanto a la facultad reglamentaria de los municipios, así como la forma como recogían el concepto de bases normativas. De esta revisión obtuvimos los elementos que nos permitieron seleccionar los Estados que serían objeto de la muestra. Para estos efectos, previamente determinamos una serie de datos que consideramos serían los indispensables para detectar características interesantes dentro del marco jurídico de cada una de las entidades federativas, los cuales presentamos en un cuadro comparativo que estamos anexando al trabajo.

Primeramente, nos interesaba encontrar un concepto de bases normativas. Respecto de este punto, concluimos que no se establece ni en las constituciones ni en las leyes orgánicas municipales; la mayor parte de estos ordenamientos transcriben solamente el texto constitucional. También en este apartado buscamos saber cómo los Estados instrumentaron las bases normativas, encontrando lo siguiente: los Estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán, le confieren a la Ley Orgánica Municipal el carácter de bases normativas, es decir, en dichas leyes se contienen las bases para que los ayuntamientos expidan sus reglamentos; los Estados de Jalisco, Morelos, Nayarit y San Luis Potosí, le otorgan a la Ley Orgánica Municipal el carácter de bases normativas parciales, lo que significa que éstas pueden además contenerse en otros ordenamientos que expida el Congreso; los Estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, le confieren a la legislación estatal que tenga relación con el ámbito competencial del Municipio, el carácter de bases normativas, y finalmente, los estados de Sinaloa, Michoacán y Tamaulipas que han expedido las bases normativas, particularmente, referidas a los bandos de policía y buen gobierno, excepto Michoacán que son para toda la reglamentación municipal.

Por otra parte, apuntamos que, respecto de la facultad reglamentaria en materia de desarrollo urbano, algunos Estados la puntualizan en sus Constituciones (Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán)

y en sus Leyes Orgánicas (Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas); sin embargo, en algunos casos las sujetan a las bases normativas (Jalisco, Nayarit, Sonora y Quintana Roo).

Otro dato que buscamos fue el relativo al concepto de reglamentos autónomos; el resultado fue que no lo hallamos en ninguna Constitución ni en ninguna Ley Orgánica Municipal; lo que sí encontramos en algunas Leyes Orgánicas Municipales, fue un capítulo o título referido a las bases normativas conforme a las cuales los ayuntamientos expedirían sus reglamentos y algunas leyes de bases normativas para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno y de los reglamentos. De todo este primer examen, consideramos que las entidades que conformarían la muestra para nuestra experiencia de campo serían los Estados de Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa, Estado de México y Sonora.

Estimamos representativa la muestra, tanto cuantitativa como cualitativamente; lo primero porque corresponde a un 16.1% del universo -31 entidades- y lo segundo por algunas razones derivadas de lo antes expuesto, entre las cuales las más destacadas son:

- Nuevo León: Fue el único Estado donde, antes de 1983, encontramos en su legislación municipal el concepto de bases generales, referido a la facultad reglamentaria municipal.



- Quintana Roo: Es de los Estados que ha expedido una interesante reglamentación municipal, y cataloga al bando de policía y buen gobierno como reglamento autónomo.

- Sinaloa: Es una de las tres entidades en donde se han promulgado específicamente "Bases Normativas para la expedición del Bando de Policía y Buen Gobierno".

- Estado de México: Por su tradición y cercanía a la Ciudad de México y a los centros de estudio y de poder político, consideramos sería la entidad con mayor desarrollo en la materia.

- Sonora: Es nuestro Estado y sería ilógico sustraerlo del presente trabajo.

Para cada caso, se consideró primero su expresión constitucional, enseguida su texto legal municipal y luego los reglamentos más importantes de uno de los municipios de cada entidad; en este último particular, razonamos que debieran ser objeto de nuestro estudio básicamente los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos del funcionamiento del ayuntamiento y de la administración municipal, y después de ellos, los que alcanzáramos a localizar y examinar. Se estudiaron los textos aludidos estableciendo su congruencia, tanto entre ellos como con el artículo 115 de la Constitución Federal (o, en su caso, con el artículo 21 del propio ordenamiento nacional); los resultados de este trabajo se procesaron y elaboramos cuadros

sinópticos y síntesis normativas que constituyen el apéndice y el anexo del presente estudio.

Además, establecimos comunicación directa -personal- con académicos y funcionarios de cada Estado, procurando que fueran personas que conocieran el tema y, de preferencia, que su trabajo estuviera o hubiere estado, relacionado con la materia. Fue ilustrativa y altamente estimulante esta parte de nuestra experiencia de campo.

## **B. Procesamiento de la Información, Primeros Resultados y Conclusiones Parciales del Presente Estudio.**

Al término de la actividad descrita contamos con los elementos de juicio precisos y suficientes para poder, seriamente y con rigor académico, sostener si nuestra hipótesis se probaba o no. Como consecuencia de ello, estuvimos también en la posibilidad de arribar a conclusiones, no solamente categóricas en cuanto a la existencia o no de determinada circunstancia, sino conclusiones propositivas que, al rigor académico autoexigido, agregaran una muestra del estado en que quedaba nuestra convicción, en relación con el tema tratado.

En el contexto de todo lo reseñado presentamos los resultados de nuestra experiencia de campo:

## 1. El Caso del Estado de Nuevo León.

La Constitución Política del Estado de Nuevo León establece en su artículo 63, fracción V, que el Congreso Local expedirá las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos para elaborar su marco reglamentario. El acatamiento a estas bases generales también es contemplado en el primer párrafo del artículo 131; pero además, la fracción I de este artículo faculta a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.<sup>173</sup>

---

173

"Como podemos ver estas disposiciones hablan de bases generales y de bases normativas, creemos que se están refiriendo a lo mismo, y en base a esto podemos decir que las bases normativas de que nos habla el artículo 115 de la Constitución Federal, tienen como característica de que son generales y como tal no pretenden dar una normación detallada sobre las materias que abarque la facultad reglamentaria de los municipios.

Se puede decir que las bases normativas expedidas por el Congreso del Estado no son leyes, ya que de serlo así, lo habría dicho la Constitución Federal y por otra parte, en la Constitución de Nuevo León al enumerarse las facultades del Congreso distingue perfectamente las leyes de las bases generales.

En el caso de Nuevo León las bases normativas que expide el Congreso del Estado son un conjunto de preceptos jurídicos con un contenido muy limitado, que sólo da los lineamientos a seguir para la expedición de los reglamentos. Es por esto que también se puede apreciar la gran diferencia entre una ley y las bases normativas.

En sentido estricto, estos reglamentos autónomos para tener validez, deben estar en concordancia con las bases normativas que dicte el Congreso del Estado quien tiene la obligación de expedirlas, de otra forma, no tendrían validez. La existencia de las bases normativas es obligatoria y esto se deduce del mismo texto del artículo 115 fracción II constitucional, ya que claramente dice que éstas "deberán" ser establecidas por las legislaturas de los Estados".\*

Si bien es interesante lo citado, que se desprende de uno de los pocos trabajos que existe sobre el tema de los reglamentos autónomos, no estamos de acuerdo con el comentario anterior, ya que encontramos contradictorio lo aseverado. Admite que las bases generales y las bases normativas del artículo 115, tienen como característica que son generales; luego afirma que las bases normativas expedidas por el Congreso del Estado no son leyes, porque de serlo lo habría dicho la Constitución federal y además la Constitución local

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León (P.O. de 28 de enero de 1991), dispone en su artículo 26, inciso a), fracción VII, que los ayuntamientos tendrán la atribución de elaborar, aprobar y actualizar los reglamentos municipales, de conformidad con las bases generales contenidas en el mismo ordenamiento. Asimismo, el título sexto de este ordenamiento está dedicado a la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, y en su artículo 161 reitera la obligación de que los ayuntamientos se ajusten a las bases normativas que se señalan en dicha ley; en este título se establecen propósitos generales de los reglamentos municipales y un capítulo segundo denominado "De las Bases Generales para la expedición de reglamentos municipales", donde se determinan en forma genérica lineamientos sobre la expedición de los reglamentos, relativos principalmente a que éstos propicien el fortalecimiento del municipio libre, que se aboquen a la búsqueda de la seguridad y la comodidad de los habitantes del municipio, que respeten las garantías individuales, que se mantenga una congruencia de los ordenamientos, tanto en su articulado como con las otras normas jurídicas, y otros más.

Resulta conveniente relacionar el contenido de las bases generales que se contemplan en la Ley Orgánica de la Administración Pública

---

distingue las leyes de las bases normativas. Lo contradictorio resalta cuando afirma que las primeras son generales y las segundas no. Respecto de la definición que da de bases normativas, nos parece que no precisa el alcance de dichos preceptos, suponemos que deben ser generales al traducirse en lineamientos a seguir.

\* LISA VILLARREAL, Armando. **La Justificación Jurídico-Administrativa de los Reglamentos Autónomos**, Tesis de Licenciatura, División de Ciencias Jurídicas, Universidad de Monterrey, 1987, pp. 41 y 42.

Municipal del Estado de Nuevo León, con la jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que, en 1977, con motivo de la declaración de inconstitucionalidad del Reglamento de Tránsito del Distrito Federal, acotó la materia susceptible de regularse por medio de reglamentos autónomos. Del criterio expresado destacamos lo siguiente:

“... Al respecto, este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma substancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como lo son, por ejemplo, las (sic) libertad de trabajo o de comercio (artículo 5o.), o su vida, libertad, propiedades, posesiones, derecho, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc., esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo (sin ley a reglamentar) del Presidente de la República, pues éste estaría ejerciendo facultades legislativas y reuniendo dos poderes en uno. En cambio, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno cuando no regula ni afecta en forma substancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no los vienen a coartar. Cuando las autoridades administrativas condicionan una actividad lícita a ciertos requisitos, ello puede ser materia de reglamento de buen gobierno cuando el requisito impuesto es meramente de control, sin que venga a estorbar ni a impedir o afectar un derecho básico de los gobernados. En estos casos,

la reglamentación se suele referir a cuestiones más o menos triviales, que requieren cierta agilidad administrativa en su control y que no podría ejercer razonablemente el poder legislativo. Pero cuando el requisito o la condición exigidos dejan al arbitrio o a la discreción de la autoridad administrativa el que el gobernado pueda dedicarse o no, a una actividad lícita, de manera que su negativa razonada menoscabe el derecho del gobernado, o lo afecte en sus derechos protegidos, esto ya no puede ser materia de reglamentos autónomos del Presidente de la República, sino que tendrá que ser materia de una ley del Congreso ...".<sup>174</sup>

Es razonable suponer que los redactores del proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, hubiesen abrevado en la jurisprudencia citada, específicamente, en lo que concierne a que los reglamentos respeten las garantías individuales y a que los mismos no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales; por lo tanto, pudieron considerar que, desde esta perspectiva, se trataría de reglamentos autónomos: Las bases generales serían leyes marco o cuadro y de las mismas derivarían los reglamentos autónomos.

En 1968, la fracción V del artículo 63 de la Constitución Local era idéntica a la actual; sin embargo, la fracción I del artículo 131 no existía, pues fue adicionada el 28 de diciembre de 1983, introduciendo al texto constitucional

---

<sup>174</sup>

Semanario Judicial de la Federación, 7a. época, Vol. 97-102, p. 379.

las acepciones "bando de policía y buen gobierno" y "bases normativas", sin que se modificara el de bases generales que ya se contenía en la misma Carta Magna.

En el ámbito legal, la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Nuevo León -expedida el 3 de abril de 1963 y antecedente de la actual-, fue el ordenamiento que reguló la actividad reglamentaria municipal, tanto antes de la reforma constitucional del artículo 131 (P.O. 28 de diciembre de 1983) e incluso después de ésta, ya que, como establecía que los municipios debían regularse por la Constitución local, ese ordenamiento y las bases reglamentarias, era armónica con la reforma constitucional y por ende, suponemos, no expidieron una nueva ley orgánica municipal.

El artículo 13, fracción XI, de la ley en cita, facultaba a los ayuntamientos para "...expedir su reglamento interior, de los gubernativos y los referentes a los servicios públicos, de los bandos de policía y buen gobierno y en todo caso los referentes a: tránsito, espectáculos, agua potable, alcantarillado, pavimentación, limpieza, alumbrado, rastros, mercados, parques, paseos, jardines, panteones,<sup>175</sup> vías públicas, nomenclatura de calles, inspección y vigilancia de construcciones de particulares, ornato de calles, casas de baile, juegos permitidos, hospitales, asilos, casas de cuna, guarderías

---

<sup>175</sup>

Citamos como ejemplo el Decreto número 147 del Congreso del Estado de Nuevo León, en el cual establece las bases centrales para que el Ayuntamiento de Monterrey, expida el Reglamento de Panteones, publicado en el Periódico Oficial el 31 de diciembre de 1975. En cuanto a su contenido, contempla siete bases, en las que en términos generales se establece lo relativo a la prestación del servicio público de panteones.

infantiles, fábricas de substancias peligrosas o insalubres o que producen ruido, humo o emanaciones molestas o peligrosas, y todos los demás que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad, salubridad y seguridad públicas, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta ley, en el capítulo respectivo". El título decimocuarto del mismo ordenamiento intitulado "Bases generales para la expedición de reglamentos municipales", establecía que los ayuntamientos elaboraban las bases generales para la expedición de los reglamentos de servicios públicos municipales que se enviaban al Congreso del Estado, a fin de que ese órgano expidiera las bases generales a que se refiere la fracción V del artículo 63 de la Constitución Local; a este título fueron agregados, el 1o. de enero de 1964, los artículos 54 y 55 relativos a los reglamentos de policía y buen gobierno, mismos que fueron derogados posteriormente, el 22 de diciembre de 1965.

Con respecto al contenido del Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Monterrey en vigor, fue expedido en 1968 y ha sido reformado en varias ocasiones (es interesante atender a la circunstancia de que no se haya expedido uno nuevo, sino que solamente se haya reformado el de 1968); éste hace referencia, en su artículo 1o. a lo dispuesto en los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Constitución Política Local, fundamentando en dichos preceptos la competencia de la autoridad administrativa de castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. Aún cuando contiene algunas disposiciones gubernativas, como son aspectos relativos al establecimiento de bolsas de trabajo, medidas de cooperación en materia educativa, protección



de infantes y otras más, su contenido se aboca principalmente a aspectos de policía, como son la organización del Departamento de Seguridad Pública Municipal, las atribuciones del personal de dicho departamento; las faltas gubernativas y de policía; procedimientos de calificación de faltas y las sanciones.

Del anterior contexto constitucional y legal se desprende entonces que, en el Estado de Nuevo León, aún antes de la reforma de 1983 al artículo 115 de la Carta Magna Federal, los reglamentos municipales se emitían con base en un cuerpo jurídico que emitía el Congreso Local y que se denominaba "base general", la cual era expedida para cada reglamento en particular, y en ella se señalaban aspectos generales de la materia a reglamentar y se acotaban los límites de la misma. Así, al momento de emitirse el reglamento de policía y buen gobierno (1968), aún no se introducía en la Constitución Local la acepción bases normativas; sin embargo, sí se encontraba claramente regulado en la Ley Orgánica de los Municipios el procedimiento para la expedición de bases generales, aclarando en el artículo 52 que esas bases eran para los reglamentos relativos a los servicios públicos. Con la adición de los artículos 54 y 55 se cubría el aspecto de la expedición de bases generales para reglamentos de policía y buen gobierno, pero con la posterior derogación de los mismos, en 1965, se dejó de cubrir el supuesto de las bases generales para este tipo de ordenamientos.

Es así como el reglamento de policía y buen gobierno del municipio de Monterrey, al hacer referencia a los artículos 21 de la Constitución

Federal y 25 de la Constitución Local, y al no contar con una base general en la que se haya basado su expedición, se convierte en un reglamento autónomo, pues reglamenta directamente los preceptos constitucionales que le facultan para sancionar las faltas gubernativas y de policía.

Con la información recogida sobre esta entidad, sintetizada en los párrafos anteriores, concluimos que tanto el marco jurídico constitucional como el legal del Estado de Nuevo León, guardan congruencia con el artículo 115 de la Constitución Federal, y que las bases normativas para el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, se contienen en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, identificadas con la expresión bases generales. En cuanto a su marco reglamentario, tomando como referencia al Municipio de Monterrey, se dan en éste, las siguientes particularidades:

- a) Existen reglamentos actualizados y otros obsoletos.
- b) Con excepción de uno, todos los reglamentos son de ejecución.
- c) El reglamento de policía y buen gobierno está expedido con fundamento en los artículos 21 y 25 de las Constituciones Federal y Local respectivamente, ambos, por cierto, con idéntico texto; lo anterior lo define como reglamento autónomo.

d) Significamos la existencia de un número importante de reglamentos, unos anteriores y otros posteriores a 1983;<sup>176</sup> pero a partir de 1991, todos derivados de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, reiterando con esto la singularidad de que son éstas las bases normativas o las bases generales, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos. En consecuencia, reiteramos que los reglamentos son heterónomos o de ejecución.

## **2. El Caso del Estado de Quintana Roo.**

▪ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo fue promulgada el 11 de enero de 1975 y las reformas, correspondientes a las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, se promulgaron en febrero de 1985. En relación con el tema destacamos, de este documento fundamental estatal, lo siguiente:

1.- La facultad reglamentaria municipal se contiene en el artículo 160, fracción I, referida a las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, que a la letra dice: "Expedir su reglamento interior, los gubernativos y de policía, de acuerdo a las bases normativas establecidas en la Ley Orgánica Municipal".

---

<sup>176</sup>

Reglamento de Cierre Comercial (1964), Reglamento de Espectáculos Taurinos (1966), Reglamento de los Espectáculos de Box y Lucha Libre (1975), Reglamento de Construcciones (1983), Reglamento de Tránsito y Transporte (1983), Reglamento de Anuncios (1983), Reglamento de Limpia (1990), Reglamento para el Control del Ejercicio de la Prostitución (1992), el Reglamento de la Administración Pública Municipal (1992).

2.- Como excepciones al precepto anterior encontramos, en este mismo ordenamiento, las siguientes:

a) Conforme al artículo 90 el Gobernador, expide el Reglamento de Seguridad Pública y Tránsito del Municipio donde reside.

b) De acuerdo con el artículo 128, los Reglamentos de Desarrollo Urbano se deberán expedir conforme a la ley respectiva.

3.- No menciona el Bando de Policía y Buen Gobierno.

▪ La Ley Orgánica Municipal, a su vez, fue promulgada el 6 de junio de 1986. En este ordenamiento destacan los siguientes aspectos:

1.- Enuncia las bases normativas para la expedición de: El Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento de la Administración Municipal, el Reglamento para las Concesiones de los Servicios Públicos y el Reglamento para el Desarrollo Urbano.<sup>177</sup>

2.- En varios artículos remite a otras leyes para fundar los reglamentos municipales.

---

<sup>177</sup>

Véase lo dispuesto en el artículo 128, de la Constitución Local; de acuerdo con el cual los reglamentos de desarrollo urbano se expedirán conforme a la ley respectiva; en cambio, en la Ley Orgánica se sujetan dichos reglamentos a las bases normativas.

3.- No alude al Bando de Policía y Buen Gobierno.

4.- En el artículo 64, enumera los reglamentos que el Ayuntamiento podrá expedir y promulgar: El interior del Ayuntamiento, el de la administración municipal y organismos auxiliares, los correspondientes a los servicios públicos municipales, los relativos a desarrollo urbano, vivienda y ecología, y los demás reglamentos que propicien el desarrollo normal de la vida comunitaria.

5.- El artículo 65 contiene las bases normativas a las que los municipios del Estado de Quintana Roo deberán sujetarse al expedir sus reglamentos. Es un solo artículo, con seis incisos, en no más de veinte renglones, en donde se expresan sólo requisitos de procedimiento y límites generales, prácticamente los obvios, para el ejercicio de esta atribución.

▪ El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Benito Juárez, fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 30 de noviembre de 1993, y sus aspectos más destacados en lo que a nuestro estudio corresponde son:

1.- En la exposición de motivos se le denomina como "autónomo", sin explicar con base en qué.

2.- Es un bando de policía y buen gobierno, es decir, lo que tradicionalmente han sido estos ordenamientos, ya que se refiere casi a la

totalidad del universo de la vida municipal, con apenas apuntes normativos para cada aspecto gubernativo.

3.- En su texto remite cuando menos a otros 17 diversos reglamentos.

• Por otro lado, resulta oportuno señalar que la Ley de Seguridad Pública, publicada en 29 de enero de 1988, contiene los siguientes detalles:

1.- Establece que la prestación del servicio de seguridad pública en el Estado corresponde en forma concurrente al Poder Ejecutivo Estatal y a los ayuntamientos.

2.- Señala que habrá una Dirección Estatal de Seguridad Pública y Tránsito y una Dirección Municipal de Seguridad Pública y Tránsito, y cada una de estas unidades administrativas deberá tener su respectivo reglamento, expedido el primero por el Ejecutivo y el segundo por el Ayuntamiento que corresponda.

3.- Reitera que corresponde a los ayuntamientos la expedición de los reglamentos en materia de seguridad pública (artículo 13, fracción I).

Para complementar nuestro estudio, consultamos también los siguientes ordenamientos legales: La Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías Carreteras y la Ley de Agua Potable y Alcantarillado; asimismo, los

reglamentos Interior del Municipio y de la Administración Pública Municipal, del Municipio de Benito Juárez (Cancún).<sup>178</sup>

Con la información recogida sobre esta entidad, sintetizada en los párrafos anteriores, concluimos que tanto el marco jurídico constitucional como el legal del Estado de Quintana Roo, guardan congruencia con el artículo 115 de la Constitución Federal, y que las bases normativas para el ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, se contienen en la Ley Orgánica Municipal. En cuanto a su marco reglamentario, tomando como referencia al municipio de Benito Juárez (Cancún), se dan en éste, las siguientes particularidades:

1.- En el Estado de Quintana Roo, por mandato constitucional, las bases normativas para la expedición de los reglamentos municipales se encuentran en la Ley Orgánica Municipal. Sin embargo, por disposición de esta misma, es posible encontrar bases normativas para los reglamentos municipales en algunas otras leyes, en todo caso especificadas según corresponda.

2.- Según el texto de la Ley Orgánica Municipal y en congruencia con el señalamiento de la Ley Estatal de Seguridad Pública, lo correspondiente a la organización de la policía deberá contenerse en el reglamento de la Dirección Municipal de Seguridad Pública y Tránsito, quedando en el Bando de Policía y Buen Gobierno, lo relativo a las actividades que coadyuvan a conservar la paz, la tranquilidad y la seguridad pública.

---

<sup>178</sup>

Publicados los dos en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de 29 de enero de 1988.

3.- En síntesis, sostenemos que en el caso particular del Municipio de Benito Juárez (Cancún) del Estado de Quintana Roo, su Bando de Policía y Buen Gobierno es heterónimo, pese a la declaración propia en sentido contrario, siendo la Ley Orgánica Municipal, su base normativa. Lo que llama la atención es que lo denominen Bando, cuando esta expresión no aparece ni en la Constitución ni en la Ley Orgánica.<sup>179</sup> El resto de los reglamentos estudiados tienen el carácter de reglamentos de ejecución y su base normativa es la Ley Orgánica Municipal.

### 3. El Caso del Estado de Sinaloa.

La fracción II del artículo 125 de la Constitución Local, establece que los ayuntamientos tienen la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de

---

179

Puede entenderse que este ordenamiento sea autónomo en otras interpretaciones, ya sea en función de su expedición, pues la realiza el ayuntamiento sin la intervención del Poder Legislativo; o bien, que se le denomine autónomo porque la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo sólo señala las materias que pueden reglamentar los municipios -sería una especie de Ley marco o cuadro-, y establece, dentro de las bases generales para la expedición de los reglamentos, que no deben afectar las garantías individuales ni invadir las esferas de competencia federal o estatal, siendo entonces Reglamentos Autónomos -en este aspecto retoma los lineamientos que se desprenden de la tesis del primer Tribunal Colegiado, respecto del contenido de los reglamentos autónomos-. Esta interpretación, creemos que se actualiza en el Bando de Policía y Buen Gobierno, instrumento en el que expresamente dicen que es un reglamento autónomo, lo que, sin duda, es una aportación al derecho administrativo local, la cual consideramos debieron de incorporar en la ley; es decir, establecer la naturaleza jurídica de los reglamentos autónomos, pues si nos atenemos al marco teórico y legal utilizado en nuestro país, no podríamos llegar a la misma conclusión. En esta misma interpretación de reglamentos autónomos, destaca el reglamento de promoción del sistema de tiempo compartido en el Municipio Benito Juárez de Quintana Roo, el cual deriva directamente de la Ley Orgánica Municipal, se encuadra en la materia turística y no afecta garantías individuales, ni invade el marco federal; por ende, sería un reglamento autónomo, aunque en la exposición de motivos y en el articulado no se haya denominado así.



observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas establecidas en la misma Constitución y en las leyes.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa -publicada en el Periódico Oficial el 24 de mayo de 1984-, sólo señala, dentro de las facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de gobernanación, la de reglamentar la prestación de los servicios públicos y expedir los reglamentos relativos a la administración municipal, estableciendo únicamente la obligación de publicarlos en el Periódico Oficial; asimismo, contiene un capítulo particularmente referido a los reglamentos donde, en el artículo 69, explicita esta materia, preceptuando que: "Los ayuntamientos tendrán la facultad de expedir los reglamentos municipales relativos a la estructura y funcionamiento de las dependencias municipales y al régimen, administración y funcionamiento de los servicios públicos..."; posteriormente hace una clasificación de los reglamentos municipales y enuncia los temas que pueden reglamentarse, entre los cuales señala la seguridad pública -artículo 71, fracción III-; pero en ninguna parte de esta Ley se menciona a las bases normativas, de lo que se desprende, en congruencia con lo establecido en su Constitución, que es una de las varias leyes que pueden contemplar bases normativas.

En el ordenamiento que referimos, los bandos de policía y buen gobierno sólo se mencionan en la fracción V del artículo 20, al apuntarse que es una obligación de los ayuntamientos vigilar que los establecimientos de reclusión de los infractores a este tipo de ordenamientos municipales, reúnan las condiciones debidas de higiene y seguridad; sin embargo, los artículos 31, fracción VI, y 61, fracción VII, establecen, respectivamente, la facultad del presidente municipal de imponer sanciones a los infractores de los reglamen-

tos gubernativos y de policía, reiterando, en el ámbito local, las disposiciones contenidas en el artículo 21 de la Constitución Federal, y la facultad de los síndicos y comisarios municipales de vigilar que en su jurisdicción no se alteren la tranquilidad y el orden público y de sancionar a los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía; por lo anterior, se observa que en la Ley Orgánica Municipal vigente, se utilizan ambas acepciones indistintamente. (Bando y reglamento).

Esta Entidad, conforme a su mandato constitucional ("... de acuerdo con las bases normativas establecidas en esta Constitución y en las leyes"), se alinea con aquellas entidades que conciben a las bases normativas en el texto de las leyes que tengan que ver con los reglamentos, aún cuando esa naturaleza de bases no se exprese en el texto de la ley; atendiendo a ello, el Congreso del Estado de Sinaloa expidió, el 26 de abril de 1988, la Ley que Establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa, cuerpo normativo que contiene disposiciones que dan uniformidad a este tipo de ordenamientos a fin de que, tal como se señala en los considerandos que acompañan a esta ley, los "...habitantes, al transitar de un municipio a otro, no se enfrenten a reglamentaciones o a situaciones del todo diversas a las del municipio de origen o de residencia". Por lo anterior, entendemos que la expedición de estas bases normativas buscó instrumentar parte de las reformas al artículo 115 constitucional en el ámbito de los municipios sinaloenses, y brindar mayor seguridad jurídica a los ciudadanos al sentar una base clara y precisa para reglamentar a través de los bandos de policía y buen gobierno.

La Ley en cita, contiene disposiciones relativas a la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, estableciendo que éstos serán

aprobados previa consulta popular y expedidos por los ayuntamientos de los municipios cuya jurisdicción regirán; define el concepto de falta o infracción al bando, como toda conducta antisocial que, no constituyendo delito, afecte la moral pública, la salud, la propiedad, la tranquilidad de las personas u ofenda las buenas costumbres; y clasifica las faltas, en: contra la seguridad y tranquilidad de las personas, contra la moral y las buenas costumbres, contra la higiene y la salud pública, contra la propiedad y las faltas relativas a la prevención de delitos. Asimismo, establece las sanciones a que podrán hacerse acreedores quienes incurrir en una falta; contiene además disposiciones generales sobre la aplicación de las sanciones, los tribunales de barandilla y el procedimiento que se realiza ante los mismos.

Por su parte, el Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Culiacán, Sinaloa, (P.O. No. 118 de 28 de septiembre de 1988) señala en su artículo primero, que dicho ordenamiento: "...contiene disposiciones de observancia obligatoria dentro del Municipio de Culiacán, Sinaloa y sanciona la conducta antisocial de los gobernados que alteren o pongan en peligro el orden público o atenten contra la seguridad y tranquilidad de las personas". Efectivamente, del análisis del bando se desprende que el contenido se centra en desarrollar el catálogo de faltas, en concordancia con la clasificación que de éstas se hizo en la Ley de Bases. La citada clasificación corresponde a las materias que tradicionalmente han sido objeto de los bandos. Sin embargo, algunas de las faltas en razón de las materias de ecología -contaminación visual, y de la generada por ruido, energía lumínica y olores; contaminación del suelo por residuos sólidos no peligrosos -basura-; y salud, control sanitario en el ámbito de la salubridad local, entre otras, en virtud de que hay una nueva distribución de competencias en dichas materias y, por ende, una regulación al respecto, amerita que se revise el contenido en

el bando de dichas faltas; ya algunas de éstas no se están enmarcando en la clasificación de faltas contra la higiene y la salud pública, sino más bien se encuadrarían contra la ecología y el control sanitario, en materia de salubridad local.

También en el Bando se establecen las sanciones que podrán imponerse, y son: Amonestación, multa, arresto, trabajo comunitario y reparación del daño (esta última no aparece en la Ley de Bases); además, se contempla lo relativo a los tribunales de barandilla y al procedimiento que se sigue ante ellos.

Con lo anterior, es posible concluir que el Bando de Culiacán se apega a su base normativa -la Ley que establece las Bases Normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa-, excepto en lo que hace a las sanciones, ya que va más allá de la ley de bases; lo que nos lleva a estar en presencia de un reglamento de ejecución. Con esta óptica podemos afirmar que, según el sustento teórico desarrollado en el capítulo tercero de este trabajo, el Bando de Culiacán es un bando que se apega al concepto tradicional de bando de policía y buen gobierno.

Conocimos también el Reglamento Interior (P.O. número 137 de 14 de noviembre de 1980) y el Reglamento Orgánico de la Administración Municipal (P.O. número 08 de 18 de enero de 1993), así como el Reglamento de Aseo y Limpieza (P.O. número 153 de 23 de diciembre de 1983), y el Reglamento Municipal de Espectáculos y Diversiones Públicas (P.O. número 18 de 10 de febrero de 1986), todos del Municipio de Culiacán, Sinaloa, y de su estudio y consideración concluimos que son reglamentos de ejecución,

cuya base normativa es la Ley Orgánica Municipal, sin perjuicio de encontrar bases normativas correlativas en otras disposiciones legales de la Entidad.

#### **4. El Caso del Estado de México.**

La Constitución del Estado de México, en su artículo 70, fracción V, señala que corresponde a la Legislatura "...establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de observancia general..." dentro de las jurisdicciones de cada municipio; además, el artículo 143 dispone, en su primer párrafo, que los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requiera el régimen, gobierno y administración del municipio, con sujeción a las limitaciones que contenga la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos. Es interesante apuntar que el artículo 142 de la Constitución Local, señala que los ayuntamientos ejercen dos tipos de funciones: Por una parte, las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio -donde claramente encuadra la facultad reglamentaria del municipio- y, por otra, las de inspección, a fin de que se cumplan las disposiciones legislativas que se expidan.<sup>180</sup>

En el ámbito legal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (G.O. de 2 de marzo de 1993), establece en la fracción I de su artículo 31 que los ayuntamientos cuentan con la atribución de "expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones

---

<sup>180</sup>

Es claro que aún cuando la Constitución Política del Estado de México hace referencia a funciones de tipo legislativo, se refiere a la naturaleza material de los actos que se emitan en ejercicio de dichas funciones, pues en ningún momento los municipios de esta entidad federativa están facultados para expedir leyes, sino que todos los ordenamientos con disposiciones de carácter general que expiden, quedan comprendidos dentro del ejercicio de la facultad reglamentaria.

administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones". Esta Ley contiene un título especial donde se consignan aspectos de reglamentación municipal, en cuyo capítulo primero se estatuyen disposiciones relativas a los bandos y reglamentos municipales; en el artículo 161, de este capítulo se establece que los bandos municipales regulan y deben contener las normas de observancia general que requieran el gobierno y la administración del municipio que los expide. Posteriormente se indican, en el artículo 162 de esta Ley, una serie de materias que, como mínimo, deben contenerse en los bandos municipales, entre las que pueden mencionarse el nombre y escudo del municipio; el territorio y organización territorial y administrativa del municipio; la población del municipio; el gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; los servidores públicos municipales; el desarrollo económico y bienestar social; la protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; la actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; las infracciones, sanciones y recursos; y a fin de no cerrar el espectro del contenido de los bandos municipales, señala en la fracción X del artículo antes mencionado "las demás que se estimen necesarias". Además de las anteriores disposiciones, esta Ley contiene normas relativas a la publicidad de los ordenamientos municipales y la obligación de que los municipios actualicen su marco reglamentario, como ya lo mencionamos en un principio. Destaca, por su singularidad en el contexto nacional, el señalamiento del artículo 160, en su segundo párrafo: "El 5 de febrero de cada año el Presidente Municipal, acompañado de los demás miembros del Ayuntamiento, en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones".

Sin embargo, en ninguna parte de la Ley Orgánica Municipal se hace mención de las bases normativas, aun cuando el artículo primero de dicho ordenamiento preceptúa en forma genérica que dicha ley: "...tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales", y enseguida reitera, ya en su artículo 3o., que: "Los Municipios del Estado regularán su funcionamiento de conformidad con lo que establece esta ley, los bandos municipales, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables".

Revisando la fundamentación del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca, capital del Estado, encontramos que se basa expresamente en los preceptos constitucionales y legales antes mencionados. A fin de determinar la naturaleza jurídica del Bando en estudio, partimos de que, atendiendo a la Constitución Local, las bases normativas son expedidas por la Legislatura del Estado y, en virtud de que el artículo 143 del mismo ordenamiento establece que los bandos de policía y buen gobierno se atenderán a las limitaciones que señala la Ley Orgánica Municipal y otras leyes, podemos afirmar que las bases normativas para este tipo de ordenamientos tienen el carácter de leyes; este aspecto se ve reforzado por el propio Bando, que en su articulado hace alusión a las disposiciones de otras leyes locales, como son en materia electoral y de protección al medio ambiente. Las anteriores consideraciones con respecto a las bases normativas del ordenamiento en estudio, nos permiten concluir que nos encontramos frente a un reglamento de ejecución.

Ahora bien, analizando el contenido del Bando, se observa que comprende disposiciones en todas las materias señaladas en el artículo 162 de la Ley Orgánica Municipal, ya que abarca una amplia gama de actividades

gubernativas y, en materia de policía, establece infracciones y sanciones a quienes incurran en la comisión de faltas administrativas. Esta amplia gama de materias que se regulan en el Bando, proporciona una idea de la importancia que reviste en el marco normativo municipal.

Correspondiendo a nuestra expectativa, pudimos constatar que, en efecto, el Estado de México ha generado una profusa normatividad municipal; de acuerdo a nuestro material recabado, los 121 ayuntamientos de la Entidad han reglamentado, unos más otros menos, más de 50 actividades municipales. Siendo heterónomos, conforme a nuestro estudio, estos ordenamientos van desde el propio bando municipal hasta los reglamentos interiores, los de trabajo, adquisiciones, hacienda municipal, obras públicas, servicios públicos, vialidad y tránsito, espectáculos y diversiones públicas, expendios de bebidas alcohólicas, del buen ciudadano, de los visitantes distinguidos, para señalar algunos de ellos.<sup>181</sup>

## **5. El Caso del Estado de Sonora.**

La Constitución del Estado de Sonora señala, en su artículo 64, fracción XXXVIII, que el Congreso del Estado tendrá facultades: "Para fijar las bases conforme a las cuales los ayuntamientos expedirán sus disposiciones de observancia general en sus respectivas jurisdicciones..."; asimismo dice, en su artículo 136, fracción IV, que es facultad de los ayuntamientos: "Expedir, de acuerdo con las Bases Normativas que establezca el Congreso, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones

---

<sup>181</sup>

MONTEMAYOR MEDINA, Leticia. **La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Estado de México. Tesis Profesional**, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, Enero de 1994.



administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que serán publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora”.

Las disposiciones del artículo 136 antes mencionado, son reiteradas en el marco legal, pues el artículo 37, fracción XIII, de la Ley Orgánica de Administración Municipal (B.O. No. 10, Sección III, de 2 de febrero de 1984), contiene una disposición muy similar.

En lo anterior podemos apreciar que, en esta Entidad Federativa, las leyes que expide el Congreso del Estado son las Bases Normativas en las que deben basarse los ayuntamientos para expedir su normatividad.

En este punto, encontramos que la base normativa de los bandos de policía y buen gobierno de esta Entidad es la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora (B.O. No. 19, Sección I, de 3 de septiembre de 1987), la cual expresamente acota, en sus artículos 174 y 175, que los bandos municipales tienen por base normativa dicha Ley; asimismo, establece que es en ellos donde se han de pormenorizar en forma detallada las disposiciones contenidas en la mencionada Ley y las faltas de policía y buen gobierno. A éstas se les considera como las acciones u omisiones que, sin ser constitutivas de delito, alteren el orden y la tranquilidad públicos, realizadas en los lugares públicos.

La Ley de Seguridad Pública circunscribe el contenido del bando a la materia de seguridad pública, y, en su artículo cuarto transitorio, dispone que se derogan todas aquellas disposiciones contenidas en los Bandos de Policía y Buen Gobierno de los Municipios del Estado, que se opongan a dicha

Ley o que regulen supuestos que, en los términos de la misma, no sean materia de seguridad pública, por lo que, por ejemplo, el Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo, debiera consignar solamente disposiciones relativas a la seguridad pública.

Si bien es cierto que lo anterior restringe el contenido del Bando a la materia de seguridad pública, también lo es que el mismo pudiera ampliarse, ya que al incluir el catálogo de las faltas de policía y buen gobierno, y dado el concepto que trae de éstas, es factible ensanchar el espectro, incluyendo aquellas acciones u omisiones que alteren el orden y la tranquilidad públicos.

Por otra parte, destaca en la ley en estudio la participación ciudadana en el proceso de aprobación, reforma o derogación de los bandos de policía y buen gobierno.

Con lo antes expuesto, apuntamos que la naturaleza jurídica del Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo, es la de un reglamento heterónomo derivado de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora.

Pese a la acotación que señala la base normativa antes mencionada, el Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo contempla un sinnúmero de disposiciones gubernativas que no tienen relación con la seguridad pública, tal como son aspectos relativos a la organización territorial, el escudo del municipio, la creación y concesión de servicios públicos municipales y aspectos relativos al régimen administrativo del ayuntamiento, por lo que se apega al concepto tradicional de bando, rebasan-

do las disposiciones que al respecto señala la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora que, reiteramos, es su base normativa.

En cuanto a los reglamentos relativos a la organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento y a la estructura y funcionamiento de las dependencias municipales, encontramos que su base normativa es la Ley Orgánica de Administración Municipal, la cual enuncia en su artículo 37, fracción XIV, que los ayuntamientos deberán formular su reglamento interior que defina el Gobierno, la organización y funcionamiento del propio Ayuntamiento, así como la creación, organización y funcionamiento de sus dependencias directas.

De acuerdo con las bases normativas que ha establecido el Congreso, la expedición de reglamentos interiores únicamente se basa en la aludida Ley Orgánica de Administración Municipal la que contempla aspectos de la instalación e integración, del funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos, así como de la organización administrativa de los municipios.

Lo antes expuesto determina que la naturaleza jurídica de los reglamentos aludidos sea de reglamentos heterónomos, derivados de la Ley Orgánica de Administración Municipal.

Conocimos además algunos otros ordenamientos reglamentarios del Municipio de Hermosillo, y al estudiar su fundamentación confirmamos el significado que en la Entidad se ha dado a la noción de bases normativas:

- El Reglamento de Comercio y Oficios en la Vía Pública (B.O. de 5 de septiembre de 1988); el Reglamento de Designación de Nomenclatura para los Bienes del Dominio Público del Municipio de Hermosillo (B.O. No. 19 de 2 de septiembre de 1991); y el Reglamento para el Servicio Público de Limpia, Recolección, Manejo y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Municipio (B.O. de 14 de septiembre de 1987), tienen como base normativa, de acuerdo a su fundamentación y texto, la Ley Orgánica de Administración Municipal para el Estado de Sonora.

- El Reglamento de Construcción para el Municipio (B.O. de 1 de octubre de 1987), conforme a sus artículos 1o. y 2o., reconoce como base normativa la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora (B.O. No. 14, Sección I, de 4 de febrero de 1985).

- El Reglamento de Mercados y Centrales de Abasto (B.O. No. 19 de 5 de septiembre de 1988), deriva de la Ley Orgánica de Administración Municipal, de la Ley que Regula la Prestación de Diversos Servicios Públicos Municipales en el Estado de Sonora (B.O. No. 14, Sección II, de 17 de agosto de 1987), y de la Ley de Salud para el Estado de Sonora, siendo éstas sus bases normativas (B.O. No. 18, de 30 de agosto de 1984).<sup>182</sup>

Es concluyente pues que, para el Estado de Sonora, tanto en su legislación como en su práctica administrativa, y en relación con la normatividad municipal, sólo tiene cabida la noción de reglamento heterónimo o de ejecución.

---

<sup>182</sup>

La última abrogada por la Ley de Salud para el Estado de Sonora (B.O. No. 50, Sección I, de 22/06/92), que dejó subsistentes las disposiciones administrativas expedidas con la Ley anterior, en todo lo que no se opusieran a su texto.

## CONCLUSIONES

1) El estado de derecho es la expresión máxima, a nuestro tiempo, de la evolución alcanzada por el grupo social al organizar la vida comunitaria. Descansa sobre la existencia de un orden jurídico, legal y legítimo, conformado por un número significativo de ordenamientos que tienen su origen y materia en un primer documento fundamental llamado genéricamente, en el caso de los países con predominio del derecho escrito, Constitución Nacional.

2) El Estado Mexicano surge como tal, en el concierto de las naciones modernas, al promulgarse la Constitución de 4 de octubre de 1824; aparece ya con su actual nombre, Estados Unidos Mexicanos y organizado como República, Federal, Representativa y Democrática, caracteres que identifican al Estado Mexicano.

3) Legitimado el modelo de Estado que preferimos, le dimos vida al dotarlo de las instituciones cuya existencia le otorgan la calidad y cualidad que permitió su reconocimiento internacional: Es decir, por las instituciones, nos constituimos en un Estado de Derecho.

4) Los cuatro caracteres ya referidos; los derechos individuales, y los sociales, y el juicio de amparo que es su garantía; la división de poderes como formato para el ejercicio del poder público; el régimen presidencial de gobierno; la democracia como sistema de vida y el municipio libre, constituyen los principios fundamentales o instituciones que dan viabilidad y prospectiva al Estado Mexicano.

5) El municipio es la institucionalización de la vida de una comunidad, organizada bajo un orden normativo subordinado a una instancia jurídica superior (en los Estados modernos al poder central, a la provincia o departamento, o a la entidad federativa).

6) En 1519 Hernán Cortés funda la Villa Rica de la Veracruz en las costas del hoy Estado del mismo nombre, así el municipio es una institución que nos llega de España con las especificidades que la evolución histórica de este pueblo le habían inscrito.

7) Con base en las Ordenanzas de los reyes de España -destacadamente las de 1573 y 1629 expedidas por Felipe II y Felipe IV, respectivamente, de los Virreyes y demás autoridades coloniales, incluyendo las de los propios conquistadores y colonizadores que al avanzar en el dominio territorial lo hacían fundando reales de minas, presidios o colonias agropecuarias, se fundaron, con base en los citados asentamientos, el resto de los municipios en la Nueva España.

8) La normatividad municipal -ordenanzas- provino así, en principio, de los órganos de gobierno superiores al propio municipio; pero no fue toda, no podía serlo, pronto los propios cabildos recibieron atribuciones para darse sus ordenanzas, con la salvedad de que obtuvieran la aprobación de las autoridades superiores. Empezó de esta manera a generarse una real normatividad municipal que, con el tiempo, adquirirá su propia tradición y significado.

9) El 27 de septiembre de 1821 alcanzamos nuestra independencia nacional; en el intento por darnos un destino pasamos por un primer

interregno monárquico (1822-1823), para llegar a constituirnos como Estado a partir de la Constitución de 4 de octubre de 1824.

10) En el siglo XIX, la existencia del Municipio mexicano fue aleatoria; dependió su tratamiento de la tendencia política nacional que alcanzara el poder. Los grupos conservadores, propugnadores de la República Centralista, lo reconocieron y regularon con particular estima en las dos constituciones que, sucesivamente elaboraron y promulgaron en el momento de su ejercicio gubernamental, la Constitución de 1836 denominada Las Siete Leyes Constitucionales y la Constitución de 1843 más conocida como Las Bases Orgánicas de la República Mexicana. En su turno, los grupos liberales, propugnadores de la República Federal, en sus Constituciones -también dos- prácticamente ignoraron al Municipio, dada su convicción de que debía corresponder a las entidades federativas su adopción y regulación; tal fue la visión de las Constituciones de 1824 y la Constitución de 5 de febrero de 1857.

11) Al finalizar el siglo XIX, consolidada la República y el Federalismo, la condición del Municipio era de abandono por parte de las instancias federal y estatales, y de sobrevivencia por su parte. Dejados a su suerte en lo relativo a la obtención de recursos apenas alcanzaba a recaudar lo necesario para lo indispensable; administrativamente los sostenía su experiencia, y políticamente estaban totalmente sometidos a la instancia estatal a través de los tristemente célebres "jefes políticos".

12) Nuestro siglo irrumpe con la primera revolución, la de 1910, al término de la cual nuestro país aportará al mundo la primer Constitución Política-Social, para regir los destinos de un país, promulgada el 5 de febrero de 1917.

13) Con el antecedente de los planes, programas y reformas constitucionales y legales expedidas antes, durante y después del movimiento reivindicador de 1910, que explicaron y dieron sentido y cauce a la inquietud popular, en el documento constitucional referido recibe cabida la materia municipal, de manera destacada. Específicamente en el artículo 115 constitucional, se califica a la Institución como municipio libre, dotándolo de personalidad jurídica, de una relativamente más apropiada hacienda y consagrando el principio que lo convierte en un real tercer nivel de gobierno al prescribir que: "no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

14) El artículo 115 de la Constitución de 1917, no hizo referencia expresa a la facultad reglamentaria del ayuntamiento, sino que, siguiendo la tradición federalista, el Constituyente dejó a los Estados que se encargaran de esta previsión, en virtud de su propio mandamiento que concibió el municipio, como "la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados".

15) En las condiciones anteriores, fueron las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales las que otorgaron a los ayuntamientos la atribución reglamentaria. Pero, tratándose particularmente de los bandos de policía y buen gobierno -en gran proporción la única normatividad municipal reglamentaria por mucho tiempo- las entidades fluctuaron entre su propia autorización o lo que se interpretó como autorización al respecto de la Constitución Federal: Los artículos 10 y 21 constitucionales, en cuyos textos originales se aludía a los reglamentos de policía y buen gobierno.

16) La normatividad municipal es, por antonomasia, heterónoma, en virtud de su calidad reglamentaria, es decir de la circunstancia de que su



expresión deberá ser siempre referida a una disposición legal. La excepción a la regla anterior, en el derecho nacional mexicano, la constituyeron los reglamentos municipales autónomos, que desarrollan directamente bases o principios constitucionales (federales). El ejemplo típico de estos ordenamientos fueron los bandos de policía y buen gobierno, expedidos por algunos ayuntamientos con fundamento en el artículo 21 de la Constitución Federal.

17) Será hasta las reformas al artículo 115 constitucional de 6 de febrero de 1983, cuando se reitera expresamente, en la fracción II, segundo párrafo del propio artículo citado, la facultad reglamentaria para los municipios, incluyendo los bandos de policía y buen gobierno, sometiéndola, sin embargo, a su adecuación a las "bases normativas" que al respecto deberían expedir las legislaturas de los Estados. En la fracción V, de este mismo artículo, se autorizó la expedición de los reglamentos municipales relativos a desarrollo urbano.

18) Ni el texto del proyecto de reforma constitucional, ni su exposición de motivos, ni la posterior comparecencia del Secretario de Gobernación ante la Cámara de Representantes para explicar la reforma, aclararon el significado de la expresión "bases normativas", quedando de nuevo para los Estados, como sucedió, el que las entendieran como lineamientos a expresar en sus constituciones y leyes orgánicas, o en éstas solamente, o en el conjunto de leyes con referencia a materia municipal o, inclusive, en un ordenamiento particular referido precisamente a las "bases normativas para la expedición de los bandos y/o reglamentos municipales".

19) Las bases normativas a que deberán referirse siempre los reglamentos municipales, serán expedidas por las legislaturas locales,

conforme al artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, por lo que, formal y materialmente deben ser consideradas disposiciones legales.

20) La expresión "bases normativas" tiene su origen, en nuestra opinión, en las "bases generales" del Estado de Nuevo León, anteriores a 1983, y en las "leyes cuadro o marco" y "leyes de bases", francesas y españolas, aunque su sentido y destino en nuestro país se haya dejado a la interpretación y práctica que de su establecimiento hicieran los Estados federados mexicanos. En nuestro tiempo, aún sigue decantándose su significado.

21) Mientras no haya disposición constitucional expresa al respecto, las bases normativas podrán establecerse en un ordenamiento particular, en varios ordenamientos, o en cualquier ordenamiento legal que contenga materias que deban ser objeto de regulación municipal.

22) El sistema federal se ha caracterizado por la existencia de una doble competencia legislativa: la federal y la local; la primera expedida con base en atribuciones concedidas a la legislatura federal por la Constitución Federal, la segunda expedida con base en atribuciones concedidas a las legislaturas locales por las constituciones estatales. Ambos órdenes son coextensos, con jurisdicción general en el territorio de la República el primero, y con jurisdicción en el territorio de cada entidad, según corresponda, el segundo. No hay jerarquía entre ambos y están sujetos a la suprema expresión de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el estado actual de la evolución política de las naciones podríamos pensar en la conveniencia de que, conforme las circunstancias particulares lo hicieran necesario, se diera la apertura de este modelo, que podríamos llamar clásico, hacia alternativas que correspondieran a nuestros tiempos fineseculares -objetivamente distintos en sus condiciones a los que alumbraron el sistema actual- dando paso a un federalismo que implicara ya una tercera competencia legislativa, la de los municipios, manteniéndola, sin embargo, dentro del esquema constitucional local.

De la manera descrita, con una competencia acotada en las constituciones estatales, la autonomía municipal alcanzaría mayores posibilidades de ser efectiva.

23) Todos los Estados de la República han incorporado a sus constituciones y leyes orgánicas municipales, o códigos municipales, la expresión "bases normativas" y, con mayor o menor rigor, han regulado la expedición de los reglamentos municipales. En el ejercicio de su atribución para expedir las "bases normativas", las entidades optaron entre las siguientes alternativas: Algunas han expedido ordenamientos particulares al respecto; otras han señalado a su ley orgánica municipal como el ordenamiento para el caso y algunas otras han dado la calidad de bases normativas a la legislación en general aplicable a la normatividad municipal.

24) Algunos municipios siguieron reconociendo los reglamentos de policía y buen gobierno, con base en el artículo 21 de la Constitución Federal. Estos ordenamientos serían reconocidos como reglamentos autónomos. Otros municipios refirieron sus bandos de policía y buen gobierno a sus bases normativas, las leyes locales, y, sin embargo, les dieron la

connotación de reglamentos autónomos, recogiendo lo expresado por el Secretario de Gobernación en la anteriormente citada comparecencia ante la Cámara de Diputados de la Legislatura Federal en 1983, dando a las bases normativas la connotación de leyes cuadro o marco. Algunos otros municipios sencillamente refirieron su reglamentación, incluyendo los bandos de policía y buen gobierno, a las bases normativas locales, las leyes estatales, sin pretender establecer la naturaleza de sus reglamentos; estos últimos consideramos que han sido la gran mayoría.

25) El reglamento de policía y buen gobierno del municipio de Monterrey, Nuevo León, es autónomo por su fundamentación y texto. El resto de la reglamentación municipal estudiada está dada por ordenamientos de ejecución, cuya base normativa, bajo la expresión de "bases generales", está en la Ley Orgánica Municipal de esta Entidad, conforme al mandato constitucional local.

El Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Benito Juárez, Cancún, en el Estado de Quintana Roo, pese a la declaración de sus autores, en la exposición de motivos, en el sentido de que es autónomo, consideramos, por lo expuesto en el transcurso del presente trabajo, que en realidad es de ejecución. El resto de la normatividad estudiada de este Municipio es heterónoma, siendo la ley orgánica municipal su base normativa, sin perjuicio de encontrar bases normativas dispersas en alguna otra disposición legal, según su mandato constitucional.

Las disposiciones reglamentarias del Municipio de Culiacán, Sinaloa, incluyendo su bando de policía y buen gobierno, son de ejecución. El bando municipal está referido a las "Bases Normativas para la Expedición de

los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa", y el resto de los ordenamientos están referidos a las bases normativas contenidas, por mandato de su Constitución estatal, en la ley orgánica municipal, sin perjuicio de encontrar bases normativas dispersas en otras disposiciones legales.

Los reglamentos que tuvimos oportunidad de estudiar del Municipio de Toluca, Estado de México, consideramos son todos heterónomos y su base normativa, conforme a su Constitución, la establece la legislatura. En el caso, encontramos que es la ley orgánica municipal la que contiene las bases normativas para la expedición de la reglamentación municipal, incluyendo el bando de policía y buen gobierno, sin perjuicio, también, de encontrar bases en alguna otra disposición legal.

En el Estado de Sonora se interpretó a las bases normativas como toda disposición legal que consignara materias que debieran de ser reguladas por normatividad municipal. Así, encontramos que el bando de policía y buen gobierno del Municipio de Hermosillo, Capital del Estado, tiene como base normativa a la ley de seguridad pública de este Estado; los reglamentos interior del Ayuntamiento y el de la Administración Pública Municipal, en la ley orgánica municipal, entre otros, por lo que consideramos a los reglamentos de la capital del Estado de Sonora como de ejecución.

26) Consideramos probada nuestra hipótesis. En efecto, como lo pudimos constatar en nuestro estudio de casos, las Entidades en la República han expedido las "bases normativas", en relación con los reglamentos municipales, con diversos enfoques o interpretaciones, así: "...algunos Estados instituyen reglamentos autónomos, otros establecen las leyes cuadro o marco y otros terceros consideran que los reglamentos derivan de la ley".

En lo que corresponde a la segunda parte de nuestra hipótesis, la revisión que sugerimos del contexto constitucional de la facultad reglamentaria municipal, para clarificar su alcance y expresamente autorizar, junto a los de ejecución o heterónomos, la expedición de reglamentos autónomos, nuestra postura inicial, una vez concluido nuestro trabajo y ya con más conocimiento del tema y con más amplias perspectivas, la modificamos: Consideramos que es tiempo de intentar ir a un poco más allá de la revisión constitucional para autorizar la normatividad municipal autónoma, y así, nos pronunciamos por sostener que debe estudiarse la posibilidad de autorizar a los municipios la facultad legislativa, regulada, desde luego, por las Constitucionales locales, reiterando con esto la condición de tercer nivel de gobierno para los municipios y, en su caso, previendo lo necesario en relación con las funciones ejecutiva y judicial.

La democracia como "sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo", tendrá, junto a la emergente participación de la sociedad civil y la reforma del Estado, un elemento más para acrecentar su viabilidad.



## BIBLIOGRAFIA

### OBRAS

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, 8a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1988, 897 pp.
- AGUILAR CAMIN, Héctor. **Después del Milagro**, 3a. ed., México, Edit. Cal y Arena, 1989, 296 pp.
- ALBI, Fernando. **Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico**, España, Edit. Aguilar, 1955, 469 pp.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. **Derecho Constitucional Estatal**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1988, 448 pp.
- BURGOA, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**, 6a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, 1028 pp.
- CARPIZO, Jorge. **Estudios Constitucionales**. México, Edit. UNAM, 1980, 479 pp.
- CASS PHILLIPS, Jewell. **Régimen y Administración Municipal en los Estados Unidos de Norteamérica**, T. I, Manuel Pérez Olea, trad., España, Instituto de Administración Local, 1963, 422 pp.
- CORDOVA DE LA BARQUERA, Fausto. **Ilegitimidad y Defensa de los Reglamentos Actualmente Derivados del Artículo 10 Constitucional**, Tesis, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1959, 107 pp.
- CUE CANOVAS, Agustín. **Historia Social y Económica de México: 1521-1854**, 3a. ed., México, Edit. Trillas, 1974, 422 pp.



- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. **Elementos del Derecho Administrativo**, México, Edit. Limusa, 1986. 235 pp.
- DIAZ DEL CASTILLO, Bernal. **Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España**, México, SEP, 1988, 289 pp.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. **Curso de Derecho Administrativo**, 5a. ed., España, Edit. Tecnos, 1976, 718 pp.
- FAYA VIESCA, Jacinto. **El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal**, México, INAP, 1988, 302 pp.
- FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**, 25a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1986, 506 pp.
- GUERRERO, Omar. **La Teoría de la Administración Pública**, México, Edit. Harla, 1986, 428 pp.
- LARES, Teodosio. **Lecciones de Derecho Administrativo**, México, Edit. Melo, 1978, 407 pp.
- LISA VILLARREAL, Armando. **La Justificación Jurídico-Administrativa de los Reglamentos Autónomos**, Tesis de Licenciatura de la Universidad de Monterrey, México, 1987, 103 pp.
- LOPEZ GALLO, Manuel. **Economía y Política en la Historia de México**, 6a. ed., México, Edit. El Caballito, 1973, 608 pp.
- MARIENHOFF, Miguel S. **Tratado de Derecho Administrativo**, T.I, Argentina, Edit. Absledo Perrot, S.A., 1982, 805 pp.

- MARTINEZ MORALES, Rafael. **Derecho Administrativo**, 1er Curso, México, Edit. Harla, 1991, 337 pp.
- MATEO, Ramón Martín. **Manual de Derecho Administrativo**, 13a. ed., España, Edit. Trivium, 578 pp.
- MERKL, Adolfo. **Teoría General del Derecho Administrativo**, México, Edit. Nacional, 1975, 496 pp.
- MONTEMAYOR MEDINA, Leticia. **La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Estado de México**, Tesis Profesional, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994, 102 pp.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. **La Reforma Municipal**, 4a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, 557 pp.
- OLIVERA TORO, Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**, 5a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1988, 382 pp.
- OTS Y CAPDEQUI, José María. **Historia del Derecho Español en América y del Derecho Indiano**, España, Edit. Aguilar, 1969, 367 pp.
- PETIT, Eugene. **Tratado Elemental de Derecho Romano**, José Fernández Trad., México, Edit. Nacional, 1966, 717 pp.
- QUIROGA LAVIE, Humberto. **Derecho Constitucional Latinoamericano**, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1991, 544 pp.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. **Derecho Municipal**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, 446 pp.

- SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho Administrativo**, T. I, 14a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1988, 718 pp.
- TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. **Elementos para una Teoría General del Derecho: Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica**, México, Edit. Themis, 1992, 529 pp.
- TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, México, Edit. Porrúa, S.A.-Escuela Libre de Derecho, 1944, 523 pp.
- TENA RAMIREZ, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**, 21a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, 649 pp.
- TENA RAMIREZ, Felipe. **Leyes Fundamentales de México, 1808-1992**, 17a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A., 1992, 1116 pp.
- TORO, Alfonso. **Historia de México**, T. I, 14a. ed., México, Edit. Patria, 1967, 420 pp.
- TRUEBA URBINA, Alberto. **La Primera Constitución Política-Social del Mundo: Teoría y Proyección**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1971, 429 pp.
- UGARTE CORTES, Juan. **La Reforma Municipal**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1985, 281 pp.

#### AUTORES VARIOS

- FERNANDEZ VIAGA, Plácido, et. al. **La Constitución de la Monarquía Parlamentaria**, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1983, 187 pp.

- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo I**, 6a. ed., Edit. Civitas, 1993, 802 pp.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás Ramón. **Curso de Derecho Administrativo II**, 4a. ed., Edit. Civitas, 1993, 721 pp.
- GARCIA OVIEDO, Carlos y MARTINEZ USEROS, Enrique. **Derecho Administrativo**, T. I., 9a. ed., España, Edit. Artes Gráficas Iberoamericana, 1968, 934 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. **El Sistema Presidencial Mexicano (Algunas Reflexiones)**, México, UNAM, 1988, 465 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS e INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. **IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, México, UNAM, 1992, 813 pp.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. **EL Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX: Las Constituciones Latinoamericanas**, T. I, México, UNAM, 1994, 653 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. **Manual de Reglamentacion Municipal**, México, INAP-BANOBRAS, 1987, 119 pp.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. **Congreso Constituyente 1916-1917, Diario de Debates**, México, Edit. Facsimilar, 1985, T. 1 1104 pp. y T. 2, 1283 pp.

- INSTITUTO SONORENSE DE ADMINISTRACION PUBLICA. **Finanzas Públicas y Servicios Públicos Municipales**, México, ISAP, [1991], 164 pp.
- **MEMORIA DEL III CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL**. México, UNAM, 1987, 561 pp.
- **Origen y Evolución del Municipio en el Estado de México**, México, Gobierno del Estado de México, 1992, 356 pp.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Compilador. **Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional: Hacia un Nuevo Derecho Constitucional**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1987, 783 pp.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. **Nuevo Derecho Constitucional Mexicano**, México, Edit. Porrúa, S.A., 1983, 626 pp.

#### **BOLETINES**

- **Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato**, Núm. 3, México, Gobierno del Estado de Guanajuato, enero-junio 1989, 72 pp.
- **Boletín del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato**, Núm. 9, México, Estado de Guanajuato, 1992, 74 pp.

## DICCIONARIOS

- **Diccionario Jurídico Mexicano P-Z**, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A.-UNAM, 1985, 2304-3272 pp.
- **Diccionario Jurídico Mexicano A-CH**, 2a. ed., México, Edit. Porrúa, S.A.-UNAM, 1985, 1-810 pp.
- **ESCRICHE, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia**, 2a. ed., T. II, México, Edit. Cárdenas, 1935, 1460 pp.

## DOCUMENTOS OFICIALES

- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. **El Desafío Municipal**, México, Secretaría de Gobernación, 1982, 317 pp.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. **Estudios Municipales**, núm. 5, México, Secretaría de Gobernación, septiembre-octubre de 1985, 162 pp.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. **Reunión Nacional de Reglamentación Municipal**, México, Secretaría de Gobernación, 1986, 45 pp.
- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. **Gobierno y Administración Municipal en México**, México, Secretaría de Gobernación, 1993, 569 pp.

- COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. **Manual de Administración Municipal**, México, Presidencia de la República, 1981, 86 pp.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Compilación de las Constituciones de los Estados de la República**, México, 1986, 939 pp.
- **Gobierno y Administración Municipal en México**, México, Secretaría de Gobernación-Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1993, 569 pp.
- LII LEGISLATURA. **Derechos del Pueblo Mexicano: México a Través de sus Constituciones**, T. XI, 3a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, 781 pp.
- SECRETARIA DE GOBERNACION y GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO. **Los Municipios del Estado de México**, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1988, 607 pp.
- SECRETARIA DE GOBERNACION y GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEON. **Los Municipios del Estado de Nuevo León**, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1988, 395 pp.
- SECRETARIA DE GOBERNACION y GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO. **Los Municipios del Estado de Quintana Roo**, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1988, 55 pp.
- SECRETARIA DE GOBERNACION y GOBIERNO DEL ESTADO DE SINALOA. **Los Municipios del Estado de Sinaloa**, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1988, 97 pp.

- SECRETARIA DE GOBERNACION y GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA. **Los Municipios del Estado de Sonora**, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1988, 346 pp.

### ENCICLOPEDIA

- ~~GRAN ENCICLOPEDIA EUROPEO-AMERICANA~~, T. 45, España, Edit. Espasa-Calpe, 1964, 1512 pp.

### GACETAS

- **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, núm. 3, México, INAP, julio-septiembre de 1981, 203 pp.
- **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, núms. 42, 43 y 44, México, [diciembre de 1983], 153 pp.
- **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, núms. 36, 37 y 38, México, INAP, 1990, 154 pp.
- **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, núm. 4, México, INAP, octubre-diciembre de 1991, 184 pp.



## SEMANARIO

- **Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, Vol. 97-102, 1977.**

## LEGISLACION

- **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA.** México, UNAM, 1992, 609 pp.
- **Legislación Pública Estatal del Estado de México,** México, Escuela Libre de Derecho, 1985, 658 pp.
- **Legislación Pública Estatal del Estado de Nuevo León,** México, Escuela Libre de Derecho, 1985, 417 pp.
- **Legislación Pública Estatal del Estado de Quintana Roo,** México, Escuela Libre de Derecho, 1985, 460 pp.
- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- **Constitución Política del Estado de Aguascalientes.**
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.**
- **Constitución Política del Estado de Baja California Sur.**
- **Constitución Política del Estado de Campeche.**
- **Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.**

- **Constitución Política del Estado de Colima.**
- **Constitución Política del Estado de Chiapas.**
- **Constitución Política del Estado de Chihuahua.**
- **Constitución Política del Estado de Durango.**
- **Constitución Política del Estado de Guanajuato.**
- **Constitución Política del Estado de Guerrero.**
- **Constitución Política del Estado de Hidalgo.**
- **Constitución Política del Estado de Jalisco.**
- **Constitución Política del Estado de México.**
- **Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.**
- **Constitución Política del Estado de Morelos.**
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.**
- **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.**
- **Constitución Política del Estado de Oaxaca.**
- **Constitución Política del Estado de Puebla.**
- **Constitución Política del Estado de Querétaro.**

- Constitución Política del Estado de Quintana Roo.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Constitución Política del Estado de Sonora, que reforma la de 1o. de noviembre de 1872.
- Constitución Política del Estado de Tabasco.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.
- Constitución Política del Estado de Veracruz.
- Constitución Política del Estado de Yucatán.
- Constitución Política del Estado de Zacatecas.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California.
- Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

- **Código Municipal para el Estado de Chihuahua.**
- **Código Municipal para el Estado de Coahuila.**
- **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima.**
- **Ley del Municipio Libre del Estado de Durango.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.**
- **Ley Orgánica Municipal, Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco.**
- **Ley Orgánica Municipal de Michoacán de Ocampo.**
- **Bases Normativas para los Municipios del Estado de Morelos.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.**
- **Ley Orgánica para la Administración Municipal del Estado de Nayarit.**
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León.**
- **Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.**

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.
- Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- Ley Orgánica del Municipio Libre de San Luis Potosí.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa.
- Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Tamaulipas.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán.
- Ley Orgánica del Municipio en el Estado de Zacatecas.
- Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Nuevo León.
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- Bases Generales para la Expedición del Reglamento de Panteones del Municipio de Monterrey, Nuevo León.
- Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo.

- Ley de Seguridad Pública del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
- Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías Carreteras del Estado de Quintana Roo.
- Ley que establece las Bases Normativas para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado de Sinaloa.
- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora.
- Ley que Regula la Prestación de Diversos Servicios Públicos Municipales en el Estado de Sonora.
- Ley de Salud para el Estado de Sonora.
- Ley de Seguridad Pública para el Estado de Sonora.
- Ley de Bases Normativas para la Expedición de Bandos y Reglamentos Municipales del Estado de Michoacán.
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Monterrey.
- Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Culiacán, Sinaloa
- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Toluca, Estado de México.
- Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Hermosillo, Sonora.

- Reglamento Interior del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- Reglamento de la Administración Pública Municipal del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- Reglamento de Promoción del Sistema de Tiempo Compartido en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
- Reglamento Interior del Ayuntamiento de Culiacán, Sinaloa.
- Reglamento Orgánico de la Administración Municipal de Culiacán, Sinaloa.
- Reglamento de Aseo y Limpieza del Municipio de Culiacán, Sinaloa.
- Reglamento Municipal de Espectáculos y Diversiones Públicas del Municipio de Culiacán, Sinaloa.
- Reglamento de Comercio y Oficios en la Vía Pública del Municipio de Hermosillo, Sonora.
- Reglamento de Designación de Nomenclatura para los Bienes del Dominio Público del Municipio de Hermosillo.
- Reglamento para el Servicio Público de Limpia, Recolección, Manejo y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Municipio de Hermosillo.
- Reglamento de Construcción para el Municipio de Hermosillo, Sonora.
- Reglamento de Mercados y Centrales de Abasto del Municipio de Hermosillo.

EL MUNICIPIO EN MEXICO ¿BASES NORMATIVAS O  
REGLAMENTOS AUTONOMOS?

781  
MAY 19 1994

ANEXO

Cuadro Comparativo de las Constituciones Locales y Leyes Orgánicas  
Municipales de las Entidades Federativas

Doctor en Derecho

1994

V. II

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

María Inés Aragón Salcido



## INDICE

	Pág
Aguascalientes.....	1
Baja California.....	3
Baja California Sur.....	8
Campeche.....	11
Coahuila.....	12
Colima.....	16
Chiapas.....	17
Chihuahua.....	22
Durango.....	24
Guanajuato.....	28
Herrero.....	30
Hidalgo.....	33
Jalisco.....	35
México, Estado de.....	44
Michoacán.....	46
Morelos.....	48
Nayarit.....	52
Nuevo León.....	55
Oaxaca.....	59
Puebla.....	61
Queretaro.....	62
Quintana Roo.....	64
San Luis Potosí.....	69
Sinaloa.....	70
Sonora.....	72
Tabasco.....	73
Tamaulipas.....	78
Tlaxcala.....	80
Veracruz.....	81
Yucatán.....	82
Zacatecas.....	85

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## AGUASCALIENTES

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

#### ARTICULO 69.- ...

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

#### ARTICULO 71.- ...

A).- ...

...

B).- ...

C).- ...

...

...

Los Municipios, en los términos de las leyes relativas, federales o locales, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el artículo 27 de la Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

## AGUASCALIENTES

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES

ARTICULO 3.- En lo interno, los municipios se regirán por sus propios Reglamentos y Bandos, en cuya formación deberán observar inexcusablemente las Leyes de su competencia.

ARTICULO 58.- Los Ayuntamientos tienen como atribución general el gobierno y la vigilancia inmediata, tanto de la parte política como de la administración del municipio y, tienen como facultades y obligaciones las siguientes:

I.- Expedir Reglamentos, el Bando Municipal; así como las normas de carácter general necesarias para el ejercicio de sus atribuciones; para la organización y prestación de los servicios públicos municipales; para aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes; y para garantizar la moralidad y salubridad pública siempre con arreglo a las bases generales previstas por esta Ley;

II.- Señalar en sus Reglamentos y Bandos, las sanciones a que se sujetarán los infractores, cuidando que las penas señaladas se ejecuten;

III a XIX.- ...

XX.- Promover la exhibición de espectáculos sanos, educativos y vigilar el orden y la moralidad, reglamentando lo concerniente al buen orden que debe observarse en los teatros, cines, circos, plazas de toros, palenques, auditorios, estadios y demás lugares donde se exhiban espectáculos al público;

XXI a XXIX.- ...

XXX.- Reglamentar los mercados e impedir la venta de frutas, hortalizas y toda clase de alimentos y bebidas maleadas y nocivas a la salud, consultando siempre la opinión de salud pública en el estado;

XXXI a XLVII.- ...

TITULO OCTAVO  
REGLAMENTACION MUNICIPAL

CAPITULO I  
EL BANDO Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

ARTICULO 124.- Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y el Presidente Municipal lo promulgará y publicará.

ARTICULO 125.- El Bando Municipal, deberá contener las normas de observancia general requeridas para el régimen, gobierno y administración municipal.

ARTICULO 126.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan con los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

ARTICULO 127.- Los Ayuntamientos podrán expedir los Reglamentos necesarios para regular el régimen de las diversas esferas de la competencia municipal.

ARTICULO 128.- Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los Reglamentos Municipales, deberán darse a la publicidad para que tengan plena vigencia, por lo que siempre deberá establecerse un lapso razonable y de acuerdo a la extensión territorial del municipio para fijar la fecha en que deban entrar en vigor.

ARTICULO 94.- Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, los que, en forma enunciativa, son los siguientes:

- I.- Rastro;
- II.- Mercado;
- III.- Panteón;
- IV.- Limpia;

V.- Seguridad pública;

VI.- Alumbrado;

VII.- Embellecimiento de las ciudades, villas y pueblos;

VIII.- Establecimiento, conservación y vigilancia de lugares de recreo y práctica deportiva;

IX.- Conservación de obras de interés cultural o histórico;

X.- Suministro y abastecimiento de agua potable;

XI.- Servicio de alcantarillado;

XII.- Fomento y conservación de áreas verdes;

XIII.- Arreglo de las calles con alfalto o materiales similares y banquetas; y

XIV.- Establecimiento y conservación de parques infantiles.

## CALIFORNIA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA

#### ARTICULO \*81.- ...

Los Ayuntamientos poseerán facultades para pedir de acuerdo con las bases normativas que deberá establecer la Legislatura del Estado los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

...

a) a i).- ...

## BAJA CALIFORNIA

### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

ARTICULO 43.- Son atribuciones de los Ayuntamientos;

I y II.- ...

III. Aprobar el Bando de Policía y Buen Gobierno, reglamento interior y demás Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines; para la organización y prestación de los servicios públicos municipales; para la promoción e inducción de la participación ciudadana en el desarrollo integral; para la realización de aquellas funciones que demanden la tranquilidad, seguridad, salubridad pública y superación cultural de sus

habitantes, y para hacer valer las atribuciones que le otorgan las leyes federales a los municipios;

IV a XIII.- ...

XIV. Formular su Reglamento Interior que defina la organización y el funcionamiento del propio Ayuntamiento, así como la creación de sus dependencias directas, distribuyendo los asuntos de su competencia;

XV a XXXVIII.- ...

XXXIX. Expedir Reglamentos para Administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas;

XL a XLV.- ...

ARTICULO 57.- El Presidente Municipal es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento y conducirá la Administración Pública Municipal centralizada y paramunicipal, ejerciendo las siguientes atribuciones:

I. ...

II. Formular y someter a la aprobación del Ayuntamiento el Bando de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento Interior, los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, así como promulgarlas, publicarlas, vigilar y sancionar su cumplimiento;

III a XIX.- ...

#### TITULO SEXTO DE LAS BASES NORMATIVAS MUNICIPALES

ARTICULO 133.- Los Ayuntamientos expedirán dentro de sus respectivas jurisdicciones, su reglamento interior, el Bando de Policía y Buen Gobierno los reglamentos y disposiciones admi-

nistrativas de observancia general, de acuerdo con las bases que establece este título.

ARTICULO 134.- El Ayuntamiento discutirá y aprobará a propuesta del Presidente Municipal, las disposiciones reglamentarias de observancia general en el Municipio.

#### CAPITULO PRIMERO DEL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

ARTICULO 135.- Los Bandos de Policía y Buen Gobierno son las normas expedidas por el Ayuntamiento que deberán contener aquellas disposiciones relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, en lo que se refiere a la seguridad general, al civismo, la salubridad, la forestación, la conservación de vialidades y al ornato público, la propiedad y el bienestar colectivo, y el ámbito que protege la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y de la familia.

Tomando en consideración que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país, compete a los Ayuntamientos incluir en su Bando de Policía y Buen Gobierno reglas que tiendan al cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y provean al mejor ordenamiento ecológico de sus respectivas circunscripciones, particularmente en los asentamientos humanos, previniendo la contaminación de las aguas y regulando los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, tránsito y transporte locales, y en su procediendo a la imposición de las sanciones a que haya lugar.

ARTICULO 135.- El Ayuntamiento aprobará el Bando de Policía y Buen Gobierno, que será publicado en el Periódico Oficial del Estado y difundido de la manera más amplia en todo el territorio del Municipio por el Presidente Municipal o por el Consejo Municipal, en su caso. La publicación se hará bajo la forma que establece el reglamento interior.

#### CAPITULO SEGUNDO

## DE LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

ARTICULO 137.- Son reglamentos de observancia general el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de leyes y disposiciones en atribuciones municipales.

ARTICULO 138.- Los reglamentos municipales, sea cual fuere el ámbito de competencia sobre el cual incidan, deberán contemplar los siguientes aspectos:

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

ARTICULO 139.- El Ayuntamiento deberá expedir disposiciones reglamentarias cuando ~~menos sobre las siguientes materias:~~

- I. Reglamento interior del Ayuntamiento;
- II. Reglamento de obras y servicios municipales;
- III. Reglamento para el control del crecimiento urbano y el equilibrio ecológico;
- IV. Reglamento de limpia y protección ambiental;
- V. Reglamento de tránsito y transporte;
- VI. Reglamento de diversiones y espectáculos públicos;
- VII. Reglamento sobre adquisiciones, almacenamiento, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, contratación de

servicios, adjudicaciones, remates y enajenaciones;

VIII. Reglamento interior de trabajo de los empleados del Ayuntamiento;

IX. Reglamento para el catastro municipal;

X. Reglamento para coordinar la operación de las Juntas de Mejoramiento moral, cívico y material;

XI. En general, todos los demás que sean necesarios o que se encuentren previstos en otras leyes.

ARTICULO 142.- Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, el reglamento interior, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, por ser obligatorias deberán ser publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en alguno otro de mayor circulación en el Municipio.

ARTICULO 143.- Las normas que contengan los Bandos, reglamentos y otras disposiciones municipales, deberán ser generales y obligatorias en el ámbito municipal y su aplicación e interpretación corresponde a las autoridades municipales.

ARTICULO 166.- En los Municipios de Baja California el tránsito, la vialidad y el servicio de transporte se sujetarán a lo previsto por el reglamento que específicamente apruebe cada ayuntamiento, en los que se establezca la normatividad y medidas propias a aplicarse en las siguientes materias:

I. Políticas de vialidad, tránsito y transporte de pasajeros y carga; relacionadas tanto por lo que se refiera a los peatones, especialmente escolares, como a los vehículos en cuanto a su clasificación y registro, atendiendo sus características, el servicio al que estén destinados y la expedición de los documentos de identificación de los mismos, así como las medidas para la preservación del medio ambiente y la protección ecológica;

II. La definición de normas y señalización para la circulación y el tránsito en las vías públi-



cas y la clasificación de estas para fines de su ordenamiento;

III. Las limitaciones y restricciones que se establezcan para el tránsito de vehículos en las vías públicas, con el objeto de mejorar la vialidad, preservar el ambiente, salvaguardar la seguridad de las personas y el orden público así como la supervisión permanente que corresponde a los departamentos de policía municipal para vigilar y verificar que los vehículos reúnan las condiciones adecuadas, cuenten con el equipo necesario, y la emisión de contaminantes no excedan los límites tolerables, a efecto de permitir su circulación;

IV. La expedición, suspensión o cancelación de las licencias o permisos para conducir o circular, dentro del territorio municipal, en los términos de esta Ley, el reglamento de tránsito, o por determinación judicial;

La disposiciones que fomenten la educación vial, el diseño y aplicación de medidas que estimulen el uso de la bicicleta y otros medios de transporte que tiendan al ahorro de combustibles y eviten la contaminación del ambiente;

VI. La aplicación de las sanciones que correspondan por infracciones al reglamento de tránsito o por contravenir la presente Ley.

**BAJA CALIFORNIA**  
**SUR**

**CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA  
SUR**

ARTICULO 148.- Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

I.- ...

II.- Expedir en el ámbito de su competencia, sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como de los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general,

**BAJA CALIFORNIA**  
**SUR**

**LEY ORGANICA MUNICIPAL REGLAMENTARIA DEL TITULO OCTAVO DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE  
BAJA CALIFORNIA  
SUR**

ARTICULO 2.- Los Municipios del Estado estarán organizados y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley, en lo interno se regirán por sus propios bandos y reglamentos Municipales, que se ajustarán a los principios establecidos en la Constitución Federal, en la del Estado y en la Ley. Tendrán para el cumplimiento de sus fines, todas las competencias que no esté expresamente atribuidas por las Leyes a la Federación o al Estado.

dentro de sus jurisdicciones, conforme a la Ley de la materia.

III a XX.- ...

**ARTICULO 26.-** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para la aplicación de esta Ley, así como para el mejor desempeño de las funciones que le señalen esta u otras leyes y reglamentos.

II.- Expedir y aplicar su Reglamento Interior y los de Policía y Buen Gobierno; y en general todos los reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos Municipales.

III a XXXIII.- ...

XXXIV.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y participar en la creación y administración de zonas y reservas ecológicas. Para tal efecto de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

XXXV a XLIII.- ...

**ARTICULO 84.-** El tránsito de peatones, vehículos y semovientes en las vías públicas de jurisdicción local o estatal, estará regulado por un Reglamento General que deberá expedir el Gobernador del Estado, aplicable en toda la entidad. Cada Municipio tendrá su personal administrativo y de vigilancia para el debido cumplimiento y aplicación de dicho ordenamiento.

**ARTICULO 85.-** Los Municipios en materia de tránsito tendrán las funciones y facultades que le señale el reglamento respectivo y se buscará que en materia de dotación de placas, tramitación y expedición de licencias para conductores de vehículos y documentación para los diversos actos y registros sobre la materia, exista uniformi-

dad de requisitos y trámites, así como de pago de derechos y se evite la duplicidad de gestiones y registros en casos no previstos en el reglamento, los Municipios del Estado podrán expedir sus bandos y reglamentos y celebrar convenios con fines de cooperación, reciprocidad y ayuda mutua, así como por Intercambio de datos estadísticos, fichas e informes o cualquier otro dato que tienda a mejorar el control de tránsito de personas y vehículos.

## TITULO VI LEGISLACION MUNICIPAL

### CAPITULO UNICO BANDOS Y REGLAMENTOS

ARTICULO 90.- Los Ayuntamientos expedirán los Bandos y Reglamentos Municipales y el Presidente los promulgará.

ARTICULO 91.- Los Bandos y Reglamentos deberán contener las normas de observancia general que requiere el Régimen, el orden y buen Gobierno y el funcionamiento y los servicios públicos y establecimientos de la administración municipal, sujetándose a las bases que señala el Congreso del Estado.

ARTICULO 92.- Los Bandos y Reglamentos podrán modificarse en cualquier momento siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación de su expedición y promulgación.

ARTICULO 93.- Los Ayuntamientos podrán expedir los Reglamentos que consideren necesarios para regular las diversas esferas de competencia municipal.

ARTICULO 94.- Los Bandos y Reglamentos Municipales, sus reformas y adiciones deberán publicarse en el Boletín Oficial de Estado, para que tengan plena vigencia y establecer la fecha en que se inicie la obligatoriedad, precisamente al promulgarse.

ARTICULO 96.- Los Bandos y Reglamentos determinarán las causas y los procedimientos durante las cuales se configuren las infracciones

a los mismos y la imposición de sanciones, teniendo en cuenta lo estipulado por el artículo 21 de la Constitución General de la República, así como la gravedad de la infracción y las circunstancias particulares de caso y del contraventor.

## TRANSITORIO

ARTICULO TERCERO - Los ayuntamientos deberán expedir, sus reglamentos interiores los de policía y buen gobierno y en general, todos los que deban regular los servicios públicos municipales.

## C A M P E C H E

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CAMPECHE

ARTICULO 54.- Son facultades del Congreso:

I a XXX.- ...

XXXI.- Expedir la Ley Orgánica Municipal y las bases de policía y buen gobierno a que deberán sujetarse los Municipios;

XXXII a XXXV.- ...

ARTICULO 103.- El Congreso del Estado determinará por ley especial, que llevará el nombre de Ley Orgánica de los Municipios del Estado, la reglamentación económica y administrativa a que deben sujetarse los municipios en su régimen interior. Tanto en dicha Ley como en sus modificaciones, en su caso, se tenderá siempre a mantener la unidad del Gobierno, que necesariamente exige la administración pública general del Estado, en relación con el grado de libertad interior administrativa que les señala la Constitución General de la República.

## C A M P E C H E

### LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE

ARTICULO 59.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Formular el Bando Municipal y normas de carácter general y reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización y prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijan en esta Ley;

I a XXV.- ...

ARTICULO 106.- Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos.

## TITULO VI LEGISLACION MUNICIPAL

**CAPITULO I  
DEL BANDO Y REGLAMENTOS**

**ARTICULO 146.-** Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y el Presidente lo promulgará.

**ARTICULO 147.-** El Bando Municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el regimen, el gobierno y la administración municipal.

**ARTICULO 148.-** El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

**ARTICULO 149.-** Los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

**ARTICULO 150.-** Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán darse a la publicidad para que tengan plena vigencia y establecer la fecha en que se inicia su obligatoriedad, precisamente al promulgarse.

**COAHUILA**

**CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE  
COAHUILA DE ZARAGOZA**

**ARTICULO 67.-** Son facultades del Poder Legislativo:

I a VIII.- ...

IX.- Reglamentar el funcionamiento del Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, así como establecer las bases normativas que deberán observar los Ayuntamientos, para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de su competencia. Asimismo, aprobar la creación de entidades paramunicipales.

**COAHUILA**

**CODIGO MUNICIPAL PARA EL  
ESTADO DE COAHUILA**

**ARTICULO 33.-** Los Ayuntamientos resolverán los asuntos de su competencia en las sesiones que celebre el Cabildo de manera ordinaria o extraordinaria, las cuales serán públicas, con excepción de las que a juicio del Ayuntamiento deban ser secretas, las mencionadas sesiones deberán apegarse a lo dispuesto por este Código y el Reglamento Interior del Ayuntamiento que deberá formularse en cada uno de los municipios.

...

...

**ARTICULO 36.-** Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

XLVIII.- ...

ARTICULO 131.- Los Ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones siguientes:

X.- ...

X.- Tener a su cargo el servicio de Seguridad Pública y Tránsito; cuidar del orden, moralidad y salubridad pública y del mejoramiento,seo y ornato de las poblaciones del municipio; como expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que se consideren necesarios para regular las actividades sociales y garantizar la buena marcha de la Administración Pública Municipal.

XIV.- ...

XV.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano Municipales; participar en la creación y administración de las reservas territoriales y las zonas de reservas ecológicas de sus respectivos municipios; controlar y vigilar la utilización del suelo en la jurisdicción territorial de sus municipalidades; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias y permisos para construcciones, en los términos de las leyes federales y estatales relativas y pudiendo, para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

XXII.- ...

I.- ...

II.- Formular, aprobar, expedir y publicar los bandos de policía y buen gobierno y demás reglamentos, circulares, acuerdos y disposiciones administrativas de carácter general; de conformidad con las bases normativas que el presente Código establece;

III a XVIII.- ...

XIX.- Reglamentar y establecer las bases que organicen la participación, colaboración y cooperación de los vecinos, en la prestación construcción y conservación de los servicios de obras públicas;

XX y XXI.- ...

XXII a XXXV.- ...

ARTICULO 39.- Compete al Presidente Municipal:

I a IV.-...

V.- Mandar publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el Presupuesto de Egresos; los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general;

VI a XXI.- ...

ARTICULO 88.- Compete al Ayuntamiento la expedición de bandos y reglamentos municipales.

ARTICULO 89.- El derecho de iniciar bandos y reglamentos municipales ante el Ayuntamiento, compete:

I.- Al presidente municipal.

II.- A los regidores.

III.- Al síndico.

La facultad reglamentaria municipal se sujetará al procedimiento siguiente:

1.- Corresponde a los regidores deliberar acerca de las iniciativas de bandos y reglamentos municipales. El secretario del ayuntamiento y el síndico únicamente tendrá voz.

Las sesiones serán válidas con la asistencia de la mitad más uno de los regidores y los acuerdos se tomarán por mayoría de los presentes.

2.- Aprobada una Iniciativa por los regidores, la remitirán al Presidente Municipal para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

3.- En caso de aprobación parcial, lo que haya sido motivo de desacuerdo se discutirá de nueva cuenta en la misma sesión y si la negativa persiste, se remitirá al presidente municipal para su publicación únicamente la parte aprobada.

4.- Si la Iniciativa es rechazada por los regidores, no podrá presentarse de nueva cuenta para su estudio sino después de transcurridos tres meses.

5.- Si el Presidente Municipal devuelve el bando o reglamento con observaciones, los regidores emitirán nuevo dictamen y si la mayoría de los presentes reitera el acuerdo inicial se le remitirá al Presidente Municipal para su publicación, lo mismo que si el nuevo dictamen confirma las observaciones hechas por el Presidente Municipal.

ARTICULO 90.- Los bandos y reglamentos municipales emanados del Ayuntamiento podrán modificarse en cualquier tiempo siempre que se cumplan las disposiciones precedentes.

ARTICULO 91.- Las normas municipales para ser obligatorias, deberán ser publicadas en la Gaceta Municipal si la hubiere, o en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y entrarán en vigor en todo el municipio al tercer día de su publicación.

ARTICULO 92.- Corresponde al Ayuntamiento la facultad de formular los reglamentos que no estén expresamente concedidos a la Federación o al Estado y en particular sobre las materias siguientes:

I.- Organización y funcionamiento del Ayuntamiento;

II.- Desarrollo urbano;

III.- Ecología;

IV.- Servicios públicos;

V.- Seguridad pública;

VI.- Plazas y jardines;

VII.- Agua potable y alcantarillado

VIII.- Rastro;

IX.- Mercados;

X.- Limpia y recolección de basura;

XI.- Alumbrado público;

XII.- Panteones;

XIII.- Licencias y permisos para construcción;

XIV.- Licencias para el funcionamiento de establecimientos comerciales;

XV.- Bibliotecas públicas;

XVI.- Estacionamientos públicos;

XVII.- Uso y destino de suelo;

XVIII.- Regularización de la tenencia de la tierra;

XIX.- Apertura y cierre de establecimientos comerciales e industriales;

XX.- Espectáculos y diversiones públicas;

XXI.- Salud pública;

XXII.- Funcionamiento de expendios de bebidas alcohólicas;

XXIII.- Anuncios.



En ningún caso, los reglamentos que expida el Ayuntamiento, podrán contravenir lo dispuesto en las leyes de la materia a que se refieren dichos reglamentos.

ARTICULO 93.- Los ayuntamientos, a propuesta del Presidente Municipal, expedirán dentro de sus respectivas jurisdicciones, su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, para mantener la organización y los mecanismos de control en la estructura y funcionamiento del gobierno municipal.

ARTICULO 94.- El Reglamento Interior es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de cada Ayuntamiento.

ARTICULO 95.- Los bandos de policía son las disposiciones del ayuntamiento dirigidas a garantizar el orden y la seguridad pública.

ARTICULO 96.- Los bandos de buen gobierno son todos aquellos preceptos del ayuntamiento cuya finalidad es la de garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales.

ARTICULO 97.- Los reglamentos son el conjunto de normas dictadas por el ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de leyes o disposiciones en materia municipal.

## COLIMA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COLIMA

#### ARTICULO 87.- ...

II.- Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

## COLIMA

### LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE COLIMA

ARTICULO 36.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Expedir y publicar su reglamento interior y en general, los reglamentos que requiera el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

#### II a XXIV.- ...

ARTICULO 94.- Los Ayuntamientos tendrán facultades para expedir en base a la Ley Orgánica del Municipio Libre, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

XXV.- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XXIV a XLIX.- ...

## TITULO NOVENO DE LA LEGISLACION MUNICIPAL

### CAPITULO I DE LA REGLAMENTACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

ARTICULO 97.- Los Ayuntamientos expedirán, de acuerdo con las bases normativas que establezca la Legislatura del Estado, los bandos de Policía y Buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Estos ordenamientos serán promulgados por el Presidente Municipal y deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado.

ARTICULO 98.- La reglamentación municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, gobierno y administración municipal.

ARTICULO 99.- Los reglamentos emanados de los Ayuntamientos podrán modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

## CHIAPAS

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE CHIAPAS

ARTICULO 3.- El Territorio del Estado de Chiapas es el que posee desde que forma parte de la República Mexicana.

Para su organización política y administrativa se dividirá en municipios Libres, de acuerdo con las bases contenidas en el artículo

## CHIAPAS

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS

ARTICULO 38.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I.- ...

II.- Formular los reglamentos administrativos, gubernativos e internos y los bandos de

115 de la constitución Federal y la Ley Orgánica respectiva, siendo los siguientes:

...

**ARTICULO 29.-** Son Atribuciones del Congreso:

I a VII.- ...

VIII.- Legislar sobre la organización y funcionamiento del Municipio Libre y dar las bases de los Reglamentos de Policía y buen Gobierno de los Municipios;

IX a XXVI.- ...

XXVII.- Fijar los ingresos que deban integrar la Hacienda de los Municipios, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades; examinar y en su caso señalar las bases normativas conforme a las cuales elaborarán y aprobarán sus presupuestos de egresos y glosar mensualmente las cuentas que le presenten los Municipios;

XLVI a XLVII.- ...

**ARTICULO 60.-** La integración y atribución de los Ayuntamientos se sujetarán a las siguientes bases:

I a IV.- ...

V.- El Congreso del Estado establecerá las bases normativas conforme a las cuales los Ayuntamientos ejercerán la facultad de expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

VI a XVI.- ...

**ARTICULO 61.-** Los Municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar los Programas de Desarrollo Urbano Municipal y la zonificación prevista en ellos; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utili-

policia y buen gobierno necesarios para la regulación de sus servicios públicos y de las actividades culturales, cívicas, deportivas y sociales que lleven a cabo; así como para su organización y funcionamiento de su estructura administrativa que deberán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

III a XXXVIII.- ...

XXXIX.- Reglamentar y establecer las bases que organicen la participación, colaboración y cooperación de los vecinos. Celebrará sesiones mensuales con la directiva del Concejo Vecinal Municipal.

XL a LIII.- ...

LIV.- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las disposiciones legales aplicables.

LV a LXV.- ...

**ARTICULO 109.-** Para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos, de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, los Ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

I a VII.- ...

VIII.- Expedir el reglamento y las disposiciones administrativas, tendientes a regular la operatividad de los planes municipales de desarrollo urbano.

IX a X.- ...

## TITULO IX DE LA LEGISLACION MUNICIPAL

### CAPITULO I DE LA REGLAMENTACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

**ARTICULO 146.-** Los Ayuntamientos expedirán de acuerdo con las bases normativas que establece la presente Ley, los reglamentos gubernativos, bandos de policía, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

zación del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27, de la Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que consideren necesarios.

...  
...  
...

ARTICULO 147.- Las disposiciones normativas de la administración pública municipal deberán contener las reglas de observancia general para su buena marcha.

ARTICULO 148.- Los ordenamientos jurídicos municipales de observancia general podrán reformarse, modificarse o adicionarse cuando se cumplan con los requisitos de discusión, aprobación, promulgación y publicación por parte del Ayuntamiento.

ARTICULO 149.- Las Ordenanzas Municipales, Bandos de Policía y Buen Gobierno, Circulares y Acuerdos Administrativos de observancia general, expedidos por las Autoridades Municipales, se ajustarán al contenido de la Constitución Federal, de la del Estado y de las Leyes que de una u otra emanen.

ARTICULO 150.- Las Disposiciones Normativas Municipales de observancia general, serán promulgadas por el Presidente Municipal y publicadas en los estrados del Palacio Municipal y en cinco lugares de mayor afluencia vecinal de las cabeceras, agencias y subagencias municipales.

ARTICULO 151.- Toda la normatividad de carácter general que expida el Ayuntamiento o el Presidente Municipal deberán de ir firmadas por el Secretario Municipal, sin este requisito no serán obedecidas.

ARTICULO 153.- El derecho de iniciar Ordenanzas Municipales, Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos y Acuerdos Administrativos de observancia general, compete a:

- I.- El Presidente Municipal;
- II.- Los Regidores;
- III.- El Síndico;
- IV.- La Directiva del Concejo de Participación y Colaboración Vecinal Municipal.

ARTICULO 154.- En las sesiones del Ayuntamiento en que se aprueben, modifiquen o reformen normas municipales de observancia general, estarán presentes cuando menos las dos

terceras partes de sus miembros. La Secretaría convocará cuando menos con tres días de anticipación a la sesión correspondiente.

ARTICULO 155.- El Secretario del Ayuntamiento, remitirá copia certificada de las Disposiciones Municipales de observancia general aprobadas, promulgadas y publicadas en el municipio, a la Dirección del Periódico Oficial del Estado, para su difusión y conocimiento.

ARTICULO 156.- En un término no mayor de quince días a partir de que sean recibidas las Disposiciones Normativas Municipales, el director del Periódico Oficial ordenará su publicación.

ARTICULO 157.- Las disposiciones a que se refieren los artículos anteriores entrarán en vigor en la fecha en ellas señaladas, previa su publicación en los estrados de la Presidencia Municipal y en los lugares señalados en el artículo 150 de esta Ley.

ARTICULO 158.- Los Bandos de Policía, deberán contener como mínimo las siguientes disposiciones:

I.- Tipificación de las faltas de policía en materia de:

- A).- Seguridad pública general;
- B).- Urbanidad;
- C).- Propiedad pública;
- D).- Salud;
- E).- Ornato público;
- F).- Bienestar colectivo; y
- G).- Tranquilidad y propiedad particular.

II.- Establecimiento de las sanciones correspondientes y de las autoridades competentes para su aplicación. Sujetándose a las disposiciones del artículo 21 de la Constitución General de la República y de la del Estado.

III.- Prevención de siniestros.

IV.- Prevención del alcoholismo, la drogadicción y cualquier otro vicio;

V.- Vigilancia de las calles y sitios públicos.

VI.- Regulación del uso, conservación y cuidado de las vías públicas, parques, jardines, lugares de esparcimiento y demás lugares públicos.

VII.- Prohibición para que los menores de edad asistan a lugares públicos o privados no aptos para ellos.

VIII.- Reglamentación en materia de seguridad para la ejecución de obras públicas y privadas.

IX.- Prestación de auxilio a los particulares en su domicilio cuando así lo soliciten.

X.- Organización de la policía preventiva municipal.

XI.- Las demás que sean necesarias para cumplir con los reglamentos y disposiciones aplicables en esta materia.

ARTICULO 159.- Los Bandos de Buen Gobierno, deberán contener como mínimo las disposiciones sobre:

I.- Instalación de las comisiones municipales.

II.- Instalación y desaparición de los Ayuntamientos

III.- Instalación de Concejos Municipales.

IV.- Nombramientos del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero, del Comandante de Policía, de los Agentes y Subagentes Municipales, de los Jueces Municipales y Rurales.

V.- Convocatoria para la integración e instalación de los Concejos de Participación y colaboración vecinal.

VI.- Convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

ARTICULO 160.- Los Reglamentos Municipales, deberán contener como mínimo las disposiciones sobre:

I.- Materia que regulan;

II.- Fines que se persiguen;

III.- Atribuciones de las autoridades competentes;

IV.- Derechos y obligaciones de los administrados;

V.- Faltas e infracciones;

VI.- Sanciones;

VII.- Recursos;

VIII.- Vigencia.

## CHIHUAHUA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA

ARTICULO 54.- Son facultades del Congreso:

I a XII.- ...

XIII.- Reglamentar el funcionamiento del Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado;

XIV a XLVI.- ...

## CHIHUAHUA

### CODIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA

ARTICULO 24.- Para todo lo no previsto sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales y en todo caso, a lo acordado por ellos.

ARTICULO 25.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I.- Aprobar los reglamentos y demás disposiciones de carácter general necesarios para que los municipios puedan cumplir sus fines, particularmente los referentes a su gobierno interior, a la organización y presentación de los servicios públicos municipales y aquellos que determinen el urbanismo, el mejoramiento en todos sus aspectos de ciudades y poblaciones, la tranquilidad, la seguridad, la moralidad, y la salubridad públicas, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, en los términos del párrafo segundo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los reglamentos aprobados por los Ayuntamientos deberán remitirse al Ejecutivo del Estado, quien ordenará su publicación en El Periódico Oficial, quedando facultado para formular las observaciones que estime prudentes antes de proceder a la publicación;

II a XXII.- ...

XXIII.- Reglamentar el comercio de bebidas embriagantes, entendiéndose por éstas las que contienen una proporción mayor de cuatro grados G.L., sujetándose para éllo a las bases siguientes:

a).- Las licencias para la apertura de cantinas, cervecerías, restaurantes con venta de cerveza en las comidas, vinos y licores en las comidas, expendios de cervezas, vinos y licores por botella cerrada, se otorgarán discrecionalmente por el Poder Ejecutivo, previa opinión del Presidente Municipal siempre y cuando no se afecte la seguridad, tranquilidad, moralidad o salubridad publicas;

b).- No podrán establecerse los expendios de bebidas embriagantes que se mencionan en el inciso anterior en secciones municipales y comisarias de policía, cuya población sea menor de dos mil habitantes, siempre y cuando cuente con el servicio de policía debidamente organizado.

En ningún caso se permitirá la apertura en ejidos comunidades agrarias, colonias y centros de trabajos. Tampoco podrán establecerse a menos de 300 metros de planteles educativos, fabricas, templos, hospitales, cuarteles, centros deportivos y culturales;

c).- Los expendios de bebidas embriagantes no estarán comunicados con habitaciones ni establecimientos comerciales de otra índole, quedando sujetos a la hora de apertura y cierre que se establezcan en el reglamento o por el ejecutivo del estado a través de la dirección de gobernación;

d).- No se permitirá la entrada a menores de edad a cantinas o cervecerías, ni se les venderá bebidas embriagantes en éstas y en los demás establecimientos que se dediquen al comercio de



tales bebidas. La violación a lo anterior, se sancionará con clausura definitiva del establecimiento y la cancelación de la autorización por el Ejecutivo del Estado;

e).- Las licencias que se otorguen para el establecimiento de negocios dedicados al comercio de bebidas embriagantes, no constituyen ningún derecho, pudiendo ser canceladas no solamente por haber dejado de llenar alguno de los requisitos establecidos en los ordenamientos jurídicos, sino por cualquier motivo que el Presidente Municipal o el Ejecutivo del Estado estimen fundamentalmente como un peligro para la tranquilidad, seguridad, moralidad o salubridad públicas;

f).- Los titulares de las licencias a que se refiere esta fracción no podrán enajenarlas, cambiar las negociaciones de lugar o giro sin la previa autorización del Presidente Municipal y del Ejecutivo del Estado. La infracción dará lugar a la cancelación de la licencia;

XXIV a XXX.- ...

## DURANGO

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE DURANGO

ARTICULO 55.- Son facultades del Congreso:

XIX.- Expedir las bases normativas a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los reglamentos respectivos.

ARTICULO 105.- Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

## DURANGO

### LEY DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE DURANGO

ARTICULO 20.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I a IV.- ...

V.- Formular y aprobar el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, y demás disposiciones administrativas de observancia general, que sean necesarias para el cumplimiento de los fines del Municipio, ello con arreglo a las bases normativas que establezca la Legislatura del Estado, la aprobación del nuevo Bando de Policía y Buen Gobierno, o prórroga del anterior, deberá realizarse durante el primer semestre de su gestación, así la reglamentación que apruebe el Cabildo, podrá ser reformada, adicionada, derogada o abrogada en todo tiempo.

VI a XXX.- ...

**CAPITULO V**  
**DEL BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO**

**ARTICULO 21.-** Las normas que dicte el Ayuntamiento y que sea consignadas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, deberán referirse cuando menos a los siguientes ramos.

**1.-** En el ramo de Gobernación y Seguridad Pública.

a).- Composición territorial del Municipio, expresando cuáles son los pueblos, comunidades, ejidos y rancherías que los integran.

b).- Relación de personas en quienes haya recaído la calidad de Autoridades de los pueblos, con la implícita determinación de sus obligaciones.

c).- Las obligaciones generales de los vecinos y habitantes del municipio.

d).- Las diversiones y espectáculos públicos y los juegos permitidos por la Ley.

e).- Las manifestaciones públicas.

f).- Los horarios a que se sujetarán los comercios y establecimientos públicos.

g).- La moralidad pública.

h).- La represión de la prostitución, la vagancia y la embriaguez.

i).- Las personas a quienes no se les permitirá la entrada a los billares, tinas, teatros y centros de vicio.

j).- La aprehensión de los delincuentes en los casos de flagrante delito.

k).- La cooperación de los vecinos para combatir el abigeato.

l).- Los depósitos y fábricas de materiales inflamables o de explosivos.

m).- Los actos cívicos y las fiestas patrias.

n).- La reglamentación de los ruidos y sonidos que causen molestias al público.

ñ).- La fijación de anuncios, carteles y propaganda, murales.

II.- En el ramo de hacienda a:

a).- La puntualidad con que deban hacerse los pagos a las medidas que se dicten los causantes morosos, y

b).- La acción popular para denunciar fraudes al fisco Municipal.

III.- En el ramo de Educación Pública, a:

a).- El levantamiento oportuno de los censos de los niños en edad escolar y de los adultos analfabetas.

b).- La obligación de los padres y tutores de inscribir a sus hijos y tutelados en edad escolar en las escuelas autorizadas de enseñanza primaria y las medidas que se tomarán para lograr la puntual asistencia de éstos; y

c).- El deber de los analfabetas para asistir a los centros de Alfabetización.

IV.- En el Ramo de Comunicación y obras públicas, a:

a).- El deber de los habitantes para contribuir a la construcción, conservación y reparación de las obras materiales del Municipio.

b).- La conservación y tránsito de los caminos vecinales.

c).- Los deterioros y daños a las vías de comunicación.

d).- Las obras materiales en ruinas.

e).- Los requisitos de licencias para las obras materiales que se construyan dentro de los perímetros urbanos, y

f).- Alineamiento de los predios y edificios dentro de las zonas urbanas.

V.- En el Ramo de Salubridad, Asistencia y Agua, a:

- a).- La higiene, pureza y calidad de los alimentos y de las bebidas que se expendan al público.
- b).- El traslado y la inhumación de cadáveres.
- c).- La instalación de establos, zahúrdas, basureros y lugares insalubres.
- d).- Las obligaciones de los habitantes en los casos de vacunación de personas y animales, y en las enfermedades endémicas y epidémicas.
- e).- La mendicidad y la vagancia.
- f).- La matanza clandestina.
- g).- El aseo de las calles y banquetas, y
- h).- La limpieza de calles, depósitos y corrientes de agua de servicio público.

VI.- En el Ramo de Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo, a:

- a).- Tierras ociosas.
- b).- Las plagas epizootias que aparezcan en el Municipio y la cooperación que se deba prestar.
- c).- El registro de fierros y señales para marcar ganado.

VII.- En el Ramo de Fomento Forestal, a:

- a).- La veda de los montes y bosques.
- b).- El Pastoreo del ganado, con el fin de cuidar los renuevos de los árboles.
- c).- Las obligaciones para prevenir y combatir los incendios en los montes y bosques.
- d).- Reforestación e instalación de viveros, y
- e).- La conservación de árboles.

VIII.- En el Ramo de Mercados, Ornato y Alumbrado Público, a:

a).- Los mercados públicos.

b).- La conservación de Jardines, parques, paseos y demás lugares públicos de recreo, y

c).- La obligación de los vecinos de pintar las fachadas de las casas y los edificios y bardas de los predios en zonas urbanas.

IX.- En el ramo de Economía y Estadísticas.

a:

a).- La obligación de los habitantes para denunciar ante las autoridades los abusos que cometan los comerciantes, en relación con los precios, pesas, medidas de abastecimiento de los artículos de primera necesidad; y

b).- La obligación de los habitantes para proporcionar oportuna verazmente los datos estadísticos que se le solicite.

## GUANAJUATO

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO

~~ARTICULO 117.-~~ A los Ayuntamientos compete:

I.- Expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

## GUANAJUATO

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO

~~ARTICULO 16.-~~ Compete al Ayuntamiento:

I a XV.- ...

XVI.- Expedir su Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General;

XVII a XXVI.- ...

XXVII.- Proponer la apertura o ampliación de las Vías Públicas y decretar la Nomenclatura de Calles, Plazas y Jardines Públicos, así como el Alineamiento y Numeración Oficial de Avenidas y Calles, conforme al Reglamento correspondiente;

XXVIII a XXX.- ...

ARTICULO 17.- Compete al Presidente Municipal:

I a VIII.- ...

IX.- Publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones de Observancia General;

X a XVI.- ...

## TITULO SEXTO

### CAPITULO UNICO DE LAS NORMATIVAS MUNICIPALES

ARTICULO 76.- Los Ayuntamientos expedirán, dentro de sus respectivas Jurisdicciones, su Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General de acuerdo con las bases que establece este Título.

ARTICULO 77.- El Reglamento Interior es el conjunto de normas que estructuran la organización y funcionamiento de cada Ayuntamiento.

ARTICULO 78.- Los Bandos de Policía son las normas expedidas por el Ayuntamiento ~~para garantizar el orden y la seguridad públicas.~~

ARTICULO 79.- Los Bandos de Buen Gobierno son las normas expedidas por el ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los Servicios Públicos Municipales.

ARTICULO 80.- Son Reglamentos, el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de la leyes y disposiciones en materia municipal.

ARTICULO 83.- La expedición de Bandos y Reglamentos es de competencia exclusiva de los ayuntamientos.

...

ARTICULO 84.- El Reglamento Interior, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamen-

## GUERRERO

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO

ARTICULO 93.- Los Municipios tendrán las facultades siguientes:

II.- Poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

tos, Circulares, y Disposiciones Administrativas de Observancia General, para ser obligatorios, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

ARTICULO 85.- El Reglamento Interior del Ayuntamiento, señalará el Procedimiento de Discusión y Aprobación de los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General.

## GUERRERO

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO

ARTICULO 1.- La presente Ley tiene por objeto regir la organización, administración y funcionamiento de los Municipios del Estado de Guerrero, conforme a las bases que establecen la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado de Guerrero, así como:

I y II.- ...

III.- Establecer las bases normativas para los bandos, reglamentos y ordenanzas que expidan los Ayuntamientos, y

IV.- ...

ARTICULO 6.- Los Municipios y sus respectivos Ayuntamientos se regirán también por las siguientes disposiciones:

I a IV.- ...

V.- Los reglamentos, bandos, acuerdos, circulares, disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que expidan los Ayuntamientos conforme a la ley.

ARTICULO 61.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de Gobernación y Seguridad Pública las siguientes:

I a II.- ...

III.- Expedir su reglamento interior y los relativos a la administración municipal que debe-

rán publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

IV a XXIV.- ...

XXV.- Expedir los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, y

XXVI.- ...

ARTICULO 175.- Los planes de desarrollo urbano municipal deberán contener los programas de desarrollo urbano municipal; las disposiciones sobre creación y Administración de reservas territoriales, control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; la Regularización de la tenencia de la tierra urbana y la creación y Administración de zonas de reservas ecológicas, para lo cual los Ayuntamientos expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

ARTICULO 182.- Los servicios públicos prestados directamente por el Ayuntamiento serán administrados por el Presidente Municipal en los términos de esta Ley, sus reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.

---

**TITULO DECIMO**  
**DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE**  
**ESPECTACULOS Y DE CENTROS**  
**NOCTURNOS Y ANALOGOS EN**  
**MUNICIPIOS DE INTERES TURISTICO**

**CAPITULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

ARTICULO 254.- Este capítulo en los términos de lo prevenido por el Artículo 115 de la Constitución General de la República y diversos de la Constitución Política del Estado y de las leyes relativas, establece las bases normativas que en materia de establecimientos de espectáculos y de centros nocturnos y análogos reglamentarán los bandos, ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones administrativas que expidan los Ayuntamientos en los municipios de interés Turístico.



ARTICULO 255.- Para los efectos de este capítulo se entiende por establecimientos de espectáculos y centros nocturnos y análogos, aquellos que estén legalmente autorizados a explotar esos giros permanente o temporalmente o por número de días en horas específicas, con venta de bebidas alcohólicas o servicios de música en vivo o grabada, o para baile; en hoteles, instalaciones especiales o en sitios destinados a ello de manera permanente o temporal.

ARTICULO 256.- Los Ayuntamientos definirán los días en los que podrán funcionar los referidos establecimientos y los horarios en los que podrán hacerlo, incluidos en éstos las horas máximas en las que estarán facultados para la venta de bebidas alcohólicas o para su consumo; procurando al efecto obtener opinión de las organizaciones que representen a los establecimientos.

ARTICULO 257.- Los ordenamientos municipales que reglamentan estas bases clasificarán los establecimientos por los servicios que presten y sus horarios, en función de la edad de los consumidores o clientes, pero en todo caso, considerarán que habrá establecimientos en los que únicamente podrán asistir aquellos de 18 años o más; aquellos que podrán hacerlo también cuando se tenga entre 14 y 18 años de edad, y los establecimientos en los que siendo menores de edad deben hacerse acompañar de una persona de más de 18 años. En todo caso, los menores no podrán ingerir bebidas alcohólicas en lo que refiere este título y en los términos que establece la Ley General de Salud.

...

ARTICULO 264.- Los Ayuntamientos reglamentarán sobre el tipo de uniforme, credenciales e identificaciones visibles que habrán de portar los inspectores de la Dirección de Espectáculos invariablemente. Salvo casos de extrema urgencia, los inspectores podrán realizar sus visitas siempre y cuando cuenten y exhiban al efecto una orden de inspección por escrito.

## HIDALGO

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE HIDALGO

ARTICULO 141.- Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

II.- Expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

## HIDALGO

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO

ARTICULO 38.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- ...

II.- Expedir el Reglamento Interior en los siguientes términos:

a) a I).- ...

III a XXI.- ...

XXII.- Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar u administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de la Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

XXIII y XXIV.- ...

ARTICULO 85.- Los municipios, organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación o explotación de los servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:

I.- Rastro;

II.- Panteones;

III.- Limpia;

IV.- Seguridad Pública;

V.- Alumbrado;

- VI.- Tránsito;
- VII.- Conservación de Obras de Interés Social;
- VIII.- Suministro y Abastecimiento de Agua Potable;
- IX.- Servicio de Drenaje y Alcantarillado;
- X.- Registro Civil;
- XI.- Obras Públicas;
- XII.- Plano Regulador;
- XIII.- Comercio y Mercado;
- XIV.- Transportes;
- XV.- Parques y Jardines;
- XVI.- Legislación Municipal;
- XVII.- Sanidad Municipal; y
- XVIII.- Espectáculos.

Estos servicios podrán prestarse con el concurso del Gobierno del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes:

## TITULO SEXTO LEGISLACION MUNICIPAL

### CAPITULO UNICO DE LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GO- BIERNO. LOS REGLAMENTOS, CIRCULARES Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENE- RAL

ARTICULO 120.- Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberá establecer la Legislatura del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones; y los Presidentes Municipales, los deberán promulgar en los términos que establece la Ley.

ARTICULO 121.- Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general podrán modificarse cuando se cumplan los requisitos de su aprobación expedición y promulgación y lo requieran las circunstancias y necesidades de seguridad, buen gobierno y administración municipal.

ARTICULO 122.- El Ejecutivo del Estado podrá asumir, en forma transitoria y cuando lo estime conveniente, el mando de los organismos de Seguridad Pública y Tránsito en los Municipios.

ARTICULO 123.- Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad.

## JALISCO

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO

#### ARTICULO 36.- ...

II.- Los Ayuntamientos están facultados para expedir y aplicar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, conforme las bases que establezcan las leyes.

## JALISCO

### LEY ORGANICA MUNICIPAL, REGLAMENTARIA DEL TITULO QUINTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO

ARTICULO 39.- Son obligaciones y facultades de los Ayuntamientos las siguientes:

I.- Son obligaciones:

1 y 2.- ...

3.- Expedir y aplicar sus Presupuestos de Egresos, Reglamento Interior, Bando de Policía y Buen Gobierno y, en general, los Reglamentos Circulares y Disposiciones Administrativa de Observancia General, que sean necesarias para organizar, administrativamente, la vida municipal y el funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales, conforme a las bases establecidas en el Título Tercero, Capítulo I, de esta Ley; debiendo enviar a la Biblioteca del Congreso del Estado, un ejemplar de los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos de Policía y Buen Gobierno, que expidan y publiquen.

4 a 46.- ...

II.- ...

**ARTICULO 40.-** Corresponde al Presidente la función ejecutiva de los Ayuntamientos. Tendrán las siguientes obligaciones y facultades:

I.- Son obligaciones del Presidente Municipal.

1 a 8.- ...

9.- Cumplir y hacer cumplir los Reglamentos Municipales cuidando que se de el cumplimiento a lo establecido en la parte final del numeral 3 de la fracción I del Artículo 39 de esta Ley; calificar las faltas e imponer a los infractores, con sujeción a las bases que enseguida se expresan, las sanciones que correspondan, en los términos del Artículo 21. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pudiendo delegar estas facultades, en cualquier servidor público Municipal, previa aprobación del Cabildo:

a).- Los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno, que impongan sanciones corporales, deberán publicarse en la Gaceta Municipal y en uno o más periódicos de la localidad; e imprimirse y ponerse a la venta a precios de costo, en la Tesorería Municipal. Si no hubiere periódicos locales, la publicación se hará fijando en los lugares públicos, copia autorizada de esas disposiciones;

b).- Ningún Bando de Policía y Buen Gobierno u Ordenanza que imponga sanciones corporales regirá, sino pasados tres días de su publicación.

c).- Las infracciones a Bandos de Policía y Buen Gobierno y Ordenanzas Municipales, se castigará con multa o arresto hasta por 36 horas, si el infractor no pagase la multa que se le hubiese impuesto;

d).- Los empleados, jornaleros y obreros, no podrán ser castigados con multa que exceda del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá al equivalente de un día de su ingreso;

e).- Para el pago de la multa, se concederá al infractor un plazo hasta de tres días, pero si hubiere temor fundado de que se oculte para eludir la sanción, o no fuere conocido, se le requerirá desde luego y, en caso de que no haga el pago, se le impondrá el arresto correspondiente;

f).- Si el infractor fuere persona conocida, fácilmente localizable en la población y no hubiere temor de que se ausente u oculte, se le emplazará para que comparezca ante la autoridad a una hora y día determinados, haciéndose constar en una boleta que al efecto se expida. Si el infractor no acudiere a la cita, se le hará comparecer por medio de la policía y se considerará su desobediencia como circunstancia agravantes de la falta;

g).- Cuando se trate de faltas a los Reglamentos Municipales y de Policía y Buen Gobierno, sólo podrá efectuarse la detención del infractor, cuando se le sorprenda infraganti, debiéndolo poner en demora, a disposición de la autoridad que deba conocer de la falta;

h).- El procedimiento para la calificación de las faltas se reducirá a una audiencia, que se iniciará con oír al presunto infractor sobre las razones y fundamentos de su defensa. A continuación, y ante la presencia de la persona o servidor público que hubiese denunciado su falta, se le recibirán las pruebas que ofrezca para demostrar que no existió ésta, o que existiendo, no fue responsable de ella. Enseguida se dictará, fundando y motivando la resolución que corresponde; e

i).- Estas audiencias se efectuarán las veinticuatro horas del día en un local con acceso al público, y, por ningún motivo la autoridad demorará dictar de inmediato su resolución. En caso de que el presunto infractor se encontrara detenido, la calificación de la falta se hará, precisamente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención;

10 a 22.- ...

II.- ...

**ARTICULO 36.-** La expedición de las normas en que se refiere el artículo anterior, se sujetará al procedimiento que sigue:

I.- En las deliberaciones para la aprobación de las normas y los Reglamentos Municipales, únicamente participarán los Regidores y el Secretario General de Ayuntamiento, este último solo con voz Informativa.

Quando se rechace por el Cabildo la Iniciativa de una Norma Municipal, no podrá presentarse de nueva cuenta para su estudio, en un término menor de seis meses;

II.- Para que un proyecto de Norma Municipal se entienda aprobado, es preciso el voto en sentido afirmativo, tanto en lo general como en lo particular, de la mayoría de Regidores que participen en la Sesión en que se ha sometido a votación;

III.- Aprobado por el Cabildo, en los términos del párrafo anterior un proyecto de Norma, pasará al Presidente Municipal para los efectos de su obligatoria de su promulgación;

IV.- Ninguna Norma expedida por los ~~Ayuntamientos~~ será obligatoria antes de su publicación, la que deberá hacerse en la Gaceta Oficial del Municipio; cuando no la haya, en el Periódico Oficial El Estado de Jalisco, así como en uno de los de mayor circulación en el Municipio, y en los lugares visibles en la Cabecera Municipal, Delegaciones, y Agencias Municipales, lo cual certificará el Secretario del Ayuntamiento;

V.- Salvo disposición en contrario, las Normas Municipales entrarán en vigor, simultáneamente, en todo el Municipio, al tercer día de su publicación.

Las Normas y Reglamentos Municipales que expidan los Ayuntamientos, en ningún caso, podrán contravenir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Particular del Estado o las Normas que de ella emanen. La reglamentación orgánica de los Municipios deberá contener las normas de observancia general que requiera la administración Municipal; y

VI.- Los Reglamentos emanados de los Ayuntamientos podrán modificarse en cualquier tiempo, siempre que se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

ARTÍCULO 37.- Los Cabildos, enunciativamente, tendrán facultades para reglamentar en materia de:

I.- Servicios Públicos Municipales enunciados en el artículo 97 de esta Ley;

II.- Asistencia Social;

III.- Promoción Cultural, Festividades y Espectáculos Públicos;

IV.- Habitación Popular, Fomento y Promoción Económica.

V.- Obras Públicas y Construcciones;

VI.- Salubridad e Higiene;

VII.- Turismo;

VIII.- Ecología, Saneamiento y Acción contra la Contaminación Ambiental; y

IX.- En las demás que señalen las Leyes.

---

ARTÍCULO 39.- Son obligaciones y facultades de los Ayuntamientos las siguientes:

Son obligaciones:

1 y 2.- ...

3.- Expedir y aplicar sus Presupuestos de Egresos, Reglamento Interior, Bando de Policía y Buen Gobierno y, en general, los Reglamentos Circulares y Disposiciones Administrativa de Observancia General, que sean necesarias para organizar, administrativamente, la vida municipal y el funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales, conforme a las bases establecidas en el Título Tercero, Capítulo I, de esta Ley; debiendo enviar a la Biblioteca del Congreso del Estado, un ejemplar de los Regla-



mentos, Ordenanzas y Bandos de Policía y Buen Gobierno, que expidan y publiquen.

4 a 19.- ...

20.- Dictar medidas y cuidar el orden y seguridad en los lugares públicos de diversión y espectáculos; otorgar las licencias correspondientes y autorizar los precios de acceso a los mismos, de su buen funcionamiento, así como la observancia de los horarios y precios autorizados y, en general, el cumplimiento de los Reglamentos Gubernativos aplicables;

21 a 44.- ...

45.- Expedir y aplicar, con base en la Ley de Servidores Públicos para el Estado de Jalisco y sus Municipios, los Reglamentos y disposiciones necesarias para regir las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus servidores públicos, así como prestar, acorde a sus posibilidades, el servicio de Seguridad Social en favor de los referidos servidores públicos;

46.- ...

II.- ...

ARTICULO 40.- Corresponde al Presidente la función ejecutiva de los Ayuntamientos. Tendrán las siguientes obligaciones y facultades:

I.- Son obligaciones del Presidente Municipal.

1 a 8.- ...

9.- Cumplir y hacer cumplir los Reglamentos Municipales cuidando que se de el cumplimiento a lo establecido en la parte final del numeral 3 de la fracción I del Artículo 39 de esta Ley: calificar las faltas e imponer a los infractores, con sujeción a las bases que enseguida se expresan, las sanciones que correspondan, en los términos del Artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pudiendo delegar estas facultades, en cualquier servidor público Municipal, previa aprobación del Cabildo:

a).- Los Reglamentos, Ordenanzas y Bandos Municipales de Policía y Buen Gobierno, que impongan sanciones corporales, deberán publicarse en la Gaceta Municipal y en uno o más periódicos de la localidad, e imprimirse y ponerse a la venta a precios de costo, en la Tesorería Municipal. Si no hubiere periódicos locales, la publicación se hará fijando en los lugares públicos, copia autorizada de esas disposiciones;

b).- Ningún Bando de Policía y Buen Gobierno u Ordenanza que imponga sanciones corporales regirá, sino pasados tres días de su publicación.

c).- Las infracciones a Bandos de Policía y Buen Gobierno y Ordenanzas Municipales, se castigará con multa o arresto hasta por 36 horas, si el infractor no pagase la multa que se le hubiese impuesto;

d).- Los empleados, jornaleros y obreros, no podrán ser castigados con multa que exceda del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá al equivalente de un día de su ingreso;

e).- Para el pago de la multa, se concederá al infractor un plazo hasta de tres días, pero si hubiere temor fundado de que se oculte para eludir la sanción, o no fuere conocido, se le requerirá desde luego y, en caso de que no haga el pago, se le impondrá el arresto correspondiente;

f).- Si el infractor fuere persona conocida, fácilmente localizable en la población y no hubiere temor de que se ausente u oculte, se le emplazará para que comparezca ante la autoridad a una hora y día determinados, haciéndose constar en una boleta que al efecto se expida. Si el infractor no acudiere a la cita, se le hará comparecer por medio de la policía y de considerará su desobediencia como circunstancia agravantes de la falta;

g).- Cuando se trate de faltas a los Reglamentos Municipales y de Policía y Buen Gobierno, sólo podrá efectuarse la detención del infractor, cuando se le sorprenda infraganti, debiéndolo

poner en demora, a disposición de la autoridad que deba conocer de la falta;

h).- El procedimiento para la calificación de las faltas se reducirá a una audiencia, que se iniciará con oír al presunto infractor sobre las razones y fundamentos de su defensa. A continuación, y ante la presencia de la persona o servidor público que hubiese denunciado su falta, se le recibirán las pruebas que ofrezca para demostrar que no existió ésta, o que existiendo, no fue responsable de ella. Enseguida se dictará, fundando y motivando la resolución que corresponde; e

i).- Estas audiencias se efectuarán las veinticuatro horas del día en un local con acceso al público, y, por ningún motivo la autoridad demorará en dictar de inmediato su resolución. En caso de que el presunto infractor se encontrará detenido, la calificación de la falta se hará, precisamente, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la detención;

10 a 22.- ...

II.- ...

ARTICULO 116.- En los términos del ~~Artículo 38, Fracción V, de la Constitución Política Local~~, los Ayuntamientos del Estado, están facultados para otorgar permisos y licencias de construcción, así como expedir y aplicar el reglamento respectivo, debiendo contemplar en sus estructura, como capítulos básicos, los siguientes:

I.- Las vías públicas y planes de Desarrollo Urbano, en relación al otorgamiento de los permisos y licencias de construcción:

a).- Requisitos para el cierre o uso temporal, parcial o total de una vía pública como medida de seguridad por motivo de ejecución de obras;

II.- De la solicitud, para el otorgamiento de los permisos o licencias de construcción:

a).- Requisitos;

b).- Justificantes de propiedad o legitimidad en la posesión;

- c).- Planos, autorizaciones de otras autoridades, cuando lo disponga la Ley;
- d).- Memorias descriptivas;
- e).- Instalaciones diversas; y
- f).- Casos de excepción;

III.- De la ejecución de obras:

- a).- Obras ejecutadas por particulares;
- b).- Obras ejecutadas por entidades públicas u oficiales; y
- c).- Construcciones provisionales, edificaciones habitacionales, edificaciones para usos comerciales, industriales, de edificios públicos o para servicios públicos, incluyendo tipos de edificación con servicios sanitarios para uso público;

IV.- Usos y conservación de edificios y predios, pudiendo contenerse en este renglón;

- a).- Acontecimientos;
- b).- Construcciones peligrosas;
- c).- Usos peligrosos;
- d).- Malsanos y molestos;
- e).- Materiales peligrosos; y
- f).- Protección contra incendios;

V.- Normas de calidad de materiales empleados en la construcción, y del registro de profesionistas y empresas constructoras;

---

VI.- Del sistema de autoconstrucción;

- a).- Incentivos;
- b).- Régimen fiscal;
- c).- Apoyo técnico;
- d).- Supervisión de obras; y
- e).- Participación de los Departamentos de Servicio Social en las Entidades Educativas oficiales, en apoyo al Sistema;

VII.- De la autourbanización y regularización de fincas y predios:

- a).- Incentivos;
- b).- Requisitos;
- c).- Casos de regularización forzosa;
- d).- Construcción en zonas rurales o suburbanas; y
- e).- Integración gradual a zonas urbanas de los núcleos habitacionales irregulares.

VIII.- Construcción de vivienda de interés social:

- a).- Incentivos; y

b).- Reducción;

IX.- De la construcción de tipos específicos de edificaciones en apoyo a programas o polos de desarrollo, a actividades económicas en cada Municipio:

- a).- Construcciones turísticas;
- b).- Industriales;
- c).- Agropecuarias;
- d).- Incentivos; y
- e).- Requisitos;

X.- Prohibiciones; sanciones y medios para hacer cumplir el Reglamento:

- a).- Apercibimiento;
- b).- Multa;
- c).- Suspensión;
- d).- Clausura; y
- e).- Demolición;

XI.- Recursos:

- a).- Revocación, como medio idóneo por su sencillez y agilidad en el trámite, casos de procedencia;
- b).- Término para su interposición;
- c).- Legitimación; y
- d).- Autoridades competentes para resolverlo y término para el efecto.

~~ESTADO DE MEXICO~~

**CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE MEXICO**

ARTICULO 70.- Corresponde a la Legislatura:

I a III.-

IV.- Dictar todas las leyes necesarias para el funcionamiento de los municipios, y establecer las bases normativas para la expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

V a XLIV.- ...

~~ESTADO DE MEXICO~~

**LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL  
ESTADO DE MEXICO**

ARTICULO 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

I.- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, presentación de los servicios públicos y en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

II a XXXVIII.- ...

TITULO VI

**ARTICULO 142.-** Los Ayuntamientos desempeñarán dos series de funciones:

Las de Legislación para el régimen, gobiernos y administración del municipio, y las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones legislativas que dicten.

**ARTICULO 143.-** Los Ayuntamientos dictarán todas las normas que requiera en el régimen, el Gobierno y Administración del Municipio, con las limitaciones que contenga la Ley Organica Municipal y otros ordenamientos.

...

## DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

### CAPITULO PRIMERO DEL BANDO Y LOS REGLAMENTOS

**ARTICULO 160.-** Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estime convenientes.

EL 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

**ARTICULO 161.-** El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

**ARTICULO 162.-** El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I.- Nombre y escudo del municipio;
- II.- Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III.- Población del municipio;
- IV.- Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V.- Servidores públicos municipales;
- VI.- Desarrollo económico y bienestar social;
- VII.- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII.- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- IX.- Infracciones, sanciones y recursos;

X.- Las demás que se estimen necesarias.

ARTICULO 163.- El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

ARTICULO 164.- Los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

ARTICULO 165.- Los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente.

## MICHOACAN

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MICHOACAN DE OCAMPO

ARTICULO 123.- ...

~~IV.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos: expedir de acuerdo con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y bandos para la administración y funcionamiento de los servicios públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones.~~

## MICHOACAN

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DE MICHOACAN DE OCAMPO

ARTICULO 29.- Son facultades de los Ayuntamientos:

I a III.- ...

IV.- Expedir de acuerdo con las bases que fije el Congreso, los reglamentos para la buena administración y funcionamiento de los servicios públicos.

V a XVII.- ...

### CAPITULO V DE LOS REGLAMENTOS

ARTICULO 94.- Los Ayuntamientos tendrán facultades de elaborar y expedir los Reglamentos Municipales, de acuerdo a las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado.

ARTICULO 95.- Los reglamentos deberán contener las normas de observancia general que

requiere el régimen, el orden y el buen gobierno, así como el funcionamiento de los servicios públicos y de las dependencias de la administración municipal.

**ARTICULO 96.-** Los reglamentos municipales deben agruparse en tres tipos:

I.- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento.-

II.- Los que establecen y regulan la organización y el funcionamiento de los servicios públicos y,

III.- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria.

**ARTICULO 97.-** Los reglamentos municipales deberán ser publicados y difundidos por el Presidente Municipal.

**ARTICULO 98.-** Los reglamentos municipales de manera enunciativa y no limitativa, podrán comprender las siguientes ramas:

I.- De Policía y Buen Gobierno;

II.- Interior del Ayuntamiento;

III.- De Seguridad Pública;

IV.- Tránsito;

V.- Interior de Administración;

VI.- De Obras Públicas;

VII.- De Limpieza y Salud Pública;

VIII.- De Mercados y comercio en la vía pública;

IX.- De Estacionamientos;

X.- Cementerios y Panteones;

XI.- De Horario Comercial;



XII.- De los establecimientos que expenden alimentos preparados;

XIII.- De Rastros y Expendios de Carne;

XIV.- De Anuncios;

XV.- De Espectáculos y Diversiones Públicas, y

XVI.- Los demás que acuerde el Ayuntamiento, según las necesidades municipales.

## MORELOS

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS

ARTICULO 40.- Son facultades del Congreso:

I a XIV.- ...

XV.- Establecer las bases normativas sobre las que los Municipios podrán expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el ámbito de sus jurisdicciones.

XVI a L.- ...

ARTICULO 112.- ...

Los Ayuntamientos están facultados para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los Reglamentos, Circulares y otras disposiciones de carácter administrativo y de observancia general en el ámbito de sus jurisdicciones; los ordenamientos antes señalados se expedirán conforme a las bases normativas que establezca el Congreso del Estado en los términos del Artículo 40 fracción XV de esta Constitución.

ARTICULO 118-BIS.- Los Ayuntamientos expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios para el buen desarrollo de las funciones que establece la Fracción XI del Artículo 115 de esta Constitución

## MORELOS

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS

ARTICULO 50.- Los municipios organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley y en lo relativo a su régimen interior, aplicarán los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general expedidos por sus propios ayuntamientos, los que tomarán como base de su formación las constituciones federal y estatal. La estructura administrativa de los Ayuntamientos será congruente con sus necesidades y los recursos disponibles.

ARTICULO 52.- Para lo no previsto en la presente Ley sobre el funcionamiento de los ayuntamientos, se estará a lo que dispongan los reglamentos municipales y los bandos correspondientes.

ARTICULO 53.- Los Ayuntamientos tienen a su cargo la administración de sus respectivos municipios, por lo cual están facultados para:

I.- ...

II.- Expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, sujetándose a lo dispuesto en el Título Décimo de la presente Ley;

III.- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, para el cumplimiento de los fines de desarrollo integral de la comunidad, en los términos que previene la fracción XI del artículo 115 de la Constitución Política del Estado;

IV a XXXIII.- ...

ARTICULO 55.- El Presidente Municipal es el representante político, jurídico y administrativo del Ayuntamiento; deberá residir en la cabecera municipal durante el lapso de su período constitucional y, como órgano ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Promulgar y publicar el reglamento de Gobierno Municipal.

II.- Someter a la aprobación del Ayuntamiento el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y las disposiciones administrativas de observancia general, los que una vez aprobados promulgará y publicará.

III a IX.- ...

X.- Calificar infracciones e imponer multas de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución General de la República;

XI a XXX.- ...

ARTICULO 117.- Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

I.- Agua potable y alcantarillado;

II.- Alumbrado público;

III.- Mercados y centrales de abasto;

IV.- Panteones;

V.- Rastros;

VI.- Limpia y saneamiento ambiental;

VII.- Calles, parques, jardines y áreas recreativas;

VIII.- Seguridad pública y tránsito;

IX.- Estacionamientos públicos;

X.- Archivo, autenticación y conservación de documentos, y

XI.- Embellecimiento y conservación de centros urbanos y poblados.

TITULO DECIMO  
DE LA LEGISLACION MUNICIPAL

CAPITULO I  
DE LA FACULTAD NORMATIVA  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

ARTICULO 155.- Los Ayuntamientos del Estado quedan facultados para expedir normas de observancia general obligatoria, en el ámbito de sus jurisdicciones.

ARTICULO 156.- Las normas municipales que con el carácter de Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general expidan los Ayuntamientos, deberán ser aprobados en sesión de cabildo. El Presidente Municipal someterá los proyectos al Ayuntamiento y, una vez aprobados, procederá a su promulgación y publicación. El mismo procedimiento se observará para modificarlos.

ARTICULO 157.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I.- Bando de Policía, las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el orden y la seguridad pública;

II.- Bando de Buen Gobierno, las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y la adecuada prestación de los servicios públicos municipales;

III.- Reglamento Interior, el conjunto de normas que estructuran la organización y el funcionamiento de cada Ayuntamiento;

IV.- Reglamento, el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer dentro de la esfera de su competencia a la ejecución o aplicación de las leyes y disposiciones en materia municipal;

V.- Circulares, las disposiciones de carácter general y de orden interno que contengan criterios, principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal, y

VI.- Disposiciones administrativas de observancia general, las normas que no teniendo las características de los bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de una urgente necesidad y que afecten a los particulares.

CAPITULO II  
DE LOS REQUISITOS PARA LA  
EXPEDICION  
DE LAS NORMAS MUNICIPALES

ARTICULO 158.- El reglamento interior del Ayuntamiento señalará el procedimiento de iniciativa, discusión y aprobación de los bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

ARTICULO 159.- La expedición de bandos y reglamentos es facultad exclusiva e indelegable del Ayuntamiento.

...

ARTICULO 160.- Los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, bajo la responsabilidad del Presidente Municipal, deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, para que tengan plena vigencia, estableciéndose expresamente la fecha en que se inicie su obligatoriedad, sin perjuicio de que además, se publiquen en la gaceta del Ayuntamiento, si la hubiere, en los periódicos de mayor circulación en el municipio y se fijen ejemplares de los mismos en las oficinas y lugares públicos.

## NAYARIT

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT

ARTICULO 47.- Son atribuciones de la Legislatura:

I.- ...

II.- Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los ayuntamientos respectivos y en especial, de manera enunciativa y no limitativa, legislar sobre:

A) a F).- ...

E) Todos los aspectos previstos por las Constituciones Federal, Local o Leyes que de ellas emanen.

ARTICULO 115.- El Congreso del Estado determinará por el Código para la Administración Municipal del Estado de Nayarit, las normas a que deben sujetarse los municipios en su régimen interior, los ayuntamientos observarán especialmente, las Fracciones II, V y VI del Artículo 115 de la Constitución Federal y en General las Leyes Federales y del Estado, atendiendo eficazmente todos los ramos de la Administración Pública Interior de los Municipios.

## NAYARIT

### LEY ORGANICA PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT

ARTICULO 3.- El objeto y fines de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, serán, entre otros

I a IX.- ...

X.- Crear el marco jurídico municipal consistente en los Bandos, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

XI.- ...

ARTICULO 48.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Formular el Bando de Policía y buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus Demarcaciones, que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación y administración de los servicios públicos municipales, y aquellos que demanden la tranquilidad, paz social y seguridad de las personas y sus bienes, y la moralidad, bienestar y salubridad pública, con arreglo a las bases normativas que se fijan en esta Ley;

II a VI.- ...

VII.- Ejercer las facultades en materia de desarrollo urbano y ecología de manera coordinada con las dependencias normativas de la Federación y del Estado, dictando todas aquellas medidas que se requieran para cumplir con las disposiciones y expedir los reglamentos a que aluden las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Federal y las leyes respectivas;

VIII a XIV.- ...

XV.- Integrar la Procuraduría Social, designando el número de Asesores Jurídicos que sean necesarios, de acuerdo a la capacidad económica del Municipio y que se justifiquen para su

funcionamiento, formulando su Reglamento respectivo;

XVI a XXXI.- ...

XXXII.- Establecer las bases reglamentarias para la participación, colaboración y cooperación de los habitantes y vecinos en la prestación, construcción y conservación de los servicios y obras públicas municipales;

XXXIII a XLIII.- ...

ARTICULO 69.- Las Autoridades auxiliares deberán reunir los requisitos de mayoría de edad, vecindad, ocupación y modo de vida honesta y no contar con antecedentes penales. Para todos los efectos aplicables a su constitución, integración y funcionamiento, se sujetarán invariablemente a las siguientes disposiciones normativas:

I a IV.- ...

VI.- El Ayuntamiento formulará y expedirá el reglamento correspondiente para regular el ejercicio y funcionamiento de las autoridades auxiliares en base a lo dispuesto por esta ley.

ARTICULO 103.- El Gobierno Municipal proveerá lo necesario para la organización, prestación, conservación, mejoramiento y desarrollo de la infraestructura municipal y expedirá las disposiciones reglamentarias para la realización, fomento y aprovechamiento de obras y servicios de utilidad pública en su territorio.

ARTICULO 117.- La Policía Municipal, con facultades propias y como auxiliar de otras Autoridades, tendrá la participación que le corresponde en las siguientes materias: Seguridad, moralidad y tranquilidad públicas, cultos, educación, salubridad pública, información y prevención de ilícitos, y su actuación será regulada por el Bando o Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

TITULO DECIMO  
BASES NORMATIVAS PARA EL  
EJERCICIO DE LAS

## FACULTADES REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO

### CAPITULO I DISPOSICIONES NORMATIVAS

**ARTICULO 125.-** Los Ayuntamientos de los municipios son la instancia colegiada competente para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General dentro de sus respectivas jurisdicciones, en sujeción a las bases normativas que señala esta Ley.

**ARTICULO 126.-** El Bando de Policía y Buen Gobierno deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen gubernamental y administrativo del municipio, cuyos principios normativos corresponderán a la Identidad de los mandatos establecidos en la Constitución Federal y en la Constitución Política del Estado.

**ARTICULO 127.-** Los reglamentos municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta Ley confiere a los Ayuntamientos de los municipios.

---

Los reglamentos que se expidan contarán con la siguiente materia de regulación normativa:

I.- Disposiciones para evitar o reprimir cualquier acto o situación que altere la paz y la tranquilidad pública;

II.- Garantizar la salubridad colectiva, procurar la seguridad común de los habitantes y proteger la moralidad de la población;

III.- Implantar y conservar el desarrollo urbano y ecológico de las poblaciones;

IV.- Facilitar los medios económicos para el sustento de la comunidad, pugnando por atender las necesidades públicas, y en general, prevenir e impedir la causación de un daño público;

V.- Regular la satisfacción de urgencias colectivas y procurar el bienestar común, señalando obligaciones y prohibiciones a cargo de los particulares que signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social y administrativo del municipio;

VI.- Deberán establecer las prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa a favor de los particulares por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos; y

VII.- Los reglamentos deberán contener las disposiciones generales, los objetivos que se persiguen y los sujetos a quienes se dirige la regulación; la manera como organizarán y administrarán sus ramos respectivos; las garantías de audiencia y defensa de los infractores, la clasificación de las faltas, los tipos de sanciones administrativas, los recursos administrativos contra los actos de las autoridades, las atribuciones y deberes de estas y en general, todos aquellos aspectos formales o procedimientos que permitan la aplicación a los casos particulares y concretos de los principios normativos contenidos en la presente y en las demás leyes, cuando confieran funciones específicas a los municipios.

**CAPITULO II  
PROCESO REGLAMENTARIO**

ARTICULOS 131 a 136.- ...

**NUEVO LEON**

**CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO DE NUEVO LEON**

ARTICULO 63.- Pertenece al Congreso:

I a IV.- ...

**NUEVO LEON**

**LEY ORGANICA DE LA  
ADMINISTRACION PUBLICA  
MUNICIPAL  
DEL ESTADO DE NUEVO LEON**

ARTICULO 26.- Son atribuciones y responsabilidades de los Ayuntamientos.

a).- En materia de Régimen Interior:

I a VI.- ...



V.- Expedir las bases generales a las que deberán sujetarse los Ayuntamientos para la formación de los Reglamentos respectivos;

IV a XLIV.- ...

ARTICULO 131.- Quedan facultados los Ayuntamientos para promulgar su Reglamento Interior y los demás necesarios para el buen servicio, ajustándose a las bases generales a que se refiere la fracción V del artículo 63 de esta Constitución, así como para tener la participación que les asignen las Leyes.

Asimismo, tendrán expresamente además, las siguientes facultades:

I.- Expedir de acuerdo con las bases normativas indicadas los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

II.- ...

III.- En los términos de las leyes federales y locales que rigen la materia y dentro de su ámbito de competencia, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zona de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados por el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias;

IV.- ...

VII.- Elaborar, aprobar y actualizar los Reglamentos Municipales necesarios para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento en beneficio general de la población de conformidad con las Bases Generales que contiene esta Ley.

VIII a IX.- ...

b).- ...

I a XI.- ...

c).- ...

I a X.- ...

d).- ...

I a IX.- ...

ARTICULO 123.- El Ayuntamiento convocará y tomará parte en la constitución, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana con apego a las siguientes disposiciones:

I a III.- ...

IV.- El Ayuntamiento expedirá el reglamento correspondiente a la organización y participación ciudadana en las tareas a su cargo.

## TITULO SEXTO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

### CAPITULO I DE LOS REGLAMENTOS, CIRCULAR- RES Y DISPOSICIONES ADMINISTRA- TIVAS MUNICIPALES

**ARTICULO 160.-** Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

**ARTICULO 161.-** Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas que se señalan en la presente Ley, y su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**ARTICULO 162.-** Los Reglamentos municipales tendrán los siguientes propósitos generales:

I.- Establecer la normatividad para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de máxima autoridad del Municipio y de la correcta administración del Patrimonio municipal;

II.- Establecer los ordenamientos para la más idónea división administrativa y territorial del Municipio;

III.- Crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

IV.- Establecer las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente del Ayuntamiento a través de concesionarios;

V.- Estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal;

VI.- Determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos.

**ARTICULO 163.-** A través de sistemas de información y orientación idóneos, los Ayuntamientos deberán difundir constantemente los

reglamentos municipales, para asegurar el mayor cumplimiento de los mismos.

ARTICULO 164.- Con la normatividad que acuerde el Ayuntamiento, se podrán modificar los reglamentos municipales cumpliendo con las disposiciones contenidas en la presente Ley y con los procedimientos que se entablezcan en los mismos.

## CAPITULO II DE LAS BASES GENERALES PARA LA EXPEDICION DE REGLAMENTOS MUNICIPALES

ARTICULO 166.- Para la aprobación y expedición de los Reglamentos Municipales, los Ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente Título y a las siguientes Bases Generales:

I.- Que los ordenamientos respeten las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Nuevo León;

II.- Que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales;

III.- Que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población;

IV.- Que su aplicación fortalezca al municipio libre;

V.- Que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los Ordenamientos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad, para garantizar la oportuna actualización de cada reglamento;

VI.- Que en su articulado se incluya la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos, así como de la aplicación de sanciones cuando proceda;

VII.- Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio;

VIII.- Que incluyan un Capítulo sobre Recurso de Inconformidad, que permita a los particulares fundamentar sus impugnaciones contra actos de la autoridad;

IX.- Que esté prevista la más idónea difusión de sus principales ordenamientos;

Los particulares o las autoridades podrán, al margen de los recursos administrativos o judiciales que procedan, acudir o denunciar la violación de las bases antes señaladas en la expedición de algún reglamento, al Congreso del Estado quien podrá en su caso solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes.

ARTICULO 167.- Cuando el Ayuntamiento apruebe la expedición o modificación de un reglamento, solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Estado para los efectos de su vigencia.

ARTICULO 168.- En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los Ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la Sociedad.

## OAXACA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

ARTICULO 94.- ...

...

## OAXACA

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA

ARTICULO 39°.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Expedir y publicar su Reglamento Interior y en general los reglamentos que requiera

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por la Legislatura Local, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y Disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

...

a) a l).- ...

...

...

...

a) a f).- ...

...

el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

II a XXII.- ...

XXIII.- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XXIV a XXX.- ...

XXXI.- Crear y Reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del municipio.

XXXII a XXXVIII.- ...

XXXIX.- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

XL a LI.- ...

ARTICULO 80º.- Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales en forma enunciativa, los siguientes:

I a XI.- ...

## TITULO DECIMO DE LA LEGISLACION MUNICIPAL

### CAPITULO I DE LA REGLAMENTACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

ARTICULO 110º.- Los Ayuntamientos expedirán, de acuerdo con las bases normativas

que establezca la Legislatura del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los Reglamentos serán promulgados por el Presidente Municipal.

ARTICULO 111º.- La Reglamentación Orgánica de la Administración Pública y Municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el regimen, gobierno y administración municipal.

ARTICULO 112º.- Los Reglamentos emanados de los Ayuntamientos podran modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

## PUEBLA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE PUEBLA

#### ARTICULO 105.-

III.- Los Ayuntamientos podrán expedir, dentro de la esfera de su competencia, reglamentos por los cuales provean a la exacta observancia de las leyes administrativas del Estado, Bandos de Policía y Buen Gobierno, circulares y disposiciones de observancia general. El Congreso del Estado, en la Ley Orgánica Municipal, establecerá las bases para el ejercicio de estas facultades, las cuales serán por lo menos las siguientes:...

## PUEBLA

### LEY ORGANICA MUNICIPAL PARA EL ESTAD DO DE PUEBLA

ARTICULO 40.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

I a III.- ...

IV.- Expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política del Estado;

V a XXXVIII.- ...

## QUERETARO

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE QUERETARO ARTEAGA

ARTICULO 41.- Son facultades de la Legislatura:

I a IV.- ...

V.- Legislar en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente en la esfera de la competencia estatal, estableciendo las bases normativas de concurrencia entre Estado y municipios y los criterios conforme a los cuales se hará efectiva la participación social;

VI a XXXII.- ...

ARTICULO 86.- Los ayuntamientos poseen facultades para expedir sus Reglamentos de Policía y Gobierno Municipal, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, y para promover todo lo necesario, dentro de las bases normativas que establezca la Ley Orgánica Municipal, para la eficaz prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito municipales y las demás que en su favor determine la Legislatura.

Los municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcción; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y aprobar y ejercer sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la

## QUERETARO

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO

ARTICULO 42. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos

I. Formular y aprobar el Reglamento de Policía y Gobierno Municipal, los reglamentos y demás normas de carácter general que sean necesarios para el cumplimiento de los fines del Municipio, para la organización y prestación de los servicios públicos municipales, así como las disposiciones jurídicas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes y la moralidad y salubridad públicas. Ello con arreglo a las bases generales que se contienen en esta Ley, y dentro de sus respectivas jurisdicciones;

II a XXVI.- ...

XXVII. Sujetándose a los lineamientos señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios para cumplir con lo previsto en las dos fracciones anteriores;

XXVIII a XXXVI.- ...

ARTICULO 100.- Los Municipios tendrán a su cargo la prestación, organización, reglamentación, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales, los siguientes:

I a XIII.- ...

#### TITULO SEXTO NORMALIDAD JURIDICA

#### CAPITULO I DE LOS REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

ARTICULO 137.- Los Ayuntamientos expedirán el Reglamento de Policía y Gobierno Municipal que deberá contener las normas de

República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal, teniendo como objeto regular el mantenimiento de normas de conducta social indispensables para la paz y orden, seguridad, moralidad y tranquilidad de los habitantes.

ARTICULO 138.- Los Ayuntamientos expedirán los Reglamentos que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

ARTICULO 139.- Los Reglamentos a que se refiere el artículo anterior deberán publicarse por una sola vez en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y por Bandos que deberán ser fijados en los lugares públicos designados para tal efecto.

ARTICULO 140.- Los Ayuntamientos expedirán, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, disposiciones administrativas de observancia general que regirán únicamente por el tiempo y con las condiciones que en los mismos se determinen. Tales disposiciones serán de observancia obligatoria para toda la población.

A manera enunciativa, y no limitativa, tales disposiciones podrán referirse a:

a).- Cierre de los comercios en días y horas determinados;

b).- Prohibición de venta, y consumo en lugares comerciales, de bebidas alcohólicas en días y horas determinados;

c).- Prohibición de establecimiento de comercios ambulantes en determinadas horas y días, y

d).- Suspender espectáculos públicos, cuando se afecte la moralidad, la tranquilidad o el orden y paz sociales.

ARTICULO 141.- Los Reglamentos Municipales no podrán contener normas que atenten contra las garantías individuales de los habitantes, ni se emitirán en contravención de leyes estatales o federales, y, en todo caso, deberán estar sustentadas sus disposiciones por



una norma permisiva en la competencia del Municipio.

ARTICULO 142.- Las reformas a los Reglamentos Municipales deberán darse a la publicidad en los mismos términos que previene el artículo 139. Las disposiciones administrativas solamente deberán publicarse en uno de los diarios locales de mayor circulación.

ARTICULO 143.- Si no se previene otra cosa, los Reglamentos y disposiciones administrativas municipales empezarán a regir desde el día en que se den a la publicidad.

## QUINTANA ROO

### CONSTITUCION POLITICA DE ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

Aprobada el 10 de enero de 1975

ARTICULO 128.- ...

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

...

ARTICULO 160.- Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento:

## QUINTANA ROO

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE QUINTANA ROO

ARTICULO 32.- Los Ayuntamientos del Estado poseerán personalidad jurídica para todos los efectos legales y estarán facultados para:

~~I.- En materia de Gobierno y Régimen Interior.~~

a) y b).- ...

c).- Expedir su Reglamento Interior, los Reglamentos y acuerdos y demás disposiciones administrativas que sean de la competencia municipal.

d) a o).- ...

p).- Expedir los Reglamentos que regulen la comercialización y operación de los servicios de inmuebles en tiempo compartido.

q).- Expedir los Reglamentos que regulen aquellas actividades que los habitantes del Municipio cuyo desarrollo sea susceptible de afectar derechos de terceros, alterar la paz pública o provocar afectación al conjunto de la población.

I.- ...

II.- Expedir su Reglamento Interior, los Gubernativos y de Policía, de acuerdo a las bases normativas establecidas en la Ley Orgánica Municipal.

III XV.- ...

r) a u).- ...

II.- En materia de Obras y Servicios Públicos y Desarrollo Urbano.

a).- Expedir los Reglamentos de los servicios públicos.

b) a h).- ...

l).- Reglamentar las condiciones a que deberán someter las concesiones de servicios públicos y determinar cuáles de ellos no podrán ser sujetos de concesión o particulares.

j) y k).- ...

III.- ...

a) a g).- ...

IV.- ...

a) a f).- ...

#### CAPITULO IV DE LAS DISPOSICIONES JURIDICAS DEL AYUNTAMIENTO

##### CAPITULO PRIMERO DE LOS-REGLAMENTOS MUNICIPALES

ARTICULO 62.- Los Ayuntamientos están facultados para laborar y expedir los Reglamentos, Circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general.

Para la expedición de los Reglamentos Municipales, el Ayuntamiento deberá tomar en consideración las bases normativas a que se refiere la Constitución Política del Estado en el Artículo 160 fracción II y las que se señalan en esta misma Ley.

ARTICULO 63.- Los Reglamentos municipales son aquellos ordenamientos jurídicos que emite y promulga el Ayuntamiento y que deben de ser de carácter abstracto y general, con el objeto de establecer las normas de organización y funcionamiento del Ayuntamiento y de sus dependencias administrativas; así como establecer y regular los servicios públicos y

reglamentar las actividades de los particulares que afecten la vida en común.

ARTICULO 64.- En uso de sus facultades los Ayuntamientos podrán expedir y promulgar los siguientes Reglamentos Municipales:

I.- Los Reglamentos que regulan, la organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento, los cuales contendrán las normas básicas para:

a).- La instalación del Ayuntamiento.

b).- Las atribuciones y obligaciones de los miembros del Ayuntamiento y del Secretario del mismo.

c).- La forma de desarrollar las sesiones.

d).- Las discusiones y forma de votación de los acuerdos del Ayuntamiento.

e).- La creación y las comisiones del Ayuntamiento y de las responsabilidades de las mismas.

f).- Las demás disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento del Ayuntamiento.

II.- Los Reglamentos que establezcan y regulen la estructura y funciones de las dependencias de la administración municipal y de los organismos auxiliares de la misma.

III.- Los Reglamentos que tienden a asegurar la creación, funcionamiento y administración de los servicios públicos municipales.

IV.- Las que se refieren a las facultades que en materia de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología que les atribuyen al municipio.

V.- Los demás Reglamentos que tiendan a asegurar que las actividades de los habitantes del Municipio se desarrollen en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad de los habitantes, que propicie el desarrollo normal de la vida comunitaria.

**ARTICULO 65.-** Para la expedición de los Reglamentos a que se refiere el artículo anterior, los Ayuntamientos se deberán sujetar a las siguientes bases normativas:

a).- No podrán expedir reglamento alguno que no corresponda a la jurisdicción y competencia que a cada municipio le señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

b).- No podrán expedir Reglamentos que contravengan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la del Estado de Quintana Roo o a las federales y estatales, o que se refieran a materias de la exclusiva competencia de los órganos del gobierno.

c).- Los Reglamentos no deberán contener disposiciones que violen o menoscaben las garantías individuales o sociales de los habitantes del municipio.

d).- Los Reglamentos Municipales no podrán contener normas que por disposición de algún ordenamiento Federal, Estatal o Municipal deban ser reguladas por una Ley.

e).- No podrán contener normas que deroguen total o parcialmente una Ley Estatal o Federal.

f).- Los Reglamentos para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento y deberán ser publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y dados a conocer por otros medios a la población del Municipio, en la forma y términos que se dicta en la presente Ley.

**ARTICULO 65.-** Los Reglamentos expedidos por el Ayuntamiento en contravención a las anteriores bases, podrán ser atacados de nulidad por los propios habitantes del Municipio o por el Ejecutivo del Estado, quienes se dirigirán por escrito a la Legislatura del Estado para que sea esta la que analice los razonamientos expuestos y de encontrarlos fundados, exhorte al Ayuntamiento de que trate, para que proceda de inmediato a la derogación, adición, modificación o abrogación del ordenamiento atacado.

**ARTICULO 67.-** En el supuesto de que el Ayuntamiento estime que el Reglamento aludido fue expedido conforme a las bases normativas antes citadas, se dará conocimiento al Tribunal Superior de Justicia del Estado, para que sea éste quien decida en definitiva sobre la validez del Reglamento impugnado.

Para modificar los Reglamentos Municipales se deberá seguir el mismo procedimiento para su creación.

## **TITULO V DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

### **CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTICULO 69.-** Los Ayuntamientos del Estado podrán establecer, organizar y reglamentar los Servicios Públicos a que se refieran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado y los que establezcan otras disposiciones legales.

**ARTICULO 108.-** El ejercicio del presupuesto se realizará por el Presidente Municipal a través de los órganos administrativos que de él dependen y conforme a los Reglamentos, métodos y procedimientos administrativos que se aprueben por el Ayuntamiento. No podrá efectuarse ningún gasto que no este comprendido en el Presupuesto de Egresos aprobado.

**ARTICULO 102.-** En los términos de las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución General de la República y demás disposiciones federales y estatales en la materia, el Ayuntamiento tendrá facultades para:

I a V.- ...

VI.- Expedir y aplicar en el ámbito de su competencia, los reglamentos y disposiciones administrativas sobre construcciones, asentamientos humanos y en general, aquellos

tendientes a regular el desarrollo urbano municipal.

VII a X.- ...

...

## SAN LUIS POTOSI

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE SAN LUIS POTOSI

ARTICULO 83.- El Municipio tendrá a su cargo la administración y el Gobierno de los intereses municipales de su demarcación territorial conforme a la siguiente bases:

I.- ...

II.- ...

...

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III y IV.- ...

V.- Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos y para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

## SAN LUIS POTOSI

### LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DE SAN LUIS POTOSI

ARTICULO 44.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Expedir y publicar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general que correspondan al ámbito municipal, tendientes a lograr los fines que les competen; particularmente, los referentes a su gobierno interior, a la organización y prestación de los servicios públicos municipales, al desarrollo urbanístico y asentamientos humanos en general, al mejoramiento de ciudades y poblaciones, a la tranquilidad, seguridad, moralidad y salubridad públicas.

Las disposiciones anteriores cuyos efectos salgan de la órbita meramente interna del gobierno municipal, deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado para su obligatoriedad.

II a XXIX.- ...

XXX.- Proveer a la creación y reglamentación de las juntas de vecinos y demás organismos auxiliares en el municipio.

II a XL.- ...

### TITULO NOVENO DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

VI a XI.- ...

**CAPITULO I  
DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA  
MUNICIPAL**

**ARTICULO 92.-** Los Ayuntamientos expedirán, de acuerdo con las bases normativas previstas en la Ley o en otros ordenamientos emanados del Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los reglamentos, para su validez, deberán ser promulgados por el Presidente Municipal y remitidos al Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**ARTICULO 93.-** Las disposiciones reglamentarias emanadas de los Ayuntamientos podrán modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, promulgación y publicación. ...

**SINALOA**

**CONSTITUCION POLITICA DEL  
ESTADO DE SINALOA**

**ARTICULO 125.-** Son facultades de los Ayuntamientos:

I.- ...

II.- Expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas establecidas en esta Constitución y en las leyes;

III y IV.- ...

V.- Con sujeción a las leyes federales y estatales relativas, podrán:

a) a f).- ...

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo

**SINALOA**

**LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL  
ESTADO DE SINALOA**

**ARTICULO 20.-** Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, en materia de Gobernación, las siguientes.:

I).- ...

II).- Reglamentar y jerarquizar la prestación de los servicios públicos bajo el control del Municipio, atendiendo a la densidad demográfica, el desarrollo alcanzado por las actividades económicas, así como la integración de los propios servicios y en general establecer la política administrativa del Ayuntamiento;

III).- ...

IV).- Expedir su reglamento interior y los relativos a la administración municipal, los que deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado,

27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI a VIII.- ...

V) a XVI).- ...

ARTICULO 22.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, en materia de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas, las siguientes:

I).- Fijar la política y sistemas técnicos a que debe sujetarse la planeación urbanística municipal; formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de sus zonas de reservas ecológicas. Para estos efectos, se sujetarán a las Leyes Federales y Estatales de la materia y expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de acuerdo a los fines señalados por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

...

II) a XV).- ...

#### CAPITULO XIV DE LOS REGLAMENTOS

ARTICULO 69.- Los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir los Reglamentos Municipales relativos a la estructura y funcionamiento de las dependencias municipales y al régimen, administración y funcionamiento de los servicios públicos, y en general para formular circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

ARTICULO 70.- Los Reglamentos Municipales se clasifican de la siguiente manera:

I.- De organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento;

II.- De organización y funcionamiento de los servicios públicos; y,



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

ARTICULO 71.- Los Reglamentos Municipales comprenderán las siguientes ramas:

- I.- Interior del Ayuntamiento;
- II.- Interior de Administración;
- III.- De Seguridad Pública y Tránsito;
- IV.- De Aseo y Limpia;
- V.- De Rastros, Mercados y Centrales de

Abasto;

- VI.- Del comercio en la vía pública;
- VII.- De urbanismo y Obras Públicas;
- VIII.- De estacionamiento;
- IX.- De anuncios;
- X.- De espectáculos y Diversiones Públicas;
- XI.- De panteones; y
- XII.- Los demás que el Ayuntamiento acuerde, conforme a las necesidades del Municipio.

## SONORA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE SONORA, QUE REFORMA LA DE 1o. DE NOVIEMBRE DE 1872

ARTICULO 64.- El Congreso tendrá facultades:

I a XXXVII.- ...

XXXVIII.- Para fijar las bases conforme a las cuales los ayuntamientos expedirán sus disposiciones de observancia general en sus respectivas jurisdicciones, así como para la coordinación y asociación de municipios en la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 137 de esta Constitución.

XXXIX a XLIV.- ...

ARTICULO 136.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I a III.- ...

## SONORA

### LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

ARTICULO 37.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

I a IV.- ...

V.- Ejercer las facultades que en materia de desarrollo urbano y ecología, les confieran la Constitución General de la República y las leyes federales y locales, así como ejercer las atribuciones que les confieran las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución General de la República.

VI y VII.- ...

VIII.- Coordinarse con el Ejecutivo Estatal y por su conducto con el Ejecutivo Federal a efecto de:

A) a E) ...

IV.- Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que serán publicadas en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.

V.- ...

VI.- Formular su reglamento interior en el que se defina la organización y funcionamiento del propio ayuntamiento, así como los de la administración pública municipal directa, de acuerdo a las bases que establezca la Ley.

VII a XXXV.- ...

F) Llevar a cabo las acciones, programas y políticas que al efecto, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora le establece, y expedir los reglamentos, las circulares y demás disposiciones de observancia general que resulten necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la ley de referencia y dentro de su jurisdicción, siendo esta, la base normativa para la expedición de las disposiciones jurídicas mencionadas;

G) a N) ...

IX a XII.- ...

XIII.- Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

XIV.- Formular su reglamento interior que defina el gobierno, la organización y funcionamiento del propio ayuntamiento, así como la creación, organización y funcionamiento de sus dependencias directas.

XV a L.- ...

## T A B A S C O

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TABASCO

ARTICULO 36.- Son facultades del Congreso:

I a XXVII .- ...

XXVIII.- Expedir la Ley Orgánica Municipal y las bases de Policía y Buen Gobierno a que deban sujetarse los Municipios para hacer las propias;

XXIX a XXXIX.- ...

## T A B A S C O

### LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TABASCO

ARTICULO 13.- ...

...

Los Planes Municipales deberán prever, de conformidad con el Artículo 115 de la Constitución Federal, los programas de desarrollo urbano municipal: la creación y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la Tierra urbana; la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal, los Ayuntamientos

ARTICULO 65.- El Municipio Libre tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales y los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades:

I.- De acuerdo con las bases normativas que se establezcan por la Legislatura del Estado en la Ley correspondiente los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

II.- ...

III.- ...

...

Los Planes Municipales deberán prever, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Federal, los programas de Desarrollo Urbano Municipal, la creación y administración de reservas territoriales; el control y vigilancia de la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto, y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal, los Ayuntamientos expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios de dos o más municipios formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, el Estado y los Municipios respectivos en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada, el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.

...

IV.- ...

...

V.- ...

a) a c).- ...

expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios.

ARTICULO 23.- Los servicios de Seguridad Pública y Tránsito, tenderán a crear y procurar las condiciones necesarias para salvaguardar la integridad física, moral y patrimonial de los habitantes y vecinos del Municipio, a fin de que puedan ejercer los derechos que legalmente les corresponden. Asimismo, a través de este servicio se procurará el cumplimiento de las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno y de las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento.

ARTICULO 50.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I y II.- ...

III.- Aprobar el Bando de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

IV a XXVIII.- ...

XXII a XXVIII.- ...

ARTICULO 66.- ...

En todo lo no previsto por esta Ley para el funcionamiento de los Gobiernos Municipales, se estará a las disposiciones de sus Reglamentos Interiores, que se expedirán por los Ayuntamientos sin contravenir las disposiciones de la Constitución Política Federal, la particular del Estado, la presente Ley y demás aplicables.

## TITULO TERCERO

### CAPITULO UNICO DE LAS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

ARTICULO 94.- El Ayuntamiento discutirá y aprobará a propuesta del Presidente Municipal, las disposiciones reglamentarias de observancia general en el Municipio.

ARTICULO 95.- Durante el mes de enero del primer año de su ejercicio y cada año, si se considera necesario, el Ayuntamiento expedirá el Bando de Policía y Buen Gobierno que deberá incluir aquellas disposiciones necesarias y relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, en lo que se refiere a la seguridad general, al civismo, la salubridad y al ornato público, la propiedad y el bienestar colectivo, y el ámbito que protege la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y disfrute de propiedades particulares, así como la integridad moral del individuo y de la familia.

ARTICULO 96.- El ayuntamiento aprobará el Bando de Policía y Buen Gobierno, que será publicado en el Periódico Oficial del Estado y difundido de la manera más amplia en todo el territorio del municipio por el Presidente Municipal y por el Concejo Municipal, en su caso. La publicación se hará bajo la forma siguiente: ..

"H. Presidente del ayuntamiento de...(o del Concejo Municipal) a todos los habitantes, hago saber que el Ayuntamiento se ha servido expedir el siguiente Bando de Policía y Buen gobierno;"

Al final del texto del Bando se pondrá el lugar, fecha, nombre y ~~ma~~ de todos los miembros del Ayuntamiento.

Como texto final: "Y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, promulgó el presente Bando para su debida publicación y observancia...(nombre de la cabecera Municipal) residencia del H. Ayuntamiento del Municipio \_\_\_\_\_ a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_" a continuación firman el Presidente Municipal, los miembros representantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública y el Secretario del Ayuntamiento.

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

I.- Amonestación;

II.- **Apercibimiento;**

III.- **Multa de una a treinta veces al salario mínimo diario, respetándose, las disposiciones del artículo 21 de la Constitución Federal;**

IV.- **Para el pago de la multa y atendiendo a la situación económica del infractor, se le podrá conceder un plazo hasta de tres días si es persona conocida en la comunidad; si pasado este término no hace el pago después de haber sido requerido, se le impondrá el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de 36 horas;**

V.- **Cancelación de licencia, permisos o autorizaciones Municipales;**

VI.- **Clausura;**

VII.- **Ningún Bando de Policía y Buen Gobierno que imponga sanciones corporales regirá sino hasta pasados quince días de su publicación;**

VIII.- **Las sanciones por las faltas al Bando de Policía y Buen gobierno serán Impuestas por los Jueces Calificadores, quienes serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en proporción al número de habitantes con que cuente el lugar; a falta de jueces calificadores, las sanciones las aplicará el Presidente Municipal;**

IX.- **El procedimiento para la aplicación de las sanciones se reducirá a una audiencia que se iniciará con la lectura de la comunicación escrita por medio de la cual se haya puesto el presunto infractor a disposición de la Autoridad Municipal con el informe que verbalmente haya rendido ésta misma Autoridad.**

**Se escuchará al infractor en su defensa y se le recibirán los elementos de prueba que estime necesarios para acreditar su dicho. A continuación, el Juez o la autoridad encargada de aplicar la sanción, dictará resolución fundada y motivada;**

X.- **Si el infractor se encuentra detenido, la audiencia deberá celebrarse dentro de las 24 horas siguientes a su detención; en caso**

contrario, se efectuará previo citatorio al infractor dentro de las 72 horas del conocimiento de la falta;

En la audiencia el infractor podrá estar asistido de una persona de su confianza para que lo asesore e intervenga en su defensa;

XI.- Las audiencias serán públicas;

XII.- Los infractores podrán interponer ante el Presidente Municipal o ante el Ayuntamiento, según el caso, los recursos previstos en esta Ley, sin perjuicio de que, encontrándose detenido, depositen preventivamente el importe de la sanción económica impuesta y obtengan de inmediato su libertad.

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

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

ARTICULO 99.- Las normas que contengan los Bandos, Reglamentos y otras disposiciones municipales, deberán ser generales y obligatorias en el ámbito municipal y su aplicación e interpretación corresponde a las autoridades municipales.

ARTICULO 100.- El ayuntamiento deberá expedir disposiciones reglamentarias sobre las siguientes materias:

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

## TAMAULIPAS

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

ARTICULO 132.- La organización política y administrativa de los municipios, las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, su composición y sus relaciones con los poderes del Estado y otras dependencias y entidades de la Administración pública, se determinarán en un Código Municipal o Ley Orgánica Municipal, que deberá sujetarse a las siguientes bases:

I a XIII.- ...

XIV.- Los Ayuntamientos por sí o por iniciativa popular, podrán expedir, de acuerdo

## TAMAULIPAS

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DE TAMAULIPAS

ARTICULO 49.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I y II.- ...

III.- Formular y aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general necesarios para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios municipales a su cargo y en todo caso expedir los reglamentos referentes a espectáculos públicos, pavimentación, limpieza, alumbrado público, rastros, mercados y centrales de abasto,

con las bases normativas que establezca el Congreso, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

XV.- ...

XVI.- Son facultades de los Ayuntamientos las establecidas en las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

panteones, vías públicas, nomenclatura de calles, parques, paseos, jardines, ornato de calles, inspección y vigilancia de construcciones de particulares, salones de baile, juegos permitidos, comercio ambulante, hospitales, casas de cuna, guarderías infantiles, siempre que no sean materia de competencia de otra autoridad.

Los bandos y reglamentos sólo podrán entrar en vigor una vez que hayan sido aprobados por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, previa consulta pública y se publiquen en el Periódico Oficial del Estado.

Para tal efecto, los Ayuntamientos remitirán los bandos y reglamentos al Ejecutivo Estatal para que ordene su publicación, quien podrá negarla si advierte que en los mismos se contienen disposiciones contrarias a la Constitución General de la República. En este caso, el Ejecutivo enviará las observaciones al Congreso para que resuelva y proponga al Ayuntamiento, en su caso, las modificaciones conducentes. Hechas las correcciones se remitirán nuevamente al Ejecutivo para su publicación. Si el Congreso considera infundados los argumentos del Ejecutivo, lo declarará así y le enviará dichos bandos o reglamentos para su publicación.

IV. a. XXVIII.-

XXIX.- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere el último párrafo de la fracción V del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XXX a XLIV.- ...

ARTICULO 51.- Los Ayuntamientos no podrán por ningún motivo:

I.- Expedir bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, contrarios a la Constitución General de la República, a la Particular del Estado, y a las leyes que de éstas emanen.

II a XIII.- ...



## TLAXCALA

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TLAXCALA

ARTICULO 90.- Los Municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, que ejercerán y manejarán respectivamente a través de su Ayuntamiento conforme a la Ley. Asimismo poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezcan las Leyes, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

## TLAXCALA

### LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

ARTICULO 32.- Son facultades de los Ayuntamientos:

I.- Formular y expedir los bandos de policía y buen Gobierno y las demás disposiciones de carácter Administrativas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

II a XII.- ...

XIII.- Expedir el Reglamento de las agencias y subagencias municipales.

XIV.- Conceder las licencias para construcción de acuerdo con las leyes de la materia y el Reglamento que al efecto expida.

XV.- Reglamentar los espectáculos públicos.

XVI a XXVIII.- ...

ARTICULO 53.- Los Ayuntamientos administrarán y reglamentarán los servicios públicos que presten, considerándose como tales, en forma enunciativa, los siguientes:

I.- Suministro de agua potable.

II.- Instalación y limpieza de alcantarillado.

III.- Alumbrado público.

IV.- Construcción y conservación de calles, guarniciones y banquetas.

V.- Mercados.

VI.- Centrales de abastos.

VII.- Rastros.

VIII.- Seguridad Pública y Vialidad.

IX.- Fomento y conservación de áreas verdes, parques y jardines y zonas recreativas.

X.- Panteones.

XI.- Conservación de obras de interés social.

XII.- Capacitación de trabajadores y bolsas de trabajo.

XIII.- Fomento de actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas.

XIV.- Embellecimiento y conservación de los centros de población.

ARTICULO 54.- La prestación de los servicios públicos podrán concesionarse a los particulares de acuerdo con el reglamento que expida el Ayuntamiento de conformidad con las siguientes bases:

I a VIII.- ...

ARTICULO 61.- El Ayuntamiento deberá expedir un Reglamento de Policía y con base en él podrá celebrar convenios de coordinación y colaboración con otras Entidades Públicas a efecto de que la policía municipal cumpla eficazmente con sus funciones y pueda participar activamente en otros programas de servicio social para el bienestar de las personas del Municipio.

## VERACRUZ

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ

ARTICULO 68.- Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

I a XXXVIII.- ...

XXXIX.- Establecer las bases normativas para que los Ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez;

XL a LV.- ...

## VERACRUZ

### LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ

ARTICULO 34.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I a V.- ...

VI.- Formular, con la aprobación, de la mayoría de sus integrantes, los reglamentos de Administración interior del Municipio;

VII a XI.- ...

XII.- De acuerdo con las bases normativas que establezca la Legislatura del Estado, expedir los bandos de policía y buen Gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones

ARTICULO 114.- Las leyes reglamentarias municipales se sujetarán a las bases siguientes:

I a XI.- ...

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

XIII.- Los municipios poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que establezca la Legislatura, los bandos de policía, buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez.

## YUCATAN

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE YUCATAN

ARTICULO 30.- Son facultades y atribuciones del Congreso del Estado:

I a XXXIV.- ...

XXXV.- Expedir las bases generales de Policía y buen Gobierno, a las que deberán sujetarse los ayuntamientos en la formación de los reglamentos respectivos;

XXXVI a LVIII.- ...

administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez;

XIII a XIX.- ...

ARTICULO 107.- Los municipios en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas estarán facultados para:

I a V.- ...

VI.- Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

## YUCATAN

### LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATAN

ARTICULO 2o.- La presente Ley es de interés público y tiene por objeto organizar y regular el funcionamiento de los municipios del Estado de Yucatán y contiene las bases normativas a las que deberán ajustarse los ayuntamientos en la expedición de los ordenamientos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los Municipios tendrán para el logro de sus fines todas las facultades que no estén expresamente atribuidas por las Leyes a la Federación o al Estado.

ARTICULO 82.- Las facultades y competencias del Municipio libre, que se establezcan en las leyes respectivas y los reglamentos municipales, se sujetarán a las bases normativas siguientes:

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

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones y todos los demás ingresos fiscales que la Legislatura establezca en su favor y en todo caso;

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

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

b).- Las participaciones federales, que anualmente se determinen.

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

III.- Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones;

IV.- Para el cobro de sus percepciones fiscales los ayuntamientos tendrán la facultad económico-coactiva aplicando el procedimiento administrativo de ejecución en los términos que establezca el Código Fiscal del Estado;

ARTICULO 29.- Los Ayuntamientos deberán de expedir sus reglamentos para la organización y funcionamiento del Registro de Población.

ARTICULO 38.- Los Ayuntamientos tendrán las facultades y obligaciones siguientes:

#### I.- DE GOBERNACION:

a).- ...

b).- Expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, necesarios para el cumplimiento de sus fines;

c) a p).- ...

#### II.- DE ADMINISTRACION:

a) a g).- ...

#### III.- DE HACIENDA:

a) a j).- ...

#### IV.- DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES;

a) y b).- ...

c).- Establecer normas a las que debe sujetarse la prestación de servicios públicos los que podrán ser concesionados si se garantiza la continuidad, seguridad, moralidad e higiene en los mismos. Si el término de la concesión excede de su mandato, el Ayuntamiento deberá solicitar en cada caso la autorización del Congreso del Estado.

d) a h).- ...

#### V.- DE SEGURIDAD, SALUBRIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL:

a) a g).- ...

ARTICULO 49.- En caso de que las características Municipales lo requieran, los Ayuntamientos podrán redistribuir y fusionar, total o parcialmente las atribuciones de las comisiones permanentes y obligatorias, entre ellas mismas o

V.- Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

VI.- Para la aprobación de la Ley de Ingresos de los ayuntamientos, éstos enviarán sus proyectos a la Legislatura local.

Para la revisión de las cuentas públicas de los ayuntamientos éstos presentarán esas cuentas anualmente a la Legislatura, acompañadas del Presupuesto de Egresos aprobado, con la documentación que acredite las erogaciones y en su caso, con el avance de las metas propuestas en el Plan Municipal y en los Programas Operativos Anuales;

VII.- Contraer obligaciones económicas para las necesidades públicas en obras de utilidad general que puedan ser satisfechas dentro de su período Constitucional; si los vencimientos de las mismas son posteriores a su gestión, deberán recabar previamente la autorización del Congreso del Estado;

VIII.- Organizar un sistema de planeación integral del desarrollo municipal, con la participación democrática de los grupos sociales.

Una vez aprobado por el Ayuntamiento el Plan Municipal y los programas que de él se deriven serán obligatorios para toda la administración municipal en el ámbito de sus respectivas competencias;

IX.- Acordar sobre todos los asuntos que conciernan exclusivamente al Municipio;

X.- Nombrar y remover a todos los empleados de su dependencia y cubrir los emolumentos de los jueces de paz del Municipio;

XI.- Hacer uso del derecho de iniciar leyes;

XII.- Ejercer las funciones que les encomienda, en materia de cultos, el párrafo once del Artículo 130 de la Constitución Federal; y

XIII.- Las demás que le confiera esta Constitución.

en relación con las otras comisiones permanentes que se creen mediante la expedición del Reglamento Interior del Ayuntamiento.

## TITULO OCTAVO REGLAMENTOS MUNICIPALES

### CAPITULO I DE LOS REGLAMENTOS

ARTICULO 120.- El Ayuntamiento podrá expedir de acuerdo con las bases normativas que establece esta Ley todas las disposiciones de policía y buen gobierno y las reglamentarias, circulares y disposiciones administrativas y de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 121.- Los reglamentos determinarán las causas y procedimientos mediante los cuales se configurarán las infracciones a sus disposiciones y a la imposición de sanciones; tomando en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias particulares del caso y del infractor.

ARTICULO 122.- Los reglamentos, sus reformas y adiciones, deberán publicarse en el Diario Oficial del Gobierno del Estado para que tengan plena vigencia.

ARTICULO 83.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

## ZACATECAS

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE ZACATECAS

~~ARTICULO 47.- Son facultades de la~~  
Legislatura:

I a XI.- ...

XII.- Establecer las bases normativas de acuerdo a las cuales los Ayuntamientos expedirán sus Reglamentos Municipales y demás disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

...

a) a i).- ...

XIII a XXI.- ...

XXII.- Expedir las bases sobre las cuales se reglamente la coordinación de acciones del Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos, sectores de la población y Ejecutivo Federal, para la

## ZACATECAS

### LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE ZACATECAS

ARTICULO 30.- Los Municipios del Estado organizarán y regularizarán su funcionamiento en los términos de la presente Ley, rigiéndose además, por sus propios bandos constitucionalmente emitidos. Su actividad se desarrollará en el ámbito de la competencia que le corresponda o que las Leyes no determinen como propia del Estado o de la Federación.

ARTICULO 51.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I.- Expedir los bandos y reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas insertas en esta ley y conforme a las leyes expedidas por la Legislatura.

II a IX.- ...

ejecución de acciones y programas de beneficio colectivo.

...

XXIII a LIII.- ...

#### ARTICULO 86.- ...

Los Ayuntamientos expedirán los reglamentos, bandos y demás disposiciones de observancia general dentro del municipio, sobre las bases que apruebe la Legislatura.

El Reglamento Interior del Ayuntamiento y el de la Administración Pública Municipal podrá expedirlos el propio Ayuntamiento, cuidando de no contravenir en tales disposiciones lo previsto en esta Constitución o en la Ley Orgánica Municipal.

ARTICULO 93.- Los Ayuntamientos, en los términos de las leyes federales y estatales, ejercerán las atribuciones que en materia de educación, salud, vivienda, trabajo burocrático, desarrollo urbano y protección del medio ambiente le otorgan y expedirán las disposiciones normativas que a su ámbito compete.

X.- Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del Municipio.

XI a XXVI.- ...

XXVII.- Coordinarse con el Ejecutivo Estatal y por su conducto con el Ejecutivo Federal a afecto de:

a) a n).- ...

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

o) y p).- ...

ARTICULO 95.- Los Municipios establecerán y reglamentarán la organización, funcionamiento, conservación y explotación de los servicios públicos, considerándose enunciativamente y no en forma taxativa, como tales, lo siguientes:

I.- Rastro.

II.- Mercado.

III.- Panteón.

IV.- Limpia.

V.- Seguridad Pública y Tránsito.

VI.- Embellecimiento y conservación de los centros urbanos, en las zonas que correspondan.

VII.- Alumbrado Público.

VIII.- Conservación de obras de interés social, arquitectónico e histórico.

IX.- Suministro y abastecimiento de agua potable.

X.- Servicio de atarjea; y

XI.- Fomento y conservación de áreas verde y recreativas suficientes.

XII.- Los Municipios con el concurso del Estado cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, podrán prestar cordialmente alguno o algunos de los servicios públicos antes enumerados. La Legislatura tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como la capacidad administrativa y financiera de éstos, podrá determinar los servicios que estarán a cargo de los municipios y los que en coordinación con el Estado se preste.

...

...

## TITULO OCTAVO DE LAS BASES NORMATIVAS

### CAPITULO I DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

ARTICULO 144.- En el ámbito de su competencia los Ayuntamientos expedirán el bando, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de conformidad con las Leyes expedidas por la Legislatura y de acuerdo con estas bases que tienen por objeto definir las reglas que deberán ser observadas para la expedición de tales ordenamientos y regularizaciones.

En la expedición de los bandos y reglamentos municipales los ayuntamientos deberán sujetarse a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la particular del Estado, así como a las demás leyes y disposiciones que de ellas emanen.

Los bandos de policía y buen gobierno se integran por un conjunto de normas de



observancia general y obligatoria para los habitantes de una circunscripción municipal. Estos ordenamientos legales tendrán al aseguramiento del orden público, de la tranquilidad, seguridad y salud pública y a garantizar la integridad física y moral de las personas, mediante la intervención eficaz del gobierno municipal, los bandos de policía y buen gobierno contendrán:

- a).- Disposiciones generales.
- b).- Nombre y escudo.
- c).- Del territorio y sus organización.
- d).- De la población Municipal.
- e).- Del Gobierno y Administración Municipal.
- f).- De la Hacienda Municipal.
- g).- De los Asentamientos Humanos.
- h).- Del Desarrollo Urbano Municipal y Obras Públicas.
- i).- Servicios Públicos Municipales.
- j).- Actividades de los particulares.
- k).- De la Participación de la Comunidad.
- l).- De las Emergencias Urbanas.
- m).- Del Bienestar Social.
- n).- Del Orden y la Seguridad Pública.
- o).- De las infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos.

El capitulo de referencia tiene carácter enunciativo por lo cual cada ayuntamiento deberá formular el respectivo Bando de Policía y Buen Gobierno de acuerdo a las necesidades y condiciones específicas de cada municipio. De tal ordenamiento podrán desprenderse otros reglamentos que incluyan especificaciones más precisas.

**ARTICULO 145.-** Los reglamentos municipales deberán contener disposiciones que determinen las autoridades que los aplican, actividades que regulan, normas técnicas que deberán observarse, infracciones, sanciones y recursos.

En uso de sus facultades, los ayuntamientos podrán expedir y promulgar los siguientes reglamentos:

I.- Los reglamentos que regulan la organización y funcionamiento del ayuntamiento, los cuales tendrán las normas básicas para:

a).- La Integración, instalación y residencia del ayuntamiento, así como sus atribuciones y obligaciones.

b).- Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento: Presidente Municipal, del Síndico y de los Regidores.

c).- El funcionamiento del ayuntamiento y la reforma en que deben desarrollarse las sesiones del mismo.

d).- Las discusiones y formas de votación de los acuerdos del ayuntamiento.

e).- La creación de las comisiones del ayuntamiento y de las responsabilidades de las mismas.

f).- Las demás disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento.

II.- Los reglamentos que establezcan y regulen la estructura y funciones de las dependencias de la administración municipal y los organismos auxiliares que la integran;

III.- Los reglamentos que tiendan a asegurar el funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales;

IV.- Los que se refieren a las facultades en materia de zonificación, desarrollo urbano, vivienda y ecología atribuidas al municipio conforme el artículo 115 Fracción V de la

Constitución Federal y en los términos de esta ley;

V.- De obras públicas y privadas, que incluyan licencias y permisos para construcción, así como su inspección y vigilancia;

VI.- De la venta y consumo de bebidas alcohólicas, de acuerdo con las leyes de la materia;

VII.- De los espectáculos públicos;

VIII.- De los juegos permitidos por la ley;

IX.- De Catastro Municipal;

X.- De anuncios en general;

XI.- De los espectáculos públicos;

XII.- De comercios establecidos, puestos fijos, semifijos, ambulantes y demás formas de comercio;

XIII.- De salones de fiesta y diversiones permitidas por la ley;

XIV.- Los relativos al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del 86 de la Constitución local;

XV.- En lo general todos aquellos reglamentos que sean inherentes a las atribuciones del ayuntamiento;

ARTICULO 147.- El Reglamento Interior es el conjunto de normas que regula las funciones de administración y gobierno del ayuntamiento, su estructura, la integración de sus órganos y sus funciones.

Las autoridades debidamente facultadas, expedirán circulares que contengan disposiciones de carácter interno dirigidas a los subordinados para establecer criterios uniformes sobre interpretación y aplicación de las leyes, bando y reglamentos.

Las disposiciones administrativas serán todas las órdenes necesarias para el buen desempeño de las atribuciones del ayuntamiento, del Presidente Municipal, del Síndico, de los Regidores y demás órganos y dependencias de la administración pública municipal.

ARTICULO 148.- El bando y los reglamentos deberán publicarse para que tengan plena vigencia.

La publicación podrá hacerse en la Gaceta Municipal, de no existir ésta, por el bando especial o por el Periódico Oficial o en uno de los periódicos de mayor circulación en el municipio y serán dados a conocer por otros medios que pueda disponer el ayuntamiento.