

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



CLAVE 879309

VIOLACION CONSTITUCIONAL EN LAS MULTAS  
IMPUESTAS EN LOS REGLAMENTOS  
MUNICIPALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

WILFREDO GARCÍA GONZÁLEZ

ASESOR

LICENCIADO ARTURO ARMANDO MANCERA MENDOZA

CELAYA, GUANAJUATO 2005



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.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios por concederme la vida para llegar a este momento y ver realizado uno de los proyectos más importantes de mi vida.

A mis Padres por dejarme la mejor herencia que se le puede dejar a un hijo, mi carrera y por darme el ánimo, el apoyo, el alivio, y comprensión que necesite. Gracias madre por confiar y creer en mí. Gracias padre por tus sabios consejos.

A mis licenciados, por el cúmulo de enseñanza recibido.

A mis amigos y compañeros, por los momentos gratos vividos y que ahora son recuerdos que siempre llevaré conmigo.

GRACIAS

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### TEORÍA CONSTITUCIONAL

1.1.	Concepto y como se divide la Constitución para su estudio.....	1
1.1.1.	Concepto de Manuel García Pelayo .....	2
1.2.	División de la Constitución.....	2
1.3.	La Constitución como Norma Jurídica.....	3
1.4.	La Constitución como Norma Constituyente.....	4
1.4.1.	La Norma Constituyente.....	4
1.4.2.	Las Normas Constituidas.....	6
1.5.	Clasificación de las Constituciones.....	7
1.5.1.	Según su forma Jurídica.....	7
1.5.1.1.	Escritas.....	7
1.5.1.2.	Consuetudinarias.....	8
1.5.2.	Según su reformabilidad.....	8
1.5.2.1.	Rígidas.....	8
1.5.2.2.	Flexibles.....	9
1.5.3.	Constitución Positiva.....	9
1.6.	La Fundamentalidad de la Constitución.....	9
1.7.	La Supremacía Constitucional.....	11
1.7.1.	Rangos Normativos de la Constitución .....	13
1.7.2.	Determinación Material de los Rangos Normativos.....	13
1.7.3.	Las funciones que se derivan de la Supremacía.....	15
1.8.	La Inviolabilidad de la Constitución.....	16
1.9.	El control de la Constitución.....	17

1.9.1.	Los Servidores Públicos y la observancia de la Constitución.....	18
1.9.2.	El autocontrol de la Constitución por parte de los Ayuntamientos.....	20

## **CAPITULO II**

### **TEORÍA DEL ESTADO**

2.1.	Estado.....	21
2.2.	Análisis del concepto de Estado.....	21
2.3.	Concepción del Estado.....	22
2.4.	Concepto Jurídico de Estado.....	23
2.5.	Elementos Constitutivos del Estado.....	23
2.5.1.	Población.....	24
2.5.2.	Territorio.....	26
2.5.2.1.	Funciones del Territorio.....	27
2.5.2.1.1.	Función Negativa.....	27
2.5.2.1.2.	Función Positiva.....	27
2.5.3.	Poder.....	29
2.5.4.	Gobierno.....	30
2.5.5.	Soberanía.....	32
2.5.5.1.	Sentido amplio.....	32
2.5.5.2.	Titular de la Soberanía.....	33
2.6.	Personalidad del Estado.....	34
2.7.	La actividad del Estado.....	34
2.7.1.	Clasificación de la actividad del Estado.....	35
2.7.1.1	Acción de ordenamiento.....	35
2.7.1.2	Acción de regulación.....	35
2.7.1.3	Acción de sustitución.....	35
2.7.1.4	Acción de orientación y coordinación.....	36

2.8.	Atribuciones del Estado .....	36
2.9.	Fines del Estado.....	37
2.10.	Las funciones del Estado.....	38
2.10.1	Criterio Formal.....	39
2.10.2	Criterio material .....	40

### **CAPITULO III**

#### **TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

3.1.	El Acto Jurídico.....	43
3.2.	El Hecho Jurídico.....	43
3.3.	El Acto Administrativo como especie del Acto Jurídico.....	43
3.4.	Concepto de Acto Administrativo.....	44
3.4.1	Análisis del concepto.....	44
3.5.	Elementos Constitutivos del Acto Administrativo.....	45
3.5.1.	Sujeto.....	46
3.5.1.1.	Sujeto Activo.....	46
3.5.1.2.	Sujeto Pasivo.....	47
3.5.2.	Manifestación externa de la voluntad.....	47
3.5.3.	Objeto.....	48
3.5.4.	Forma.....	48
3.6.	Motivo y Finalidad .....	49
3.6 .1.	Motivo.....	49
3.6.2.	Finalidad.....	50
3.7.	Requisitos Constitucionales del Acto Administrativo.....	50
3.8.	Especies de Actos administrativos.....	53
3.9.	Efectos del Acto Administrativo.....	54
3.9.1.	Efectos Directos.....	54
3.9.2.	Efectos Indirectos.....	55

3.9.3.	Efectos Frente a Terceros.....	55
3.10.	Vicios del Acto Administrativo.....	55
3.10.1.	Vicios de Índole Objetiva.....	56
3.10.2.	Vicios de Índole Subjetiva.....	56
3.11.	Ejecución, Cumplimiento y Extinción del Acto Administrativo .....	56
3.11.1.	Ejecución.....	57
3.11.2.	Cumplimiento.....	57
3.11.3.	Extinción del Acto Administrativo.....	57
3.11.3.1.	Medios Normales.....	57
3.11.3.2.	Medios Anormales.....	58
3.11.4.	Revocación.....	58
3.11.5.	Rescisión.....	59
3.11.6.	Prescripción.....	59
3.11.7.	Caducidad .....	59

## **CAPITULO IV**

### **EL REGLAMENTO**

4.1.	La Facultad Reglamentaria.....	61
4.2.	Clasificación de los Reglamentos.....	63
4.2.1.	Reglamentos de Particulares.....	63
4.2.2.	Reglamentos de Autoridad.....	64
4.2.3.	Reglamentos Internos de los Órganos del Estado.....	65
4.2.4.	Los Reglamentos de Necesidad.....	65
4.2.5.	Los Reglamentos Autónomos.....	66
4.3.	La Naturaleza Jurídica del Reglamento.....	66
4.3.1.	Teoría del carácter Administrativo.....	66
4.3.2.	Teoría del carácter Material.....	67

4.3.3.	Teoría del carácter formalmente Administrativo, y materialmente Legislativo.....	66
4.4.	Diferencias entre el Reglamento y la Ley.....	68
4.5.	Principios que regulan los casos en que no puede intervenir la Facultad Reglamentaria.....	69
4.5.1.	Principio de la Preferencia o Primacía de Ley.....	69
4.5.2.	Principio de la Reserva de Ley.....	69
4.6.	El Reglamento Administrativo, concepto y requisitos Teóricos y Formales.....	70
4.6.1.	Requisitos Teórico.....	70
4.6.2.	Requisitos Formales.....	70
4.7.	La finalidad del Reglamento.....	70
4.8.	Facultad Reglamentaria del Presidente de la Republica.....	71
4.9.	Facultad Reglamentaria de los Municipios.....	72
4.10.	El alcance de la fracción II del artículo 115 Constitucional.....	74
4.11.	Fundamento Constitucional Estatal para elaborar los Reglamentos Municipales.....	76
4.12.	Fundamento Legal para expedición de los Reglamentos Municipales.....	81
4.13.	El artículo 21 Constitucional y los Reglamentos Municipales.....	83
4.14.	Definición de Multa.....	86
4.15.	Infracción.....	88
4.16.	Sanción.....	88

## **CAPITULO V**

### **EL MUNICIPIO**

5.1.	Antecedentes del municipio.....	89
5.2.	Concepto de Municipio.....	91

5.2.1	El Municipio como Hecho Objetivo.....	91
	5.2.2.... El Municipio como Realidad Jurídica.....	92
	5.2.3.... El Municipio como Objeto de Derecho.....	93
	5.2.4... El Municipio como sujeto de Derecho.....	94
5.3.	Ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal.....	95
5.4.	Características de los municipios.....	96
5.5.	Organización Administrativa.....	96
5.6.	Organización Territorial Interna de los Municipios.....	97
5.7.	El Cabildo.....	97
	5.7.1.    Las Comisiones.....	98
5.8.	La Hacienda Municipal.....	99
5.9.	Autonomía del Municipio.....	99
5.10.	Competencia Municipal.....	100
5.11.	La Legislación Municipal.....	101
5.12.	Órganos del Municipio.....	102
	5.12.1.    Ayuntamiento.....	103
	5.12.1.1.    Presidente Municipal.....	104
	5.12.1.2.    El Sindico.....	105
	5.12.1.3.    Los Regidores.....	106
	5.12.1.4.    Otros Funcionarios Municipales.....	107
5.13	Diversos Ordenamientos Legales que expiden los Ayuntamientos.....	108
	5.13.1.    Bandos municipales.....	108
	5.13.2.    Ordenanzas.....	109
	5.13.3.    Reglamentos municipales.....	109
	5.13.4.    Circulares .....	110
5.14.	La facultad Reglamentaria del Municipio.....	111

## **CONCLUSIONES**

## **BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

La atribución de la función reglamentaria, al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico de aligerar la tarea del Poder Legislativo, relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley. Además existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo ya que este tiene procedimientos más complicados, y periodos reducidos de funcionamiento.

La Constitución de 1917 fue la primera de tipo Federal que consagró, en su artículo 115: el municipio libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado, que los municipios administran libremente su hacienda, y que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

La doctrina municipal conoce los ordenamientos que están a cargo de los Ayuntamientos como fuentes estrictamente municipales, destacando el aspecto formal de su origen y en contraposición de otros ordenamientos que rigen la vida de las municipalidades que son de origen estatal o federal, los reglamentos municipales son en la actualidad la fuente más importante de la legislación interna de los municipios. Tanto en su número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal, y la naturaleza del derecho en cuanto al sistema jerárquico determina que el contenido de dicha especificación tenga por límite la relación entre los ciudadanos y el orden local de

gobierno, además de preservar los principios de jerarquía y de consistencia con los órdenes estatal y federal.

Dentro del eslabonamiento del sistema de derecho federal, si esta última fase no se cumple, es decir, si la reglamentación municipal sigue ignorando (o es ignorada por) esos derechos, el entorno municipal genera dos situaciones adversas. La primera, de una institución con posibilidades de desviar su funcionamiento fuera del marco legal (ruptura del principio del estado de derecho); y la segunda, que la ciudadanía sea una categoría “incompleta”, es decir, cubierta para el entorno federal o estatal, pero sin práctica (o con escasa práctica) ante el entorno municipal.

## CAPITULO I

### TEORIA CONSTITUCIONAL

El termino de teoría constitucional, se refiere a la definición de lo que es la Constitución, cuáles son sus elementos, cuál es la función y cuáles son los principios constitucionales de la misma, la jerarquía constitucional, y mencionaremos algunos tipos de Constitución.

#### 1.1 Concepto y como se divide la Constitución para su estudio

Se puede definir a una Constitución como un conjunto de normas que establecen la forma en que ha de organizarse un Estado, tanto en su gobierno como políticamente, así como también los derechos y obligaciones que deberán de cumplir los individuos que puedan ser sujetos de ellos así como la forma en que deberán de protegerse y cumplirse eso derechos y obligaciones. Elizur Arteaga Nava en su obra Derecho Constitucional dice *“Es un conjunto de normas dispuestas sistemáticamente con el propósito de organizar, en nuestro caso el Estado Mexicano.”*<sup>1</sup> Otra definición que se podría dar es la siguiente: Es la ley primordial del Estado, pues consagra los derechos fundamentales de los gobernados, a la vez que crea los poderes públicos y les confiere sus principales atribuciones.<sup>2</sup>

El tratadista Manuel García Pelayo da algunas clasificaciones de Constitución dependiendo de ciertas características.

---

<sup>1</sup> Arteaga Nava Elizur, Derecho Constitucional , 2ª ed., Ed Oxford, México 1999, p. 3

<sup>2</sup> Suprema Corte de Justicia de la Federación, El poder Judicial de la Federación para Jóvenes, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, p.1

### 1.1.1 Concepto de Manuel García Pelayo

El tratadista español presenta una topología de los conceptos de Constitución que los clasifica del siguiente modo.

**a).- Concepto Racional Normativo**, donde la Constitución es la ordenación de ideas del Estado liberal burgués, que establece una limitación al estado cuando señala la Garantía de los Derechos Individuales.

**b).- Concepto Histórico Tradicional**, resultante del pensamiento conservador que se antepone al liberal, este afirma que “la Constitución de una nación no es producto de la razón, sino de la consecuencia de una pausada transformación histórica en la que a menudo se encuentran elementos irracionales, así una Constitución es resultado de actos parciales y de usos y costumbre”.

**c).- Concepto Sociológico**, La Constitución es una forma de ser y no de deber ser. la Constitución no es efecto del pasado, sino producto del presente, resultado de los factores económicos, la Constitución no es pura de normatividad, sino es el ser de hoy del que emana o al que tiene que adecuarse al deber ser.<sup>3</sup>

## 1.2 División de la Constitución

La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos se ha dividido para su estudio en diversas partes<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Harla, México 1998, p.140

<sup>4</sup> Cada que en la presente tesis se haga mención a la Constitución, se estará haciendo referencia a la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917.

a).- **La de Derechos Humanos**, o también llamada Garantías Individuales o Derechos Públicos Subjetivos que corresponden al artículo 1º - al 29<sup>5</sup>

b).- **La parte Orgánica**, relativa a la estructura, funcionamiento, y las facultades de los poderes centrales y locales artículos 49- 122.

c).-**La parte Pragmática**, la que define la naturaleza y características del Estado Mexicano artículos 39-41.

d).- **La parte de los Derechos Sociales**, 27 y 123.

e).- Y la parte en la que se encuentran disposiciones de ciudadanía, extranjeros, supremacía, reformas y permanencia constitucional.

### 1.3 La Constitución como Norma Jurídica

Debemos de establecer la definición de norma, esta suele usarse en dos sentidos: uno amplio y otro estricto: *lato sensu* aplicase a toda regla de comportamiento, obligatoria o no, *stricto sensu* corresponde a la que impone deberes o confiere derechos.<sup>6</sup> La definición de norma jurídica, se puede decir que la norma jurídica es la hipótesis de conducta humana y de todo hecho o circunstancia relacionado con aquella, su característica fundamental es la coheritividad, si la voluntad dominada por la norma a la que se refiere la hipótesis de conducta, no se comporta en los términos del mandato podrá ser

---

<sup>5</sup> Cada que la presente tesis se refiera a algún numeral articulado y no se haga mención a que ley pertenece debe tenerse por entendido que se trata de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917

<sup>6</sup> García Maynes Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 28 ed. Ed. Porrúa, México 1978, p. 4

sancionada, otra definición es: *“Regla dictada por el legítimo poder para determinar la conducta humana.”*<sup>7</sup>

Así pues la Constitución es una norma jurídica que establece las hipótesis relacionadas con las conductas humanas, que deberán de cumplirse si no se cumplen se sancionará a las personas que se encuentren en el supuesto.

#### **1.4 La Constitución como Norma Constituyente**

Las normas jurídicas presentan las características que se explicaron anteriormente, pero eso no significa que todas las normas sean iguales, esto se explica que todas son mandatos pero con ciertas diferencias, en cuanto a su finalidad, es decir para que existen, sus rangos y distintos contenidos, así pues se pueden distinguir dos tipos de normas la norma constituyente y la norma constituida.

##### **1.4.1 La Norma Constituyente**

Es la que inicia el deber ser, es la norma fundamental o primera norma, y por lo mismo no es precedida por otra, en este atributo reside su cualidad como constituyente por que una vez establecida se inicia y desarrolla el orden normativo, como norma principal y de esta norma constituyente es de donde derivaran los demás ordenamientos normativos que serán los que se dirán a continuación.

---

<sup>7</sup> De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, 29ª ed. Ed. Porrúa, México 2000, p. 382.

Hablar de la Constitución como norma jurídica suprema, equivale a otorgarle a toda la Constitución eficacia directa eso significará:

- La Constitución es la primera norma que debe ser tenida en cuenta por todos los operadores jurídicos (jueces y tribunal) para resolver las controversias concretamente, los tribunales, los aplicadores del derecho, los jueces no tienen que esperar a que intervenga el legislador, deben también en cada controversia, en cada caso concreto aplicar la Constitución y que en cada caso concreto examinan si las leyes y demás normas del ordenamiento jurídico se ajustan o no a la Constitución, sin esperar al control de la constitucionalidad de las leyes.
- Los operadores jurídicos en un sistema de eficacia directa se convierten en jueces de la constitucionalidad, esos operadores del derecho están obligados también a interpretar todo el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, en cada momento porqué en virtud de la eficacia directa los aplicadores del Derecho no solo aplicarán la Constitución junto a las leyes y demás normas, sino que en ocasiones se verán obligados a aplicar la Constitución contra la ley por entenderla contraria al contenido constitucional.

La eficacia conecta de forma inmediata y rotunda con el concepto de Constitución considerada norma jurídica y jerárquicamente superior. Los jueces y tribunales cuando acuden a la disposición derogatoria y cuando estime derogada una ley o una norma y la inaplican, están actuando como jueces de la constitucionalidad y están obligados a llevar a cabo un juicio de constitucionalidad, determinar si esa norma se ajusta o no y si es norma preconstitucional la tendrán que entender derogada y la consecuencia es que la inaplicarán. Por tanto se produce aquí un rechazo, pero un rechazo que lo está decretando un juez. Esto es posible porque precisamente la norma

constitucional es norma jurídica suprema y porque evidentemente está dotada de eficacia directa.

Otra de esas consecuencias es el llamado principio de interpretación de la totalidad de las normas que integran el ordenamiento jurídico con la norma jurídica suprema, el llamado abreviadamente principio de interpretación conforme con la Constitución. Si la Constitución es la norma jurídica del Estado, la totalidad de las restantes normas siempre tendrán que ser interpretadas de conformidad con la Constitución. Este es un principio que ha sido reiteradamente declarado, proclamado por el intérprete superior de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debemos aclarar, supremo pero no único, no tiene el monopolio exclusivo de la interpretación de la Constitución.

En virtud del principio de eficacia de todos los órganos constitucionales también se convierten en jueces de la constitucionalidad, aunque no podrán llegar nunca a una declaración de nulidad, pero si pueden llevar a cabo un enjuiciamiento para entender que esa norma concreta se ajusta a la Constitución, o para entender que es norma hay que inaplicarla porque contraviene el texto constitucional. También están llevando a cabo una labor de interpretación. La ley no es inconstitucional hasta que no se declare por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si la Constitución es la norma jurídica suprema del Estado, es igualmente cierto que dicha Constitución ha de garantizar la unidad de todo el ordenamiento, de tal forma que dos o más normas del ordenamiento no pueden llegar a contradecirse entre sí, no pueden llegar a entrar en conflicto, y si entran en conflicto, el ordenamiento debe prever los mecanismos necesarios para resolver esta contradicción.

### **1.4.2 Las Normas Constituidas**

Se integran con el resto de los mandatos que forman el sistema jurídico, es norma constituida toda la que no sea constituyente: las leyes, los decretos, los reglamentos, las sentencias, y los laudos. Se llaman constituidas por que su creación se debe a la norma constituyente de ella derivan y por lo tanto no deben de ser contrarias a las hipótesis que se establezcan en ella.

## **1.5 Clasificación de las Constituciones**

Como la sociedad en la que nos encontramos es tan diversa en su forma de pensar, de organizarse, y de actuar, por lo mismo no se puede esperar que las constituciones sean de carácter, general, si no que estas son diversas, como algunas serian, de acuerdo a su forma jurídica, su origen y su carácter de reformables.<sup>8</sup>

### **1.5.1 Según su forma Jurídica**

En esta clasificación encontramos que existen las constituciones escritas y las consuetudinarias.

#### **1.5.1.1 Escritas**

Cuando hablamos de constituciones escritas nos estamos refiriendo a un conjunto de normas que se encuentran plasmado o escrito en un texto, que ha sido elaborado y promulgado, en el caso del Estado Mexicano nos

---

<sup>8</sup> Calzada Padrón Feliciano, Derecho Constitucional, Ed. Harla, México 1998, p. 134

encontramos que ese texto es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que fue elaborada y promulgada en 1917, por el Congreso Constituyente.

Esto es en razón de que con la forma escrita de la Constitución se estableciera con toda claridad y precisión en su contenido, con ellos se daría fin a vaguedades y/o confusiones

### **1.5.1.2 Consuetudinarias**

No existe un texto específico que contenga la totalidad o la casi totalidad de las normas básicas. El ejemplo básico es en Inglaterra en que hay una serie de leyes comunes, de tradiciones, y de prácticas que forman la organización jurídica básica.<sup>9</sup> Es decir aquellas que se contienen en diversos documentos, costumbres y precedentes jurisdiccionales que determinan las bases de la producción normativa del sistema jurídico.

### **1.5.2 Según su Reformabilidad**

La reformabilidad de la Constitución depende de su naturaleza en esta clasificación nace de los criterios que operan en las reformas, enmiendas y adiciones de la Constitución.

#### **1.5.2.1 Rígidas**

Presentan estas características cuando pare ser modificada, enmendada o adicionada se desarrolla un procedimiento que contiene un mayor grado de

---

<sup>9</sup> Ídem. p. 135

dificultad que el procedimiento legislativo ordinario, como la Constitución, cuyo proceso se encuentra en el artículo 135, que establece ordinariamente una mayoría especial en cada cámara y se hace participe en la actividad a las legislaturas de los estados, estas dos precauciones han dado lugar a que se considere que las Constituciones Mexicanas son rígidas.

### **1.5.2.2 Flexibles**

Cuando una Constitución se puede reformar de acuerdo con el mismo procedimiento que se sigue para una norma secundaria, entonces se habla de constituciones con esta característica, o sea flexibles.

### **1.5.3 Constitución Positiva**

Se trata de un conjunto de normas, sistemáticamente ordenadas, imperativas, de jerarquía superior y enmendada por el Congreso de la Unión y de las legislaturas de los estados. Es decir es la norma fundadora de toda estructura del derecho positivo del Estado, sin la cual esta no solo carecería de validez sino que desaparecería.

## **1.6 La Fundamentalidad de la Constitución**

La fundamentalidad denota una cualidad de la Constitución jurídica positiva que lógicamente hace que esta se califique como ley fundamental del Estado, esto significa, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir el cimiento sobre el que se asienta el

sistema normativo de derecho en su integridad.<sup>10</sup> Equivale al de primariedad o sea que si la Constitución es la ley fundamental al mismo tiempo es la ley primaria. La fundamentalidad de la Constitución significa también que esta es la fuente de validez formal de todas las normas secundarias que componen el derecho positivo.<sup>11</sup>

Este carácter fundamental que se concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene mas poderes que los que le reconoce la Constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas de instituciones que componen aquel ordenamiento.

Las opiniones anteriores aluden a la función jurídico positiva de la Constitución que ya se explico anteriormente, es decir la índole formal de dicha cualidad estriba en que independientemente de que el contenido de las disposiciones constitucionales estén o no justificados, es decir prescindiendo de que se adecuen o no con lo que ya hemos denominado Constitución, el ordenamiento que las comprende es el apoyo, la fuente y el pilar sobre los que se levanta y conserva todo el edificio jurídico del estado, o sea conforme a la concepción de Kelsen la base de la pirámide normativa.

Como bien es sabido esta pirámide se integra con las normas primarias fundamentales, las normas secundarias o derivadas de carácter general, y abstracto (leyes) y las normas establecidas para un caso en concreto y particular (decisiones administrativas y sentencias judiciales).

---

<sup>10</sup> Burgoa Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª ed. Ed. Porrúa, México 1983, p. 412

<sup>11</sup> Ídem. p. 354

Ahora bien si la Constitución es la ley fundamental, en los términos antes expresados, al mismo tiempo y por demás modos, es “La Ley Suprema” del Estado, fundamentalidad y supremacía son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en toda constitución jurídico positiva o sea que esta es suprema por ser fundamental y es fundamental por ser suprema.

### **1.7 La Supremacía Constitucional**

Para comprender el significado de la expresión “supremacía constitucional” se deben analizar los elementos que la conforman, el termino supremacía proviene de la raíz inglesa *supremacy*, que significa permanencia o grado máximo en una jerarquía, mientras que el adjetivo constitucional alude a la Constitución de un Estado, por ello la expresión “supremacía constitucional” se refiere a que la Constitución de un Estado es superior jerárquicamente a cualquier otra norma del orden jerárquico. En el ámbito del Estado de Derecho se podría definir de forma amplia. Se podría afirmar que: Estado de Derecho es aquel que sujeta su comportamiento a las normas jurídicas. Es aquel que se subordina al ordenamiento jurídico y en primer lugar a la Constitución, al ordenamiento constitucional como norma jurídica suprema.

Podría decirse que el Estado de Derecho es aquel que se subordina a la Constitución como norma suprema y al resto del ordenamiento jurídico de ese Estado. Por tanto la Constitución como norma jurídica suprema, como norma jurídica de máxima categoría normativa, cumple dentro de ese concepto general una triple función jurídica, en tanto en cuanto es norma jurídica suprema, es decir, en primer lugar la Constitución como norma que encarna la supremacía normativa, fija los límites generales del derecho de un país, establece por tanto

los límites de todo el ordenamiento jurídico vigente de un Estado ya se trate del derecho público, ya se trate del derecho privado.

El principio descansa en sólidas consideraciones lógico jurídicas, en efecto atendiendo a que la Constitución es la expresión normativa de las decisiones fundamentales de carácter, político, social, económico, cultural y religioso, así como la base misma de la estructura jurídica del estado, que sobre estas se organiza. La supremacía así pues implica que esta sea el ordenamiento cúspide de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal es que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales.

Por ende si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos Este principio supone por una parte, que en el orden normativo, no puede existir una norma superior a la Constitución que lo inicie, y por otra parte ninguna otra norma de las que integran el orden jurídico del Estado, puede alcanzar el rango o posición jerárquica de la Constitución.

Dentro del orden jurídico mexicano este principio se encuentra en el artículo 133 de la Constitución de 1917 que establece lo siguiente:

**Artículo 133.-** *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”.*

Del artículo anterior transcrito es de donde deriva la supremacía constitucional, de este artículo se pueden determinar los rangos normativos de la constitución como se expresara mas adelante.

### **1.7.1 Rangos Normativos de la Constitución**

Del artículo ya antes mencionado se derivan los siguientes niveles:

1. Primer Nivel.- La Constitución Política de los estados Unidos mexicanos.
2. Segundo Nivel.- Leyes federales y tratados internacionales que se apeguen a la constitución, es decir que sean de aplicación de la norma constituyente. Es pertinente acentuar la circunstancia de que, en el texto constitucional, esas leyes y tratados comparten el mismo rango.
3. Tercer nivel, Constituciones de los estados
4. Cuarto nivel. Leyes estatales.
5. Reglamentos, Circulares, Bandos y ordenanzas

### **1.7.2 Determinación Material de los Rangos Normativos**

Hasta hace pocos años prevaleció el criterio, doctrinal jurisdiccional de que los tratados internacionales y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión se encontraban en el mismo nivel y en el grado inmediato al que ocupa la norma máxima y que las normas federales prevalecían sobre el derecho local.

El tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1999, aprobó la tesis LXXVII/1999, abandonando el criterio sustentado en la diversa

tesis PC/92, publicada en la gaceta del Semanario Judicial de la Federación numero 60, 8ª época, de Diciembre de 1992 como se transcribe.

**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCION FEDERAL.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar

esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de controladores de transito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario Antonio Espinoza Rangel.

### **1.7.3 Las funciones que se derivan de la Supremacía**

- a) La Constitución puede también condicionar o determinar normas futuras, al prohibir o prescribir un determinado contenido en la norma. La Constitución fija los límites generales de todo el derecho.

- b) La Constitución como norma jurídica suprema del Estado indica también quienes son los sujetos que están legitimados para crear norma jurídica, los sujetos creadores de normas.
- c) La Constitución indica cuales son las fuentes de producción del derecho (quienes son los sujetos legitimados para crear normas y derogarlas y cual va a ser el procedimiento). La Constitución es fuente de fuentes. La Constitución como norma jurídica suprema, no sólo indica la fuente de producción, señala las fuentes de manifestación del derecho, ordena jerárquicamente esa fuente e indica el orden de prelación.

Esa triple función jurídica traza los límites generales del Derecho, indican las fuentes de producción (fuentes de fuentes) señala y ordena jerárquicamente las fuentes. Esa triple función no basta para determinar el contenido de la supremacía normativa constitucional.

### **1.8 La Inviolabilidad de la Constitución.**

La Constitución como toda norma, no puede ser violada o infringida, el fenómeno que comúnmente conocemos, como violación de la Constitución, en realidad es la no aplicación de la Constitución. En otros términos, al observar una ley del Congreso que contraviene principios constitucionales y, por lo mismo, es calificada inconstitucional, podemos percatarnos que técnicamente esa ley no violó ni infringió la Constitución, sencillamente no la aplicó por que la voluntad que tienen a su cargo hacerla los legisladores desatendió los principios constitucionales al expedirla. En consecuencia, reiteramos que la Constitución es inviolable, es decir, puede no ser individualizada pero nunca violada.

La Constitución Mexicana como otras que conservan evidencias del contenido liberal-individualista, establece su individualidad pero no se refiere a la recién explicada si no a la que contiene una elevada carga de contenido político y una aspiración ideológica poco practica. Esta característica se encuentra en el artículo 136, denominado de la Inviolabilidad de la Constitución, que ordena lo siguiente:

**Artículo 136.**-*“Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno publico se establezca un gobierno contrario a los principios que a ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se reestablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a la leyes que en virtud se hubieran expedido, serán juzgados, así los que se hubieran figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a esta”.*

Inviolabilidad significa, como lo dice Burgoa: *“Imposibilidad jurídica de que la Constitución sea desconocida, cambiada o sustituida oír fuerzas que no emanen del Poder Constituyente o por grupos o personas que nos expresan la voluntad mayoritaria del pueblo.”*<sup>12</sup>

## 1.9 El control de la Constitución

El concepto de control de la Constitución, solo se entiende en función de que existe algo que por su esencia y atributos es formalmente superior, que por su naturaleza es materialmente fundamental, por que provee la existencia de poderes, les atribuye facultades, consigna limitaciones y prohibiciones por que solo el es el original y todo orden normativo es derivado y secundario. Se trata

---

<sup>12</sup> Burgoa Orihuela Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 5ª ed, Ed. Porrúa, México 1983, p. 446.

de un pacto que no dispone contradicciones según el artículo 41 constitucional.<sup>13</sup>

Más que hablar de control o defensas de la Constitución, lo apropiado es referirse a sistemas en virtud de los cuales los particulares y las autoridades, en forma voluntaria o forzosa, adecuan sus actos a lo mandado por aquella, son sancionados sus violadores, anulados sus actos contrarios a ella o neutralizados sus efectos. Se trata de un complejo y variado sistema de principios, e instituciones previstos en la propia Constitución, que esta encaminado a imponer, el principio de supremacía constitucional, ya antes explicado.

Este medio de control se sustenta en la obligación de cada agente que produce y aplica las normas, gobernante o autoridad de apegarse siempre y prioritariamente a la Constitución, haciendo a un lado las normas constituidas, que no guardan correspondencia con aquella.

El mecanismo se sustenta en los artículos 128 y 41 constitucionales que haremos un breve estudio.

### **1.9.1 Los Servidores Públicos y la observancia de la Constitución**

Todo servidor público, en virtud de lo dispuesto en los artículos 41 primer párrafo y 128 de la Constitución establecen que esta obligado a respetar la Constitución, aquellos a quienes las leyes les confieren el rango de poder están obligados, además a hacerla cumplir, los dos imperativos se imponen a los titulares de los poderes federales y locales sin importar rango clase y condición.

---

<sup>13</sup> Arteaga Nava Elizur, Derecho Constitucional, 2ª ed. Ed. Oxford, México 1999. p.769.

**Artículo 41.-** *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

**Artículo 128.-** *Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.*

Los dos imperativos se imponen a los titulares de los poderes federales y locales sin importar rango, clase y condición.

Constitucionalmente solo es dable imponer el cumplimiento de la Carta Fundamental y las leyes que de ella emanen a los titulares de los poderes. Esto se infiere del texto de la protesta de todos ellos. Se trata de una facultad que les corresponde en forma privativa, las autoridades restantes solo están facultadas para exigir el cumplimiento de las leyes que emanen de la Constitución, imponen siempre un orden normativo de naturaleza secundaria y derivada. Al hacerlo, indirectamente procuran la observancia, el cumplimiento y el respeto de la Carta Fundamental. La obligación específica de hacer cumplir la Constitución, solo la tienen, en razón del texto expreso, el Presidente de la República, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia. En los estados por que así lo disponen, las constituciones locales, la obligación de hacerla cumplir recae también en diputados, gobernadores y magistrados.

La obligación de rendir protesta de guardar la constitución y las leyes que de ella emanen se encamina solo a determinar el momento en que el sujeto,

como servidor publico, asume una responsabilidad especifica como tal, el, al igual de todos los mexicanos, esta obligado a observarla y guardarla antes de asumir el cargo, durante el ejercicio de este y una vez que ha cesado de hacerlo.

### **1.9.2 El autocontrol de la Constitución por parte de los Ayuntamientos**

Los Ayuntamientos, que se consideran cuerpos colegiados, están facultados para emitir reglamentos gubernativos, bandos de policía y buen gobierno, circulares, acuerdos de carácter y observancia general. En estos puede, eventualmente violarse la Constitución general. Un concepto en el que con frecuencia se da esta irregularidad es el relativo a las sanciones por infracciones a dichos reglamentos gubernativos, que exceden los máximos fijados por el artículo 21 constitucional, estos deben ser derogados, debido a que se adoptan en forma colegiada, en una reunión de cabildo, y de la misma forma deben ser anuladas las partes violatorias a la Carta Magna del país y del Estado.

## **CAPITULO II.**

### **TEORIA DEL ESTADO**

El Estado es la organización política de un país, es decir, la estructura de poder que se asienta sobre un determinado territorio y población. Poder, territorio y pueblo o nación son, por consiguiente, los elementos que conforman el concepto de Estado, de tal manera que éste se identifica indistintamente con cada uno de aquellos.

#### **2.1 Estado**

En todas las sociedades humanas, la convivencia pacífica es posible gracias a la existencia de un poder político que se instituye sobre los intereses y voluntades particulares. El Estado, organización que acapara este poder en las civilizaciones desarrolladas, ha tendido a conseguir el bien común mediante distintas formas de gobierno a lo largo de la historia. El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien publico temporal de sus componentes.<sup>1</sup>

#### **2.2 Análisis del concepto de Estado**

Independientemente de las concepciones teóricas, considero que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica, con características específicas, que son:

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 31 ed. Ed. Porrúa, México 1999, p. 198

1. Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.
2. Su realidad está constituida por los siguientes elementos:
  - a) Una agrupación social humana, que viene a ser la población;
  - b) Un territorio, que es la realidad físico-geográfica;
  - c) Un orden jurídico;
  - d) Soberanía, que implica independencia y autodeterminación; y
  - e) Un gobierno.

Además de lo anterior, los autores coinciden en que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad, la justicia social, etc.

### **2.3 Concepción del Estado**

El Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio<sup>2</sup>. La teoría tradicional ha sostenido que el Estado tiene como elementos esenciales para su formación: población, territorio y poder soberano.

Otras doctrinas han afirmado que el Estado no está reconocido por la ley y que la personalidad de aquél se manifiesta en órganos típicamente diferenciados como pueden ser el Parlamento, la Corona, etc.

---

<sup>2</sup> García Maynez, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 28ª ed. Ed. Porrúa, México 1978, p. 98

## 2.4 Concepto Jurídico del Estado

El concepto del Estado no es completo si no lo referimos al aspecto jurídico. El Estado se autolimita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en ese sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma<sup>3</sup>.

Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

## 2.5 Elementos Constitutivos del Estado

Es indiscutible que el ser de la realidad social tiene una estructura dialéctica, gracias a lo cual los elementos que la configuran son vivencias que influyen correlativamente y forman una síntesis de vínculos encaminados hacia una misma dirección, por que no existe un aspecto social que haya sido o que pueda ser apreciado en forma individual, separado del todo social, por que todos se relacionan funcionalmente<sup>4</sup>.

Toda vida en común esta siempre precisada y organizada de alguna forma, ya que la ordenación de la coexistencia es un fenómeno eminentemente

---

<sup>3</sup> Porrua Pérez Francisco, Teoría del Estado, 31ª ed. Ed. Porrúa, México 1999, p.197

<sup>4</sup> González González, Ma de la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Económico, 2ª ed. Ed. Mc Graw Hill, México 1997, p. 617

social, mas la precisa aptitud para realizar fines comunes es fruto de una organización, gracias a la cual, mediante concertaciones y eficacias individuales, se hace posible una actitud conforme a un proyecto.

De la acumulación de dichas eficacias y concertaciones ordenadas conforme al proyecto, surge el tipo de las grandes organizaciones, cuyo arquetipo, ejemplar es el Estado, el cual tiene como presupuesto del mismo a los individuos que en forma colectiva toman el nombre de población.

### **2.5.1 Población**

Es el elemento esencial de la organización Política. No es la sola suma de ciudadanos o súbditos, ni es una muchedumbre como compuesto humano sin concierto alguno ni enlace natural, ni moral, sino un cuerpo instituido por hombres unidos por voluntad singular o consentimiento general, en un vinculo de sociedad para auxiliarse solidariamente en orden a fin político, esta unidad es la que da fortaleza al pueblo, así el pueblo es unidad, unión espiritual que respeta la particularidad de quienes le forman.

La población es una congregación natural anímica, esencialmente política, comunidad ordenada, basada en un orden que emana de el mismo que la autoridad sanciona, así el pueblo es la unidad ordenada de su propia naturaleza, por una autoridad que no es simplemente precepto rector, si no mas bien concertadora de fuerzas y asociaciones libres y voluntarias, por ello la unidad de la población es complicada, por que inclina a integrarse en una progresión gradual de grupos menores, que lo estructuran en una multiplicidad

de facetas, las cuales tienen que dar cumplida satisfacción a la naturaleza social del hombre.<sup>5</sup>

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. La doctrina que ahora exponemos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau, entre súbdito y ciudadanos. En cuanto súbditos, los hombres que integran la población que se hayan sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Es, pues, completamente falsa la tesis que concibe a éste dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

En cuanto objeto del *imperium*, la población revelase como un conjunto de elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuantos sujetos, los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos. El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal.

Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

---

<sup>5</sup> González González, Ma. De la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, 2ª ed. Ed. McGraw-Hill, México 1997 p. 233

- a) Derechos de libertad.
- b) Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales.
- c) Derechos políticos.<sup>6</sup>

### 2.5.2 Territorio

Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en su suelo, suelo que se llama patria; que deriva de dos vocablos latinos: *terra patrum* (tierra de los padres). La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado.

La extensión del territorio del Estado no tiene trascendencia decisiva, en lo que se refiere a los principios de la doctrina política. Lo importante es que exista ese territorio; la mayor o menor extensión territorial y la abundancia o escasez de bienes materiales en el Estado, determinarán su mayor o menor extensión, e incluso tendrá repercusión en lo que se refiere, según veremos oportunamente, a las formas de Estado; en su mayor o menor riqueza y poderío, pero no son esenciales a la existencia del Estado en determinada cantidad. Siempre han existido Estados ricos y pobres, grandes y pequeños, pero Estados al fin y al cabo.

El Estado es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica.

---

<sup>6</sup> García Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 28ª ed. Ed. Porrúa, México 1978, p.100

El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.

### **2.5.2.1 Funciones del Territorio**

El territorio tiene dos funciones: una negativa y otra positiva.

#### **2.5.2.1.1 Función negativa**

En cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional. Estos límites se encuentran. Establecidos por el Derecho Internacional.

El Estado fija sus límites por una autonomía sujeta naturalmente a las contingencias históricas y a la convivencia con los otros Estados.<sup>7</sup>

#### **2.5.2.1.2 Función positiva**

Consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

El Estado, para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los

---

<sup>7</sup> Porrua Pérez, Francisco, Teoría del Estado, 31ª ed. Ed. Porrúa, México 1999, p. 278

medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de sus obligaciones específicas.<sup>8</sup>

El Estado, dentro de su territorio, está capacitado para vigilar a los habitantes que se encuentren dentro del mismo. El dominio de un espacio determinado le permite controlar a la población, le permite considerar a esa población como población del mismo Estado.

El territorio es una condición necesaria, es el ámbito en el cual se extiende el poder de dominio del Estado, así la moderna Teoría del Estado los considera como una entidad territorial, merced a esa territorialidad, el Estado es capaz de proponerse fines temporales concernientes a los miembros de organización política, como la seguridad, el orden jurídico, la paz, además de que es ámbito espacial de validez de un orden jurídico, solo en virtud de la limitación del ámbito espacial de validez de las normas, es factible la vigencia coincidente de varios ordenes estatales, sin entrar en pugna unos con otros, el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal, es lo que se llama “*territorio*” del Estado, bien entendido de que se trata del espacio de la “*validez*”<sup>9</sup> no del ámbito de la “*eficacia*”<sup>10</sup> del orden estatal. Este carácter completamente normativo se revela advirtiéndose que solo es “*territorio*” el espacio en que deben realizarse ciertos hechos, especialmente los actos coactivos regulados por el orden jurídico, no el espacio en el que de hecho se

---

<sup>8</sup> Ídem. p. 280

<sup>9</sup> Validez, Hans Kelsen considera que la validez significa que las normas del ordenamiento jurídico deben ser obedecidas y aplicadas, es decir que la validez de una norma positiva no es otra cosa que el modo particular de su existencia.

<sup>10</sup> Eficacia, se define la eficacia del orden jurídico como el hecho de que la conducta real de los hombres corresponda al orden jurídico. ( Kelsen )

realizan, como se afirma corrientemente, cuando se dice que el territorio es el escenario en el que el estado aplica su poder.<sup>11</sup>

### 2.5.3 Poder

El pueblo es titular del poder político, termino este que proviene del latín *potere* derivado del latín arcaico *posee* (poder). Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo. Tal poder es unas veces de tipo coactivo; otras, carece de este carácter. El poder simple, o no coactivo, tiene capacidad para dictar determinadas prescripciones a los miembros del grupo, pero no está en condiciones de asegurar el cumplimiento de aquéllas por sí mismo, es decir, con medios propios. Cuando una organización carece de poder coactivo, los individuos que la forman tienen libertad para abandonarla en cualquier momento. Ello aparece con toda claridad incluso en las organizaciones no estatales más poderosas del mundo, como la Iglesia Católica. Esta última no puede, por sí misma, constreñir a sus fieles o a sus sacerdotes a que permanezcan en su seno, a no ser que el Estado le preste su apoyo.

El poder del Estado es, cuantitativamente, el resultado de todas las acciones políticamente relevantes, internas y externas, la suma de todas las energías o fuerzas internas de la organización y comprende tanto al núcleo que ejerce el poder en el Estado, a los que lo apoyan y a los que se oponen, como al Poder Constituyente. Cualitativamente se caracteriza por ser el poder supremo de dominación.

---

<sup>11</sup> González González, Ma. De la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, 2ª ed. Ed. McGraw-Hill, México 1997 p. 233

El poder en el Estado comprende, por una parte, el poder originario o constituyente, que reside en el pueblo o en la nación, y el poder derivado o poder de autoridad del que se encuentran investidos en conjunto los órganos o individuos para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado. Por último, el poder del órgano, o poder de autoridad, es un poder de dominación derivado, cuya esfera de actividad y competencia específica resulta determinada por el ordenamiento jurídico de la organización<sup>12</sup>.

Debe entenderse por Estado de Derecho, al Estado legítimo y más propiamente, será Estado de Derecho aquel que reconozca los derechos inmanentes a la persona humana. Desde este punto de vista se excluirá todo poder arbitrario, por que el poder del Estado no es simplemente relación de mera fuerza, por lo que toda función estatal, todo acto gubernativo, tiene que subordinarse a los principios jurídico constitucionales, que son garantes de los derechos esenciales de la persona, por lo tanto, la legitimidad<sup>13</sup> es más trascendente para el poder que la legalidad, puesto que la obediencia a la norma y a la autoridad o poder del órgano, es más auténtico y universal cuando la legitimidad de origen, implica voluntad esta implícita en el poder.

#### **2.5.4 Gobierno**

El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

---

<sup>12</sup> González González, Ma. De la Luz, Valores del Estado en el Pensamiento Político, 2ª ed. Ed. McGraw-Hill, México 1997 p. 224

<sup>13</sup> Legitimidad: Como sinónimo de justicia o de razonabilidad, en forma general para el lenguaje político, es como la cualidad del estado que consiste en la existencia en una parte importante del pueblo de un grado de consenso que garantice la obediencia, sin que sea forzoso recurrir a la fuerza.

La actividad de la autoridad en su aspecto de Gobierno es dar órdenes. Puede también proceder por vía de sugerencias, pero solo supletoriamente. Su misión principal es ordenar, naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que hemos visto integran el bien público, materias que de cerca o de lejos, en el orden de los fines o de los medios, se refieren al bien público temporal.

Se trata de relacionar los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre los distintos sectores del Gobierno, el ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política.

Esas órdenes de la autoridad pueden revestir, diferentes características. A veces son generales, dictadas a priori, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Estamos en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los mandatos también pueden ser particulares; el Gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto. Entonces estamos frente a las sentencias, las concesiones administrativas y en general los actos administrativos en sentido estricto.

Las leyes, entre otras particularidades, revisten el carácter de ser imperativas o supletorias. Por tanto, observamos que este primer aspecto o primera tarea de la autoridad se confunde con la misión del Derecho positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales y funciones concretas o administrativas. La autoridad está en aptitud de crear el Derecho positivo.

Vemos que el Derecho en esta forma nace del aspecto de la actividad de la autoridad que hemos considerado como Gobierno. Esta función de elaboración del Derecho en su aspecto formal por medio de las órdenes que dicta el Estado, se ve condicionada por la orientación hacia la consecución del bien público. El Estado se ve precisado a fijarse en la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de caridad definidas por la moral social. Esto es, la fuente material del Derecho positivo debe ser siempre el Derecho natural entendiendo a éste como el recto ordenamiento de la conducta de los hombres, que deriva de su peculiar naturaleza individual y social. La autoridad, por razones técnicas o políticas, podrá o no, reproducir todas las normas del Derecho natural en normas de Derecho positivo; pero éste, no deberá nunca contradecir al Derecho natural, y si esto ocurre, los particulares podrán justificadamente abstenerse de acatar la norma positiva.

### **2.5.5 Soberanía**

Consiste en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo, y además, de imponer la decisión a todos los habitantes del territorio.

#### **2.5.5.1 Sentido amplio.**

En sentido amplio el concepto jurídico de soberanía sirve para indicar el poder de mando en última instancia de una sociedad política y, por

consiguiente, para diferenciar a esta de las otras asociaciones humanas, en cuya organización no existe tal poder supremo, exclusivo y no derivado. Por lo tanto tal concepto esta estrechamente vinculado al poder político, en efecto la soberanía pretende ser una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza en poder legitimo, el poder de hecho en poder de derecho.

### **2.5.5.2 Titular de la Soberanía**

La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes organizados o no, que existen en el territorio, lo que significa que tiene que ser un poder de ordenación territorial de carácter supremo y exclusivo.

Dentro del sistema americano, el único titular de la soberanía es el pueblo o la nación. Este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyo en estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que como materia estrictamente constitucional consigno la forma de gobierno, creo los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservo para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades ( los derechos públicos de la persona que se llaman Garantías Individuales).

El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y autentica, que no esta estipulado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del pueblo. En los regimenes que, como el nuestro, no toleran la apelación directa del pueblo, el acto de

autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía ejerce en toda su pureza e integridad.<sup>14</sup>

El pueblo, a su vez titular originario de la soberanía, subsumió en la Constitución su propio poder soberano. Mientras la Constitución exista, ella vincula jurídicamente, no solo a los órganos, sino también al poder que los creó. Lo expuesto nos lleva a la conclusión de que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan. Kelsen dice : solo un orden normativo, puede ser soberano, es decir, autoridad suprema, o última razón de validez de las normas que un individuo está autorizado a expedir con el carácter de mandatos y que otros individuos están obligados a obedecer.

## **2.6 Personalidad del Estado**

Dado que no es nuestro propósito tratar extensivamente el tema del Estado es suficiente saber que el Derecho Positivo Mexicano reconoce la personalidad del Estado, pues a éste y a otras entidades, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga personalidad jurídica con derechos y obligaciones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxima autoridad del Supremo Poder Judicial Federal, en el decurso de su historia ha reconocido que el Estado Mexicano tiene una doble personalidad.

## **2.7 La actividad del Estado**

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden

---

<sup>14</sup> Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 21ª ed. Ed. Porrúa, México 1985, p.10

como persona jurídica de Derecho público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto federal como local y municipal. Las actividades jurídicas del Estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley, las actividades materiales son simplemente desplazamientos de la voluntad y las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos, prácticos, instrumentales y científicos, necesarios para el ejercicio de una determinada actividad que capacitan al hombre para mejorar su bienestar.

### **2.7.1 Clasificación de la actividad del Estado.**

Siguiendo el derrotero señalado por la doctrina, podemos mencionar las siguientes formas que asume la intervención estatal, en cumplimiento de las políticas económicas y políticas.

#### **2.7.1.1 Acción de ordenamiento.**

Alude al establecimiento del orden jurídico nacional, tanto federal como local.

#### **2.7.1.2 Acción de regulación.**

El Estado influye activamente en el mercado con diversos instrumentos financieros.

#### **2.7.1.3 Acción de sustitución.**

El Estado protagonista del proceso económico o sea una participación directa en organizaciones que producen bienes y servicios en el mercado.

#### **2.7.1.4 Acción de orientación y coordinación.**

Plan Nacional de Desarrollo y Planes particulares y específicos de actividad económica. El Estado Rector de la Economía Nacional.

### **2.8 Atribuciones del Estado**

Las atribuciones que se le han venido asignando al Estado son las siguientes:

a).- Atribuciones de mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

b).- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c).- Atribuciones para crear servicios públicos.

d).- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida, económica, cultural y asistencial del país.<sup>15</sup>

Como se puede apreciar el problema de cuales son las atribuciones del Estado se encuentran íntimamente vinculado con el de las relaciones que en un momento, dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares.

---

<sup>15</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 20 ed. Ed. Porrúa, México 1980, p.14

## 2.9 Fines del Estado

El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas. Con su fuerza irresistible, no puede prescindir de lo que es el alma de la organización política, su principio vital, su motor interno: el fin. Es la finalidad del Estado. Es la idea objetiva de un bien superior, que no puedan realizar las comunidades menores, la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad para constituirse en Estado.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza. El Estado, no tiene el monopolio de lo que es público, ni de utilidad pública, ni del bien público, ni de los servicios públicos, de tal suerte que el desarrollo de la vida pública no significa necesariamente el desarrollo de la administración del Estado.

El Estado y el Derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al Derecho para hacerlo racional y lógico. El Estado no es un organismo dotado de alma. Porque no hay otro espíritu que el de los propios seres humanos, ni hay otra voluntad que la voluntad de ellos. El Estado puede definirse como una institución creadora de instituciones.

El Estado en su doble carácter de gobierno y administración concreta sus fines, cometidos o competencias en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial.

## **2.10 Las funciones del Estado**

Los fines del Estado constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general que se reconocen al Estado para su justificación y que consagran en su legislación.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: La misma etimología de la palabra función determina cumplidamente su concepto: proviene de *Fungere*, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de *Finire*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se consagran procedimientos de la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado. Las funciones del Estado se realizan básicamente, mediante actos de Derecho publico emitidos por órganos legislativo, ejecutivo y judicial, a estos órganos les corresponde la función legislativa, administrativa y jurisdiccional, respectivamente. A esas tres funciones algunos autores agregan la función constituyente, gubernamental y función municipal.

La actividad del Estado se expresa en nuestra Constitución, artículo 49, en las tres funciones clásicas, cuyos respectivos órganos ejercitan partes del poder estatal, que es único, aunque las funciones son múltiples y constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.

En puridad a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función Administrativa, y al Poder Judicial la función jurisdiccional.

Al Poder Administrativo además de la función administrativa, le corresponden otras actividades por ejemplo la facultad reglamentaria, que en un acto de naturaleza legislativa; las controversias en material fiscal, agraria, obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales.

El Poder Judicial además de ejercer la función jurisdiccional realiza otros actos no propiamente de esa naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal que es un acto administrativo.

Los actos del Estado siguen criterios lógicos para clasificar las funciones del estado que son el criterio formal y el material de acuerdo a las funciones del poder que se trate.

### **2.10.1 Criterio Formal**

Este criterio responde a la pregunta *¿quién hace el acto?*, es decir un acto es legislativo, administrativo jurisdiccional dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado lo emita. Cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas y desarrolla procedimientos que no siempre coinciden con el nombre

que identifica al respectivo poder. El criterio formal que atiende a la forma o procedimiento para emitir el acto este será.

**a).-Legislativo.** Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que forman parte del Poder Legislativo (Cámara de diputados y senadores) función encaminada a establecer las normas jurídicas generales. El Estado moderno es el creador del orden jurídico nacional. Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la autoridad formal de la ley que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo, no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas mas que por otra resolución del mismo poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos para la formación de la resolución administrativa si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado.

**b).-Administrativo.** Es la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo cuando se trate de la emisión de actos reglamentarios condición o materiales.

**c).- Jurisdiccional.** Desde el punto de vista formal la función jurisdiccional esta constituida por la actividad desarrollada por el poder que normalmente, dentro del régimen constitucional, esta encargado de los actos judiciales, es decir, por el Poder Judicial.

### **2.10.2 Criterio Material**

Este responde a la pregunta *¿qué es lo que hace?* Y se pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado, para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales conforme a esto un acto será:

**a).-Legislativo.** Desde el punto de vista material la función legislativa puede apreciarse prescindiendo del autor y de la forma en que se realiza y solo se considera la naturaleza intrínseca del acto en el cual se concreta y exterioriza que sería en este caso la ley se caracteriza por ser un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general por lo que cabe definirla como todo acto emanado del Estado, conteniendo una regla de derecho objetivo. En el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal.

**b).-Administrativo.** Es aquella que tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público en lo que atañe a la ejecución de las leyes de Derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de policía y por la organización de los servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa.<sup>16</sup>

La administración pública es la acción del Estado, contraponiéndola con la legislación que es la voluntad y a la jurisdicción que es el pensamiento del Estado. Si nos hallamos entre actos condiciones materiales realizados desde luego por órganos públicos.

**c).- Jurisdiccional.** Cuando para resolver una controversia se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal.<sup>17</sup> Así pues la función jurisdiccional, supone en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflicto preexistentes; supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable. Ellas pueden referirse a un hecho, actitud o acto jurídico que se estimen contradictorios con un derecho o

---

<sup>16</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 20 ed. Ed. Porrúa, México 1980, pp. 53-57

<sup>17</sup> Morales I. Martínez, Rafael, Derecho Administrativo 1er y 2do cursos, 4ª ed. Ed. Oxford, México 2001, p. 44

una norma legal, o a un estado de incertidumbre sobre la interpretación, alcance o aplicación de una norma o de una situación jurídica.

De aquí se desprende que si el antecedente o motivo de la función jurisdiccional es un conflicto de derecho que no puede dejarse al arbitrio de las partes resolver, el primer elemento del acto jurisdiccional consiste en la declaración que se haga de la existencia de tal conflicto.

Esa declaración requiere de un procedimiento especial previo en el cual hay un debate contradictorio y audiencia de pruebas y alegatos de las partes contendientes, habiéndose llegado a pensar que el procedimiento, con sus formalidades especiales, constituye un elemento del acto jurisdiccional.

Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos como las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial.

Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse, funciones que materialmente son administrativas 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 material, con el formal.

## **CAPITULO III**

### **TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

#### **3.1 El Acto Jurídico**

El acto jurídico es definido como una manifestación de voluntad encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

#### **3.2 El Hecho Jurídico**

Es un acontecimiento de la naturaleza o del hombre al que el Derecho le reconoce expresamente en el orden jurídico consecuencias de derecho. Un ejemplo claro sería el del aluvión, la mutación de cauce, el nacimiento y la muerte, hechos materiales de los que derivan consecuencias jurídicas; aclarando que en los hechos del hombre no interviene su voluntad para producir esas consecuencias.

#### **3.3 El Acto Administrativo como especie del Acto Jurídico**

El acto administrativo tiene las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce sus efectos jurídicos, se puede decir que no hay un concepto único de Derecho administrativo como en la mayoría de las definiciones que encontramos dentro del derecho, un concepto que maneja Miguel Acosta Romero es: “ Una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de potestad pública esta decisión cree, reconoce, modifica, transmite,

declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo, y se propone satisfacer el interés general”.<sup>1</sup>

El acto administrativo no ha sido precisado por nuestra legislación administrativa, a pesar de su importante misión

### **3.4 Concepto de Acto Administrativo**

El acto administrativo es un acto jurídico una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral, externa concreta y ejecutiva, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La administración pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.<sup>2</sup>

#### **3.4.1 Análisis del concepto**

El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral; su origen es una decisión unilateral, por ejemplo: el nombramiento de un secretario de Estado.

Una vez adoptada la decisión unilateral, el paso siguiente es la expresión externa de voluntad que también se realiza unilateralmente. La decisión y la

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, .11<sup>a</sup> ed. Ed. Porrúa, México 1993, p. 718

<sup>2</sup> Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 13<sup>a</sup> ed. Ed. Porrúa México 1985 p. 222

voluntad son del órgano administrativo competente que actúa a través de su titular y precisamente en uso de la potestad pública, lo que implica que el acto está fundado en Derecho.

Como acto jurídico, implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer, declarar, extinguir derechos u obligaciones, por lo tanto, puede tener una, varias o todas las anteriores consecuencias. Generalmente la situación de derecho creada por el acto administrativo es particular o concreta; sin embargo, ello no excluye de la posibilidad de que, en ciertas ocasiones se cree situación jurídica general o, en ciertos casos, una combinación de ambas; por ejemplo la concesión de servicio público crea derechos personalísimos y concretos al concesionario y crea situación jurídica general para los usuarios.

Es generalmente ejecutivo aquel acto que en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo, pueda exigirse por las autoridades su cumplimiento, en forma coactiva.

En derecho administrativo debe entenderse por acto ejecutivo, el acto administrativo que tiene en sí, la potestad necesaria para su realización fáctica coactiva, en caso de que el sujeto pasivo no la cumpla voluntariamente. Y que además, su ejecución pueda ser llevada a cabo por la propia Administración Pública, sin necesidad de acudir al Poder Judicial para ello, aclarando que este no es un orden constante y absoluto, otros ejemplos de actos ejecutivos los tenemos en: el acto de cobro de impuestos, expropiación, cese de un empleado, imposición de multas etc.

### **3.5 Elementos Constitutivos del Acto Administrativo**

El acto administrativo al igual que el acto jurídico tiene su naturaleza y elementos que son:

1. Sujeto
2. La manifestación externa de la voluntad
3. Objeto, y
4. La forma

La finalidad y el motivo también pudieran ser requisitos del acto, pero de ninguna manera considerados que sean elementos constitutivos del mismo.

### **3.5.1 Sujeto**

El sujeto del acto administrativo siempre es un órgano de la Administración Pública.

#### **3.5.1.1 Sujeto Activo**

Es el órgano de la administración creador del acto que debe tener una competencia para ello. Entendiendo por competencia la facultad para realizar determinados actos que atribuye el orden jurídico, la competencia debe ser otorgada por un acto legislativo material (Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo), cuando la ley dicta la conducta al administrador, la acción de éste tiene por único objeto y por resultado necesario, aplicar a un caso particular las disposiciones preexistentes que son aplicables, de suerte que no tiene ningún poder de apreciación.

La competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la ley.

### **3.5.1.2 Sujeto Pasivo**

Son aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden ser entes públicos, personas jurídicas, colectivas, o el individuo en lo personal.

### **3.5.2 Manifestación externa de la voluntad**

La manifestación externa de la voluntad, es decir la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que este actuando como tal, debe tener una exteriorización que pueda ser perceptible, que se manifieste objetivamente esa voluntad.

Para que no se genere confusión la manifestación de la voluntad de la autoridad debe de reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Debe de ser espontánea y libre
- 2.- Dentro de las facultades del órgano
- 3.- No debe de estar viciada por error violencia, dolo, etc.
- 4.- Debe de expresarse en los términos previstos en la ley.

Las relaciones entre la acción de la administración y el ordenamiento jurídico son analizadas generalmente a la luz del principio de legalidad concebido como estableciéndose un limite mas o menos estricto, al poder autoridades administrativas

### 3.5.3 Objeto

El objeto puede dividirse en directo o inmediato:

**a).-Objeto directo o inmediato.-**Es la creación transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

**b).-Objeto indirecto o mediato.-** Será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad publica que tiene encomendada.

El objeto debe de reunir, de acuerdo con la mayoría de opiniones, los siguientes requisitos:

1. Debe ser posible física y Jurídicamente
2. Debe ser Lícito
3. Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite (criterio de especialidad).

### 3.5.4 Forma

La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para el efecto de que puede ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida, a través de los sentidos. Viene a ser la envoltura material externa en la que se aprecian no solo los demás elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos circunstancias y modalidades.

La forma escrita siempre constituye un factor rígido a la vista de los administrados y no existe duda que contribuyo a delimitar considerablemente la actitud de las autoridades subordinadas sobre su materia. La adopción de una regla escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el examen rápido de los expedientes.

La forma puede adoptar diversas variantes las mas normal es la forma escrita, casi se puede decir que es la regla general, así tenemos que hay acuerdos, decretos, oficio, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que se expresan a través de la escritura. También puede ser verbal, ya sea directamente o a través de los medios técnico-mecánicos de transmisión del sonido, sobre todo, en altos niveles de jerarquía.

### **3.6 Motivo y Finalidad**

Se han expuesto los elementos que integran la estructura del acto administrativo, pero el motivo y la finalidad no se consideran como parte de el sino que se consideran como requisitos, circunstancias o modalidades que afectan, bien a alguno de los elementos del acto administrativo, o a este en su integridad.

El motivo, puede ser previo o concomitante a la voluntad, al objeto, y al acto mismo, la finalidad puede ser previa, simultanea, o posterior a la voluntad, al objeto o al acto.

#### **3.6.1 Motivo**

Es el conjunto de circunstancias de hecho y de derecho que preceden al acto administrativo. Si se refiere al acto, es el conjunto de circunstancias de hecho o de derecho que preceden al acto administrativo que deben existir objetivamente, la motivación volitiva será la apreciación de esos requisitos y, además, de la conveniencia que para el interés público representa su realización, para la voluntad del titular del órgano que emite el acto. En Derecho administrativo no existe el principio de autonomía de la voluntad, toda vez que aquí los individuos no son libre de determinarse sobre la base de no importar cual situación y por las razones que les conviene a ellos.

### **3.6.2 Finalidad**

Fin es la meta que se pretende alcanzar con una actividad o con una conducta. La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime por los autores en el sentido de que debe seguir el interés general o bien común, de acuerdo con las finalidades que a su vez tenga el Estado. Es conveniente precisar que la finalidad no coincide con lo que hemos estimado como objeto mediato del acto, pues este último es el cumplimiento de una potestad que en sí, es distinta a la finalidad perseguida con ello.

La persecución por parte del titular del órgano administrativo, de finalidades distintas o personales, ha dado lugar a la elaboración de una teoría que llama a esa falta de coincidencia en la finalidad el acto administrativo “desviación de poder”, siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los tribunales administrativos. El desvío de poder constituía una causa de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo.

## **3.7 Requisitos Constitucionales del Acto Administrativo**

La Constitución federal fija requisitos de los actos administrativos en los artículos 14 y 16 constitucional.

**Artículo 14.-***A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

**Artículo 16.-***Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o profesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

El artículo 16 y 14 constitucional, dispone que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Del principio constitucional comentado se desprende una serie de requisitos que deben satisfacer al acto administrativo cuando el mismo va dirigido a los particulares, y que deben cumplirse por parte de las autoridades que lo emitan. Hemos dicho que cuando el acto vaya dirigido al particular y limite su esfera jurídica, en los términos ya citados, deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio, en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito firmado por el funcionario competente.

- c) La fundamentación legal, es decir que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) En derecho público la existencia de una competencia reposa normalmente sobre un texto que se define por su naturaleza y precisa sus límites.
- e) Motivación.- La autoridad debe de señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

### **MOTIVACIÓN, CONCEPTO DE.**

*La motivación exigida por el artículo 16 constitucional consiste en el razonamiento, contenido en el texto mismo del acto autoritario de molestia, según el cual quien lo emite llega a la conclusión de que el acto concreto al cual se dirige, se ajusta exactamente a las prevenciones de determinados preceptos legales. Es decir, motivar un acto es externar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formula la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto a la hipótesis legal.*

*Sexta Época, Tercera Parte: Volumen LXXVI, pág. 44. Amparo en revisión 4862/59. Pfizer de México, S. A. 2 de octubre de 1963. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez.*

La no retroactividad que marca el artículo 14 indica para la ley es aplicable a los actos administrativos. Puesto que los órganos de la administración pública actuaran ejecutando la ley, es lógico concluir que sus acciones deben seguir las características de esta.

La no retroactividad del acto administrativo se refiere a los efectos de este, es decir, no puede lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

### **3.8 Especies de Actos Administrativos**

Los actos administrativos pueden ser agrupados en diversas categorías susceptibles de ser distinguidas, aun cuando no siempre se presentan con características claras y precisas, una clasificación es la que divide los actos en declaraciones de voluntad, declaraciones de representación como por ejemplo las declaraciones de sentimiento, petición, protesta etc.

Los actos administrativos se pueden clasificar de la siguiente manera.

1.- Aquellos que al hacerlo crean derechos y obligaciones, o ambos, a la vez dentro de los cuales pueden citarse a los siguientes; la nacionalidad, la patente la admisión, la aprobación, la licencia. El permiso, la autorización etc. Estos actos, normalmente, crean obligaciones y derechos de los sujetos a quienes va dirigido. Pero existen actos administrativos que solo crean obligaciones verbigracia: la liquidación tributaria, la multa, el requerimiento y los actos de ejecución

2.- Que modifican una relación jurídica, normalmente ello se logra a través de convenios, sin embargo, como ya se vio, estos no son, en sentido estricto, actos administrativos.

3.- Que transmiten derechos u obligaciones, lo mismo cabe decir en relación con la cesión de derechos u obligaciones, la subrogación y la gestión

de negocios, pues si bien pueden constituir actos de administración tienen vigencia solo respecto de los contratos administrativos.

4.-Que extinguen un derecho o una obligación, la condición, la expropiación, el perdón, el registro, la revocación, la compensación y la dispensa. Existen otras formas como la novación, la dación en pago, la transacción.

En algunos casos la manifestación de la voluntad de la autoridad se limita a poner un sello en un documento o una simple anotación y en otras a emitir declaratorias formales, es decir, en las cuales consta expresamente el sentido de su voluntad, como por ejemplo, cuando expide el acta de matrimonio, el certificado de nacionalidad o la cedula profesional o electoral. De cualquier forma, en uno y otro caso, las consecuencias jurídicas, siempre se producen, ya se trate de actos con efectos jurídicos de carácter constitutivo o simplemente declarativo, pues aun en estos últimos se producirían efectos jurídicos.

### **3.9 Efectos del Acto Administrativo**

El acto administrativo esta destinado a producir efectos.

#### **3.9.1 Efectos Directos**

Producirá obligaciones de efectos directos, serán la creación, modificación, transmisión, declaración, dar, hacer o de no hacer, o declararse un derecho.

### **3.9.2 Efectos Indirectos**

Son la realización de la misma actividad encomendada al órgano administrativo, por ejemplo en el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, al efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal

### **3.9.3 Efectos frente a terceros**

El acto administrativo surte también efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, a otras entidades públicas y a los efectos frente a los grupos de personas antes aludidos, lo mismo una exención de impuestos o una concesión, aunque es de aclarar que no siempre los actos administrativos tiene esa característica.

### **3.10 Vicios del Acto Administrativo**

La voluntad administrativa debe ser legalmente exteriorizada, puede sin embargo verse afectada en su validez por la presencia de alguno de los vicios del consentimiento. Esos vicios de la voluntad administrativa, pueden surgir en la administración pública misma, en el proceso de la declaración administrativa o en la voluntad del funcionario.

La doctrina administrativa clasifica los vicios de la voluntad en dos grupos.

### **3.10.1 Vicios de Índole Objetiva**

**a).- Vicios en el origen de la voluntad.-** La voluntad de vicia cuando proviene de un funcionario de hecho o de un usurpador

**b).- Vicios en la preparación de voluntad.-**La voluntad se vicia cuando el funcionario no se sujeta al procedimiento señalado por la ley para emitir su voluntad.

**c).- Vicios en la formación de la voluntad.** La ley señala como se manifiesta la voluntad en los actos simples, complejos etc. o exige autorizaciones, aprobaciones, vistos buenos u otros actos de formación de voluntad.

### **3.10.2 Vicios de Índole Subjetiva**

Estos vicios afectan el contenido de la decisión administrativa en cuanto a su finalidad, como en los casos de desviación de poder y de arbitrariedad. En la desviación de poder el funcionario actúa con una finalidad distinta a la que se señala la ley o actúa con una finalidad personal o para beneficiar a un tercero. En la arbitrariedad el funcionario se aparta de lo objetivamente determinado por la razón el derecho.

## **3.11 Ejecución, cumplimiento y extinción del Acto Administrativo**

### **3.11.1 Ejecución**

El acto administrativo es ejecutivo, en tanto se le supone valido (emitido conforme a la ley), lo que significa que es obligatorio. La ejecutividad consiste

en una presunción de validez que implica la posibilidad y la obligación de ejecutarse.

La ejecutoriedad es la potestad de realizar coactivamente el acto, ante la oposición del gobernado. Se trata de la ejecución forzada del acto, para ello, la administración no requiere fallo previo de los tribunales, en razón de que es un privilegio a favor del acto administrativo, en virtud de perseguir el interés general.

### **3.11.2 Cumplimiento**

Lo usual una vez emitido el acto administrativo, es que el gobernado lo cumpla, acatando su contenido por considerarlo legítimo y adecuado. El cumplimiento es la realización voluntaria, no coactiva del acto, ello es lo normalmente los miles de actos que la administración pública genera en su intensa actividad diaria, (sanciones permisos registros, constancias, autorizaciones, licencias etc.)

### **3.11.3 Extinción del Acto Administrativo**

El acto administrativo, al igual que las otras clases de actos jurídicos, se extingue o se agota sus efectos, y se han clasificado en medios normales, y anormales.

#### **3.11.3.1 Medios Normales**

Los medios normales de extinción o agotamiento del acto administrativo son el cumplimiento y la ejecución forzosa. Con el concurso de uno u otro de

esos medios, y en virtud de la presunción de legalidad, el acto surtirá todos sus efectos, frente al gobernado, la administración y ante terceros.

Los efectos pueden realizarse de inmediato (multa), o bien perdurar por un tiempo más o menos largo. Los medios normales de extinción pueden estar sujetos a la realización de cierta formalidad, según vimos: publicación, notificación, extinción etc.

### **3.11.3.2 Medios Anormales**

Los medios anormales son la revocación, la rescisión, la prescripción, la caducidad, el término, la condición, etc.

### **3.11.4 Revocación**

La revocación administrativa hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así en lo que produjo. Existe tanto en Derecho público como en privado. Esta forma de extinción implica dejar sin efecto un acto válido, debe decirla una autoridad competente, en ejercicio de sus facultades, ha de estar prevista en la ley, se emite de oficio, nunca a petición del gobernado, no debe causar perjuicio al particular, recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos, obedece a una causa de conveniencia al interés general, constituye un acto administrativo.

Si faltara una de estas notas estaríamos ante una revocación viciada por irregularidad o ante otra figura jurídica, como la anulación o algún medio de defensa (recurso administrativo de revocación). El acto revocado debe ser perfecto y no haber agotado sus consecuencias.

#### **3.11.4 Rescisión**

Es un medio de concluir un negocio jurídico bilateral, por incumplimiento de una de las partes o por alguna causa ajena a la voluntad de estas; la parte que decide la rescisión no incurre en responsabilidad alguna. Tratándose de los actos administrativos que estamos estudiando, esta vía, para concluirlos difícilmente se dará, pues ya quedo indicado que tales actos son de carácter unilateral.

#### **3.11.5 Prescripción**

Es un medio de adquirir derechos o liberarse de obligaciones por el transcurso del tiempo, conforme a las modalidades que establece la ley. Esta figura tiene aplicación en el derecho administrativo a propósito del acto cuya extinción por medios excepcionales se viene describiendo.

La imprescriptibilidad no es atributo del acto administrativo, debe fijarla expresamente la ley. En caso de que el texto legal sea omiso respecto de la prescripción, se estará en supletoriedad al derecho común.

#### **3.11.5 Caducidad**

Es la pérdida de un derecho por falta de actividad dentro de un lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la administración. Este medio anormal de concluir los actos

administrativos obedece a la inconveniencia practica de perpetuar la posibilidad de actuar en determinado asunto<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Martínez Morales Rafael I, Derecho Administrativo 1er y 2º cursos, 4ª ed. Ed. Oxford, México 2000, p. 247

## **CAPITULO IV**

### **EL REGLAMENTO**

El reglamento es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas, que rigen una actividad, la expresión esta reservada a un cuerpo normativo de carácter jurídico, se le estudia como fuente del Derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.<sup>1</sup> La atribución de la función reglamentaria, al Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista practico de aligerar la tarea del Poder Legislativo, relavándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer ese desarrollo puesto que se encuentra en contacto mas intimo con el medio en el cual va a se aplicada la ley. Además existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no seria posible si dependiera del poder legislativo ya que este tiene procedimientos más complicados, y periodos reducidos de funcionamientos.

#### **4.1 La Facultad Reglamentaria**

Es una actividad confiada a poderes de distinta clase y jerarquía, participan en ella a pesar de no serlo incluso los Ayuntamientos, no se trata de una función que solo competa a la autoridad ejecutiva: Presidente de la República y gobernadores. La Constitución y la leyes locales hacen que participen de su ejercicio de una u otra manera, el Congreso de la Unión , la

---

<sup>1</sup> Martínez Morales I. Rafael, Derecho Administrativo, 1er y 2do cursos, 4ª ed, Ed. Oxford, México 2001, p.305.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, las Legislaturas de los Estados, el Pleno del Tribunal Superior de los Estados, y como se ha dicho los Ayuntamientos.

Justifica la existencia de tal facultad el hecho de que las constituciones y las leyes, por si mismas son aplicables en los más de los casos, esto es así por que su naturaleza es general y no entra en detalles. En los reglamentos en los que se hace la previsión necesaria con el propósito de su ejecución o aplicación. Se trata de un conjunto de principios normativos encaminados a tal fin.

La Constitución se reglamenta mediante leyes orgánicas y reglamentarias propiamente dichas, las ordinarias como el código civil, penal, tienden a cumplimentarla.

En el ámbito estatal, la facultad reglamentaria se manifiesta mediante la expedición de las constituciones locales y sus reformas. Estas en estricto derecho reglamentan, en el nivel estatal, la general de la república. Hay otras manifestaciones adicionales de ella, una la confinada a las legislaturas de los locales, en lo que respecta a la Constitución de una entidad y que se da mediante leyes, otra la que se encomienda a los gobernadores, en lo que atañe a las leyes locales, y una ultima, la que se delega a los bandos de policía y buen gobierno, que emiten las autoridades municipales.

A cada poder se le confía la facultad y responsabilidad de reglamentar su ley orgánica, se parte del principio de que nadie puede conocer mejor sus necesidades y sus requerimientos que el propio órgano, también se procura, con esa providencia excluir intervenciones indebidas o inoportunas.

- I. El Congreso de la Unión reglamenta su ley orgánica, artículo 77 fracción III. y artículo 3.

- II. El Presidente de la República, en lo concerniente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal artículo 18, así como también para reglamentar las leyes del Congreso de la Unión en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos.
- III. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reglamenta la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo relacionado con materias de su competencia y de las salas, artículo 11 fracción XXI y el Consejo de la Judicatura Federal, en lo que atañe a los tribunales, Juzgados Federales, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el artículo 81 fracción II.
- IV. A los Ayuntamientos se les da la facultad de elaborar sus reglamentos del bando de policía y buen gobierno en el artículo 115 en su párrafo II

## **4.2 Clasificación de los Reglamentos**

Los reglamentos tienen una clasificación al igual que todos los ordenamientos jurídicos ya que el clasificarlos facilita su estudio.

### **4.2.1 Reglamentos de Particulares**

El Derecho como sistema normativo de toda necesidad, regula innumerables aspectos de la actividad de los gobernados, pero reconoce a estos la potestad de auto normarse en sus relaciones, ya sea que se trate de asociaciones, grupos deportivos o familiares, instituciones religiosas o culturales, etc.

La posibilidad que tienen dichos grupos de darse normas propias, internas, que regulen su actividad, se traduce en los reglamentos que estamos estudiando, o sea los reglamentos de particulares, la condición de estos reglamentos es que estos solo afecten a los miembros del grupo o de la asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad del individuo, obedecer o no.

### **1.2.2 Reglamentos de Autoridad**

Este es expedido por el órgano estatal competente y es fuente de derecho y obligaciones, como ya se había mencionado es facultad del ejecutivo, pero nuestro derecho admite la posibilidad de que las autoridades legislativa y judicial expidan los reglamentos correspondientes a los órganos de esos poderes. El reglamento de autoridad es expedido por órgano público, y que creando situaciones jurídicas estas son de carácter obligatorio (ejecutivo y ejecutorio), el reglamento de autoridad forma parte del sistema jurídico positivo.

Los fundamentos del reglamento de autoridad los encontramos en el artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en estos artículos se encuentra el fundamento legal para el acto administrativo.

***Artículo 14.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.***

***Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.***

Ya que en estos artículos se establece la competencia, forma escrita, fundamentación, motivación, principio de legalidad, y la no retroactividad de la ley, todo esto es aplicable de igual manera a los reglamentos.

### **1.2.3 Reglamentos Internos de los Órganos del Estado**

Los entes del Estado se agrupan en los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial, los que para su funcionamiento requieren de un reglamento interior como por ejemplo:

En el poder ejecutivo federal, encontramos que las secretarías y departamentos de estado emiten sus propios reglamentos, estos son expedidos por el Presidente de la República.

En el Poder Legislativo, cada cámara formula y emite su propio reglamento, interior, pero los reglamentos deben sustentarse en la ley correspondiente.

La Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, asigna al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, competencia para elaborar el reglamento administrativo correspondiente.

### **4.2.4 Los Reglamentos de Necesidad**

Son emitidos por el Ejecutivo para hacer frente, precisamente, a una situación de urgencia, llámese guerra, calamidad pública, catástrofe, plaga, epidemia etc. Pero estos reglamentos no se encuentran en nuestra Carta

Magna ya que el artículo 29 de la misma establece la manera en que habrán de darse soluciones y de ningún modo se presenta el reglamento de necesidad.

#### **4.2.5 Los Reglamentos Autónomos**

Se habla de reglamentos autónomos cuando estos no derivan de una ley secundaria, es decir siguiendo el orden jerárquico que esta establecido en la constitución, y de acuerdo a la función primordial de los reglamentos que es la de perfeccionar una ley estos no derivan de esta última. Es una actividad confiada a poderes de distinta clase y jerarquía, participan en ella a pesar de no serlo incluso los Ayuntamientos, no se trata de una función que solo competa a la autoridad ejecutiva: Presidente de la República y gobernadores corresponden, al desarrollo de las reglas contenidas en una ley y, por supuesto, son emitidos por la autoridad administrativa. Estos reglamentos no están expresamente previstos en las leyes ni en la Constitución, están constituidos cuando estos no derivan de una ley, pero el hablar de estos sería necesario un estudio especial de los mismos por ellos nos hemos limitado a mencionarlos.

### **4.3 La Naturaleza Jurídica del Reglamento**

#### **4.3.1 Teoría del carácter Administrativo**

El acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente por que emana de las autoridad administrativa, sino principalmente por que es en si un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución.<sup>2</sup>Esta teoría,

---

<sup>2</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 20ª ed. Ed Porrúa, México 1980, p.105

no obstante que no atiende exclusivamente al órgano que realiza la función, puede ser objetada por que considera el acto reglamentario, como un acto de ejecución de las leyes, sin tener en cuenta que el reglamento mas que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución. Además afirmando, simplemente que el reglamento es en si un acto de ejecución de la ley se deja pendiente de resolver el problema del cual es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario.

#### **4.3.2 Teoría del carácter Material**

En el mismo sentido que la teoría que acabamos de objetar, encontramos otra 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 términos siguientes:

- ♦ El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la personalidad 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 voluntad de los administradores.

Tampoco se puede aceptar esta teoría, que como la anterior viene a considerar al acto reglamentario como acto administrativo, materialmente hablando.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Martines Morales Rafael I., Derecho Administrativo 1er y 2do cursos, 4ª ed. Ed. Oxford, México 2001, p.41

### **4.3.3 Teoría del carácter formalmente Administrativo, y materialmente Legislativo**

Esta teoría dice 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.

Esta es la teoría mas aceptada, por lo que ya anteriormente se ha mencionado.

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

- a)** La ley se origina en el Poder Legislativo, mientras que el otro el reglamento es producido en el Poder Ejecutivo.
- b)** La ley puede existir sin que hay un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales, presupone de la ley.
- c)** La competencia del Poder legislativo y del Poder Ejecutivo, es decir una razón extrínseca relacionada con el autor del acto o sea una razón de carácter formal.
- d)** El reglamento no puede determinar determinada clase de relaciones, en tanto que la ley si esta facultada para ello.
- e)** Existen materias en las que pueden ser objeto de la ley y no de los reglamentos.
- f)** La ley es superior jerárquicamente al reglamento, entonces existe una distinción de grado.
- g)** Ningún reglamento, puede abrogar o derogar una ley en tanto que la ley si puede dejar sin vigencia parcial o total a un reglamento.

## **4.5 Principios que regulan los casos en que no puede intervenir la Facultad Reglamentaria.**

### **4.5.1 Principio de la Preferencia o Primacía de Ley**

Consiste en que las disposiciones contenidas en una ley de carácter formal, no pueden ser modificadas por un reglamento. Este es un principio basado en la autoridad formal de las leyes, reconocida en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución, según el cual “en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observaran los mismos tramites establecidos para su formación”.

### **4.5.2 Principio de la Reserva de Ley**

Consiste en que conforme a la Constitución, hay materias, que solo pueden ser reguladas por una ley. La reglamentación de las garantías individuales solo 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. 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 obedecen a razones de carácter formal, consistentes en que el Poder Legislativo y Ejecutivo tienen diferentes competencias.

## **4.6 El Reglamento Administrativo, concepto y Requisitos Teóricos y Formales**

Se ha utilizado el término reglamento administrativo para diferenciarlo del llamado reglamento jurídico, asumiendo que este es el dictado por el Legislativo y el administrativo por el Ejecutivo.

### **4.6.1 Requisitos Teórico**

- Es un acto unilateral emitido por la autoridad administrativa.
- Crea normas jurídicas generales.
- Debe tener vigencia y permanencias generales.
- Es de rango inferior a la ley y esta subordinado a esta.
- Aunque es de un acto unilateral de la autoridad obliga a la misma.

### **4.6.2 Requisitos Formales**

- Debe llevar la firma del secretario de estado o jefe de departamento a cuyo ramo compete el asunto (refrendo secretarial).
- Tiene que publicarse en el Diario Oficial de la Federación.
- Su procedimiento de creación es interno, es decir, dentro de la administración pública.

## **4.7 La finalidad del Reglamento**

Es evidente que el reglamento nos permite llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley), pero su

finalidad no solo es de contemplación de la ley, sino que también crea situaciones jurídicas generales, los que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social.

La función o finalidad del reglamento no es meramente administrativa, pues sus normas son de aplicación general, y su observancia corresponde a todo individuo que se coloque en el supuesto previsto por el propio reglamento, el cual puede referirse a materias de muy distinta naturaleza, mercantil, laboral, registral, por mencionar algunos ejemplos.

#### **4.8 Facultad Reglamentaria del Presidente de la República**

La facultad reglamentaria debido que implica que se emitan principios de observancia general, impersonales, objetivos y obligatorios, es de naturaleza materialmente legislativa. Desde el punto de vista formal se trata de un acto administrativo, que deriva de una autoridad administrativa y está encaminado a proveer lo relativo a la instrumentación y aplicación de una ley.

***Artículo 89.- fracción I de la Constitución Federal establece:***

*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

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

Se reglamenta con el propósito de hacer operante un derecho, efectiva o institución, observable una limitación, cumplida una obligación, o deber y respetada una prohibición, establecidos o consignados en una ley.

Para la autoridad administrativa la posibilidad de ejercer su facultad reglamentaria surge en el momento en se da o entra en vigor una ley, aunque

exista la facultad en potencia la vigencia de la ley es la que marca en inicio real de la atribución. La facultad de emitir reglamentos de las leyes corresponde solo al Presidente de la República, a los gobernadores de los Estados, y al jefe de gobierno del Distrito Federal.

El artículo 89 fracción I de la Constitución faculta al Presidente de la República para reglamentar las leyes del Congreso de la Unión, no existe norma que lo faculte, no es factible ejercerla con los decretos, debido a dos razones, una por que la atribución es solo por lo que atañe a las leyes en aplicación del principio de legalidad y es de suponerse se que limita la atribución a lo expresamente autorizado, por otra parte impide la reglamentación de un decreto el hecho de su naturaleza que es particular y concreta, y ordinariamente se agota en una ejecución. Los decretos pueden provenir del Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados, de la Asamblea Legislativa, de las cámaras por separado, o de la Comisión Permanente.<sup>4</sup>

La facultad reglamentaria del Ejecutivo no puede tener por objeto, en esa virtud preceptos de la Constitución, pues la reglamentación de estos incumbe a las leyes reglamentarias u orgánicas de la Constitución, que por ser leyes deben ser expedidas por el Congreso. Tampoco puede ejercerse la facultad reglamentaria independientemente de toda ley, ya que lo característico del reglamento es la subordinación, a la ley, con excepción de lo mencionado en el artículo 21 que los reglamentos de policía son autónomos, al mencionarlos directamente en lugar de que hubiera citado la ley que en su caso existiera.

#### **4.9 Facultad Reglamentaria de los Municipios.**

---

<sup>4</sup> Arteaga Nava Elizur, Derecho Constitucional, 2ª ed. Ed. Oxford, México 1999. p.690

Los Ayuntamientos están en posibilidad de expedir, de acuerdo con las leyes emitidas por los Congresos de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, las circulares, y las disposiciones administrativas de observancia general en los correspondientes municipios, según lo ordena el segundo párrafo del artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con motivo de las reformas de 1999, la Constitución ordena que los objetivos de las leyes que emitan los Congresos de los Estados para regular la facultad de los Ayuntamientos, tienen de expedir esas normas generales, son los siguientes: Contendrán las determinaciones de la administración pública municipal, y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación para dirimir las controversias entre la autoridad y los gobernados, sujetándose a los principios de igualdad, publicidad, audiencia, y legalidad. Definirá los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, para que sean válidas las resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal, o para celebrar actos y convenios, que comprometan al municipio, por un plazo mayor al expedido de los Ayuntamientos, determinará las normas de aplicación general para que los municipios puedan celebrar los convenios, relativos a la prestación de los servicios públicos, los que se refieran a la delegación, a favor de los Estados para la administración de las contribuciones y los que atiendan a la ejecución y operación de obras y servicios, cuando el desarrollo económico y social lo requiera, definirá el procedimiento y las condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando no exista convenio, y así lo apruebe el congreso del estado.

La redacción original del artículo 115 de la Constitución de la República no señaló de manera expresa la potestad reglamentaria del Ayuntamiento, por ello, estas facultades se contemplaban exclusivamente en las constituciones locales o en las leyes orgánicas municipales, que autorizaban a los

Ayuntamientos a expedir ,los ordenamientos, conducentes a regular su organización y funcionamiento.

Doctrinariamente, la omisión se superaba con la interpretación armónica de otros preceptos constitucionales como los artículos 16 y 21 de la Carta Magna del país, que aluden a las autoridades administrativas que tiene a su cargo verificar el cumplimiento de ciertas normas como la de sanidad y la de policía quedando evidentemente comprendidos en ese supuesto los ayuntamientos.

#### **4.10 El alcance de la fracción II del Artículo 115 Constitucional.**

*Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-.*

*Fracción II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley*

*Los Ayuntamiento tendrán facultades para aprobar de acuerdo con la leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración publica municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

*a).- las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.*

*b).- Los casos en que se requiera el acuerdo de los miembros del ayuntamiento para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor del periodo del ayuntamiento.*

*c).- Las normas de aplicación general los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución,*

*d).- El procedimiento y condiciones para el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en esta caso, será necesario solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y*

*e).- Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

*Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, entre aquello, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) ya mencionados.*

El texto constitucional transcrito, condiciona el ejercicio de las facultades a las leyes, que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. Atento a este mandato constitucional, los congresos locales deben expedir las referidas normas. El ordenamiento adecuado para ello lo constituyen si duda las leyes

orgánicas municipales, no obstante dichos ordenamientos no delimitan en múltiples ocasiones las tan citadas bases normativas.

#### **4.11 Fundamento Constitucional Estatal para elaborar los Reglamentos Municipales**

A continuación se ha transcrito, el fundamento Constitucional estatal, del estado de Guanajuato, para expedir los reglamentos y la parte que nos interesa es la siguiente

**TÍTULO OCTAVO**  
**DEL MUNICIPIO LIBRE**  
**CAPÍTULO SEGUNDO**  
**Del Gobierno Municipal**  
**SECCIÓN TERCERA**

***De las Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento***

***ARTÍCULO 117.- A los Ayuntamientos compete:***

*I.- Aprobar, de acuerdo con las Leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado; los Bandos de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal;*

*II.- Ejercer, en los términos de las Leyes federales y estatales, las siguientes facultades:*

a) *Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; asimismo planear y regular de manera conjunta y coordinada con la Federación, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos respectivos, el desarrollo de los centros urbanos, cuando dichos centros se encuentren situados en territorios de los Municipios del Estado o en los de éste con otro vecino, de manera que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, debiendo apegarse a la Ley Federal de la materia;*

b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

c) *Formular los Planes Municipales de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución, así como participar en la formulación de Planes de Desarrollo Regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;*

d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

f) *Autorizar divisiones, fusiones, lotificaciones y fraccionamientos de bienes inmuebles, así como otorgar licencias y permisos para construcciones;*

g) *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento y fomento en esta materia;*

h) *Intervenir, cuando no sea de su competencia exclusiva, en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y*

i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*Asimismo, expedir en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias, de conformidad a los fines*

*señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*III.- Prestar los siguientes servicios públicos:*

*a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;*

*b).- Alumbrado Público;*

*c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*d).- Mercados y Centrales de Abastos;*

*e).- Panteones;*

*f).- Rastros;*

*g).- Calles, Parques y Jardines y su equipamiento;*

*h).- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;*

*i) Transporte Público Urbano y Suburbano en ruta fija; y*

*j).- Los demás que determine la Ley.*

*Los Municipios, con sujeción a la Ley, prestarán los servicios públicos en forma directa o indirecta;*

*IV.- Formular y aprobar sus Tarifas de Abastos y de los Servicios Públicos;*

*V.- Crear, en los términos de la Ley, organismos públicos descentralizados, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos públicos;*

*VI.- Ejercer las funciones o la prestación de los servicios públicos municipales observando lo dispuesto por las Leyes federales y estatales;*

*VII.- Formular y aprobar su Presupuesto de Egresos correspondiente al siguiente año fiscal, con base en sus ingresos disponibles, enviando copia certificada al Congreso del Estado de dicho*

*presupuesto y de su pronóstico de ingresos. En caso de que al iniciarse el año fiscal correspondiente, el Ayuntamiento no hubiese aprobado el presupuesto de egresos, en tanto sea aprobado, en lo conducente se continuará aplicando el vigente en el año inmediato anterior. Asimismo, presentar al Congreso del Estado, la cuenta pública del Municipio, en el plazo, forma y términos que establezca la Ley;*

*VIII.- Proponer al Congreso del Estado, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos que señale la Ley;*

*En tanto los Ayuntamientos no cumplan con lo dispuesto por el párrafo anterior, no podrán aprobar su Presupuesto de Egresos;*

*IX.- La ejecución de todas las disposiciones relativas a la higiene urbana y la salubridad pública;*

*X.- La realización de las funciones electorales, federales y estatales, de conformidad a las Leyes de la materia; y,*

*XI.- Celebrar convenios en los términos que señale la Ley;*

*XII.- Emitir las resoluciones que afecten el patrimonio municipal, en los términos de Ley;*

*XIII.- Solicitar al Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, que declare que el Municipio está imposibilitado para prestar un servicio público o ejercer una función;*

*XIV.- Celebrar convenios de coordinación y asociación con otros Municipios para la mas eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Para convenir con Municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la previa autorización del Congreso del Estado.*

*Asimismo, los Ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo del Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo*

*correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de los servicios públicos o funciones de su competencia; o bien para que el servicio o la función se preste coordinadamente entre el Estado y el Municipio.*

*XV.- Dar cumplimiento a las resoluciones derivadas de los procesos de referéndum o plebiscito; y*

*XVI.- Las demás facultades y obligaciones que le señale la ley.*

*Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, así como los actos de gobierno de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para el orden público y el interés social de los municipios, con excepción de los reglamentos que se refieran a la organización y estructura del ayuntamiento y de la administración pública municipal y de los bandos de policía y buen gobierno, de las disposiciones de carácter financiero, de los nombramientos o destitución de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, podrán ser sometidos a referéndum o plebiscito, a solicitud de los Ayuntamientos o de los ciudadanos en los términos de la Ley correspondiente.*

*Además de los señalados en el párrafo anterior, la Ley establecerá las materias de excepción, así como los requisitos y procedimientos para su ejecución y condiciones para que el resultado sea vinculativo para los Ayuntamientos.*

*Dentro de los dos años contados a partir de la publicación del decreto o acuerdo abrogatorio o derogatorio, resultado del plebiscito o referéndum, no podrá expedirse decreto o acuerdo en el mismo sentido del abrogado o derogado.*

*Salvo en el caso de que el plebiscito sea solicitado por el ayuntamiento, el procedimiento no suspenderá los efectos del acto o decisión correspondiente.*

*Si el resultado del plebiscito o referéndum es en el sentido de desaprobar el acto o decisión del Ayuntamiento, éste emitirá el decreto o acuerdo revocatorio que proceda en un plazo no mayor de treinta días.*

#### **4.12 Fundamento Legal para la expedición de los Reglamentos Municipales**

En el estado de Guanajuato, dentro de la Ley Orgánica Municipal para el estado, se establece un capítulo Único en el que se le da facultad a los ayuntamientos para elaborar sus reglamentos, así como también establece las hipótesis, para los casos de su elaboración.

A continuación se ha reproducido el texto de los preceptos legales que se encuentran en la ley ya mencionada

#### ***Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato.***

##### ***Título Noveno***

##### ***Capítulo Único***

##### ***De la Facultad Reglamentaria***

**ARTÍCULO 202.-** *Los ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

**ARTÍCULO 203.-** *Para la expedición de los bandos de policía y buen gobierno, de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, los ayuntamientos deberán sujetarse a las siguientes bases normativas:*

*I.- Respetar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las del Estado de Guanajuato, así como las leyes federales o estatales, con estricta observancia de las garantías individuales;*

*II.- Delimitación de la materia que regulan;*

*III.- Sujetos obligados;*

*IV.- Objeto sobre el que recae la reglamentación;*

*V.- Derechos y obligaciones de los habitantes;*

*VI.- Autoridad responsable de su aplicación;*

*VII.- Facultades y obligaciones de las autoridades;*

*VIII.- Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas;*

*IX.- Medios de impugnación; y*

*X.- Transitorios, en donde se deberá establecer, entre otras previsiones, la fecha en que inicie su vigencia.*

**ARTÍCULO 204.-** *Los ayuntamientos podrán expedir y promulgar, entre otros, los siguientes reglamentos municipales:*

*I.- Los que regulen las atribuciones, organización y funcionamiento del Ayuntamiento, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y esta Ley;*

*II.- Los que establezcan y regulen la estructura y funciones de la administración pública municipal centralizada y paramunicipal;*

*III.- Los que tiendan a asegurar la creación, funcionamiento y prestación de los servicios públicos municipales y el ejercicio de las funciones que la Ley confiera al Municipio y al propio Ayuntamiento;*

*IV.- Los que se refieran a las facultades en materia de obra pública, desarrollo urbano, fraccionamientos y ecología;*

*V.- Los que atiendan a la asistencia y salud pública; y*

*VI.- Los que regulen las actividades de los habitantes del municipio, en un marco de respeto al derecho, la paz pública y la tranquilidad, que propicien el desarrollo de la vida comunitaria.*

**ARTÍCULO 205.-** *Los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, para ser válidos, deberán ser aprobados por mayoría calificada del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.*

#### **4.13 El artículo 21 Constitucional y los Reglamentos Municipales**

Dentro del artículo 21 constitucional se encuentran algunas garantías específicas de seguridad, pero no vamos a adentrarnos dentro del estudio de las mismas solamente nos vamos a referir a lo conducente de los reglamentos.

El artículo 21 constitucional, establece que la autoridad administrativa tiene competencia para sancionar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, dicha sanción únicamente debe de consistir en sanciones pecuniarias (multas) o corporales (arresto hasta por treinta y seis horas). Por tanto cualquier reglamento de este tipo que provea una sanción distinta de las expresadas, será indiscutiblemente inconstitucional a través de la disposición o disposiciones que establezcan un castigo diverso al corporal o por

lo que demás acontece, ahora bien, al imponer las únicas sanciones constitucionalmente permitidas por violación a un reglamento gubernativo o de policía, la autoridad administrativa debe apegarse a lo que disponga este, pues de otra manera, su proceder contravendría la garantía de legalidad consagrada con el artículo 16 primera parte, de nuestra Ley Fundamental.<sup>5</sup>

La Corte ha establecido diversas jurisprudencias respecto de la aplicación de las multas en las que dice , “si bien es cierto que la Constitución faculta a las autoridades administrativas para castigar las infracciones también lo es para castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, también los es que la imposición de tales castigos, no debe de ser al arbitrio de quien los impone, sino con estricta sujeción a lo que dispongan los mismos reglamentos u otra ley, en lo que no se opongan al artículo 21 constitucional” “las autoridades administrativas, si bien conforme al artículo 21 constitucional tiene facultades para castigar las faltas, también, lo es que deben fundar debidamente sus determinaciones, citando las disposición municipal, gubernativa o de policía, cuya infracción se atribuya al interesado, y si no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 constitucional.

### **AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LAS**

Si bien es cierto que las autoridades administrativas están facultadas para imponer sanciones a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal, en caso de infracción a los reglamentos Gubernativos o de Policía, también lo es que para que las sanciones impuestas en ejercicio de esa facultad se ajusten a los preceptos

---

<sup>5</sup> Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, 34ª ed. Ed. Porrúa, México 2002, p. 654

constitucionales, y particularmente, al artículo 16, es menester que las autoridades justifiquen sus procedimientos, estando obligadas a probar, que en el caso concreto, no sólo existe el precepto reglamentario infringido, sino también que se han realizado los supuestos de hecho que determina la aplicabilidad de dicho precepto. En consecuencia, como la ha sostenido esta Sala en diversas ejecutorias, toca a las responsables poner de manifiesto en su informe justificado, la realización de la hipótesis de hecho prevista en los reglamentos gubernativos y de policía, acompañado para ellos, si es necesario, copia certificada de las constancias conducentes, con objeto de motivar la imposición de las multas, incurriendo en violación del artículo 16 constitucional si no lo hacen. Atento lo anterior, debe concluirse que si en el caso las autoridades responsables no justificaron debidamente sus procedimientos, acompañando las constancias necesarias para probar los hechos asentados en sus correspondientes informes, no puede decirse que se hayan ajustado a los requisitos constitucionales, sin que toque al quejoso comprobar la inconstitucionalidad de los actos reclamados, toda vez que negó de plano que tales actos tuviesen alguna justificación, tocando por ello a las responsables, hacer la comprobación correspondiente.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo LXXXI. Tesis: Página: 658. Tesis Aislada.

### **MULTAS IMPUESTAS POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, REQUISITOS QUE DEBEN LLENAR.**

Para que la imposición de multas por parte de autoridades administrativas se justifique legalmente, tratándose de infracciones a leyes

o Reglamentos gubernativos o de policía, es necesario no sólo que dichas autoridades se apoyen en un precepto de carácter general, sino también que comprueben fehacientemente la existencia del hecho o hechos en que se haga consistir la falta, es decir, de los hechos que determinen la aplicación de la norma en el caso concreto. Cuando no cumplen con tales requisitos, violan las garantías consignadas en el artículo 16 Constitucional, por falta de motivación debida de sus actos.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Sexta Época. Volumen III, Tercera Parte. Tesis: Página: 145. Tesis Aislada.

Además el artículo 21 constitucional establece una garantía de seguridad jurídica respecto del *quantum máximo* de la multa que se imponga por las autoridades administrativas a los obreros o jornaleros, el cual no debe de exceder del importe de su jornal o sueldo de un día<sup>6</sup>.

#### **4.14 Definición de Multa**

Sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del estado o de cualquier entidad oficial, que se encuentra autorizada para imponerla. En el orden jurídico puede considerarse como una corrección disciplinaria, como una sanción gubernativa, como una pena y en relación con el derecho privado, como una cláusula puesta en un contrato como una sanción eventual del incumplimiento del mismo.

---

<sup>6</sup> Ídem. P. 656

El artículo 22 de la Constitución establece que están prohibidas las multas excesivas a si mismo la Corte ha establecido la siguiente jurisprudencia para dar la definición de lo que es considerada como multa excesiva

### **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE**

De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo II, Julio de 1995. Tesis: P./J. 9/95  
Página: 5. Tesis de Jurisprudencia.

#### **4.15 Infracción**

Acto realizado contra lo dispuesto en una norma legal o incumpliendo un compromiso contraído

#### **4.16 Sanción**

Pena o represión por no haber cumplido un ordenamiento.

## CAPITULO V

### EL MUNICIPIO

#### 5.1 Antecedentes del municipio

La integración del Municipio rural primitivo, en la edad media, se dio a través del acrecentamiento de la población de la población de la tribu, siendo esencial encargar la dirección al de más experiencia, quien era designado de entre los más ancianos de la tribu con el nombre de “patriarca” y los cargos dirigentes se volvieron hereditarios.

Hablaban los romanos de *cevitas* para designar a su organización política, término equivalente a la polis de los griegos. El *Municipium*, cuyo significado es de origen latín, con raíces en *munia capare* (acto voluntario por el cual una comunidad de habitante acepta las cargas de interés público, es una institución que conserva su autonomía y, por tanto, su libre organización interna)

Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución “La polis” o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con deberes civiles y políticos, el Estado municipal en Grecia fijó el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época.

La institución municipal tuvo la misión de hacer una realidad la conexión entre el ciudadano y el Estado. El papel del gremio en la vida política del municipio tuvo una gran importancia, fueron esos gremios los que acaudillaron la lucha de las ciudades entre los señores feudales.

En México primitivo el Calpulli se consideraba una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupando una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad. “El calpulli o barrio de los aztecas o mexicas es el antecedente indígena, al régimen municipal de la etapa novo hispana”

Se desconoce la fecha exacta en que se funda el primer ayuntamiento en el Valle de México, toda vez que se extraviaron los primeros libros de cabildo el antecedente que tenemos en es de la Villa Rica de la Veracruz el 3 de mayo de 1519 creado por Hernán Cortés probablemente para separarse de la influencia del gobernador de Cuba , Diego Velásquez.

Las Leyes de Indias ordenaban que cada pueblo de indios eligiese anualmente un indio alcalde, pero si el pueblo pasare de ochenta casas debían elegir dos alcaldes y dos regidores indios, estableciendo las mismas leyes. El municipio hispanoamericano vio limitado el derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, se quebrantó el régimen democrático en los municipios.

Al iniciarse el siglo XX, la Revolución Mexicana postula el municipio libre, siendo ésta la primera que sostuvo primeramente la solución al problema agrario y la implantación de la libertad municipal; en el primer punto trataba de encauzar hacia la justicia social a la población campesina explotada por un régimen económico casi feudal; así mismo como segundo punto trataba de establecer la democracia en México desde su base , aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista e instauró el municipio libre.

La Constitución de 1917 fue la primera de tipo Federal que consagró, en su artículo 115: el municipio libre, como base de la división territorial y de la

organización política y administrativa de los estados; que cada municipio será administrado por una ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado, que los municipios administran libremente su hacienda, y que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

## **5.2 Concepto de Municipio**

El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Desde mi punto de vista el municipio es: Un conjunto de habitantes que integran una población representada por un ayuntamiento, investido de personalidad jurídica, y que administra libremente su hacienda constituyendo la base de la división territorial de los estados de la federación.

### **5.2.1 El Municipio como Hecho Objetivo**

De acuerdo con este punto de vista, el municipio es un hecho objetivo, algo real, no una abstracción, ni una idea, no una cosa que existe dentro de nuestra mente, sino que existe fuera de nosotros por sí misma; de igual modo que cualquier otro cuerpo material, es una cosa física.

Tal modo de pensar, sin embargo, ha llegado al extremo de identificar al municipio con alguno de sus tres elementos.

El municipio es identificado como el territorio geográfico donde se asienta; también se le identifica con el gobierno; de igual manera al identificarlo con la población, nos dice que es evidente que el municipio y los hombres que lo componen son la misma cosa.

La población, que es lo más objetivo, lo más evidente, requiere para su existencia un vínculo que la constriña, que la integre, que le de solidaridad, ese vínculo es el orden jurídico, sin el cual no será más que un agregado humano, pero no una población. Según Jellinek: “Un pueblo es tal, mediante la acción unificadora de la variedad de los hombres que lo forman, llevada a cabo por la organización y ésta sólo es posible cuando unos mismos principios jurídicos rigen para la pluralidad, que queda elevada a unidad en el acto de reconocimiento”.

Además de la población y del orden jurídico, requiere de un espacio geográfico, esto es un territorio.

Desde el punto de vista objetivo el municipio es un todo y no puede distinguirse alguna de sus partes para hablar de el.

### **5.2.2 El Municipio como Realidad Jurídica**

El municipio desde este punto de vista se ubica dentro del mundo subjetivo del deber ser, en este sentido es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda autogobernarse, satisfacer sus necesidades, desarrollarse y alcanzar sus fines.

En algunos países como Francia, el municipio es una forma de organizar la administración pública, una descentralización por región.

En México, el municipio de acuerdo a lo que dispone el artículo 115 constitucional, es una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas.

Desde el punto de vista jurídico hay dos posibilidades de concebir al municipio como objeto de derecho y como sujeto de derecho.

### **5.2.3 El Municipio como Objeto de Derecho**

El municipio plasmado como imperativo de organización política, administrativa y territorial de las entidades federativas, es una institución que podemos analizar como objeto de derechos y obligaciones, ya que produce efectos jurídicos, esto es, crea, modifica, transmite o extingue derechos y obligaciones.

Para que exista el objeto del derecho, se requiere que existan sujetos que se puedan relacionar con motivo del objeto, además que exista orden jurídico que regule las relaciones jurídicas de estos sujetos.

a) Objeto: Entendemos como tal, a la obligación que nos constriñe a dar, hacer o prestar algo, o bien, al derecho que nos corresponde de que otros nos den, hagan o nos presten algo.

b) Sujetos: Lo son la Federación, las Entidades federativas y los vecinos.

c) Orden Jurídico: Está integrado por la Constitución Federal, las constituciones locales y las leyes federales y locales relativas al municipio.

Así tenemos que la federación puede invocar y hacer valer como objeto de su derecho el que una entidad federativa cumpla con su obligación de organizar política, administrativa y territorialmente, conforme a la única alternativa que le concede la Constitución, esto es, en forma de municipio o viceversa, la entidad federativa puede hacer valer ese derecho en los casos que se le pretenda limitar.

#### **5.2.4 El Municipio como Sujeto de Derecho**

El ser sujeto de derecho no es una característica material, sino una cualidad jurídica, una característica otorgada por el derecho que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones.

Todo ser susceptible de derechos y obligaciones, tiene personalidad y esta puede corresponder tanto a personas físicas como a personas morales.

La Constitución en su artículo 115 fracción II da al municipio personalidad jurídica, es decir, le otorga aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones. El municipio es una persona jurídica de Derecho público que regula su estructura y funcionamiento por lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la Constitución Política Local que corresponde, así como la ley orgánica municipal de la entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables.

El municipio como persona jurídica colectiva de derecho público, tiene los mismos atributos de este tipo de personas.

Según Acosta Romero sus características son las siguientes:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Acto Administrativo, 12ª ed. Ed. Porrúa, México 1995, p. 696

a) La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad: En el caso del municipio el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.

b) Denominación o nombre: El municipio tiene el nombre que le permite identificarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales.

c) Ámbito geográfico y domicilio: El municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual está determinado por la ley, además cuenta con un domicilio legal que es la sede donde se ubican sus órganos de representación.

d) Elemento patrimonial: El municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.

e) Régimen jurídico propio: El municipio cuenta con el suyo y está constituido por la constitución política federal, la de la entidad federativa a la que préstense y las leyes que de ellas emanen, entre otras la Ley Orgánica municipal y las leyes de carácter fiscal, los bandos y reglamentos expedidos por su Ayuntamiento.

f) Objeto: El municipio tiene su objeto bien precisado, servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los estados que integran la federación.

### **5.3 Ubicación del Municipio dentro del Sistema Federal**

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución, las partes de la Federación, o sea los Estados, adoptan como base de su organización política y administrativa el municipio, al cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Ello significa que el Estado Mexicano esta dividido, territorial, primero en entidades federativas y luego en municipios, lo que nos hace precisar que existen tres niveles de gobierno: El federal, el local y el municipal. Esto no quiere decir que los estados miembros de la federación surgan por la suma de los municipios que hubieren decidido confederarse.

#### **5.4 Características de los Municipios**

Las características del municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, son las siguientes:

1. El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.
2. Cuenta con un gobierno autónomo en el ámbito administrativo el cual es electo mediante sufragio universal el cual es administrado por un Ayuntamiento y no hay autoridad intermedio entre este y el gobernado el Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.
3. Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
4. Tiene personalidad Jurídicas y Patrimonio propios.
5. El municipio administra libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (artículo 115, fracción II de la Constitución).
6. Es el Congreso local de la entidad federativa el que legisla para el ámbito municipal, el municipio puede legislar en materia presupuestal y asentamientos humanos.

#### **5.5 Organización Administrativa**

El gobierno de los municipios recae en un Ayuntamiento, que esta considerado como “el órgano popular encargado del gobierno y la administración del municipio, el Ayuntamiento se elige por votación directa. El municipio con personalidad moral, requiere de órganos que lo representen, éstos están constituidos por el ayuntamiento y por el Presidente Municipal ambos de elección popular directa en lo términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución. El Presidente Municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento.

### **5.6 Organización Territorial Interna de los Municipios.**

Se organizan en delegaciones, subdelegaciones, sectores o secciones y manzanas, cuya extensión y límites se determinan a cada uno de ellos.

### **5.7 El Cabildo**

El Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento para el ejercicio de sus responsabilidades, ya que para el mejor desempeño de su trabajo, el cabildo funciona a través de sesiones y comisiones. El Ayuntamiento podrá funcionar con la asistencia de más de la mitad de sus miembros.

Las sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diversos asuntos del gobierno municipal.

- ♦ Sesiones ordinarias.
- ♦ Sesiones extraordinarias.
- ♦ Sesiones públicas.
- ♦ Sesiones privadas.

Dichas sesiones deben llevarse a cabo en el salón de cabildo, en el caso que cuando se realizan en otros recintos como teatros, plazas, parques públicos, deberá hacerse la declaración previa de recinto oficial para que puedan celebrarse actos solemnes. Para que las sesiones tengan validez, se requiere que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el Presidente Municipal, quien tiene voto de calidad en caso de que exista empate.

El secretario debe levantar las actas en las que se asienten los acuerdos, lo reglamentos y demás disposiciones que aprueben los concurrentes, que deberán firmarlas en unión con el secretario

### **5.7.1 Las Comisiones**

Tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal, las mismas generalmente son las siguientes: Hacienda Pública, Gobernación y reglamentos, seguridad pública, tránsito y transportes, salud pública y asistencia social, obras públicas, comercio, Mercados y Rastro. El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la población municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, esta integrado por un Presidente Municipal, un secretario del ayuntamiento, regidores y uno o dos síndicos procuradores, según lo disponga la Ley Orgánica Municipal del Municipio que se trate.

## **5.8 La Hacienda Municipal**

La fracción IV del actual artículo 115 de la Constitución Política estructura la hacienda municipal con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los municipios, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas decreten a su favor. El Título Octavo en su capítulo Segundo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato señala que la Hacienda Municipal se integra por: La Hacienda Pública municipal se constituirá por los rendimientos de los bienes que pertenezcan al Municipio, así como por las contribuciones y otros ingresos que establezcan las leyes fiscales a su favor.

Los recursos que integran la Hacienda Pública municipal serán ejercidos en forma directa por el Ayuntamiento o por quien éste autorice conforme a la Ley. El Presidente Municipal presentará anualmente al Ayuntamiento el proyecto de presupuesto de egresos.

## **5.9 Autonomía del Municipio**

Una característica muy importante que tiene el municipio es su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento, no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, Federal, ni con el gobierno del estado (entidad federativa).

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades y atribuciones y cometidos que le otorgan la constitución y las leyes locales.

Tal autonomía es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen:<sup>2</sup>

- La necesidad política de que exista un solo Poder soberano dentro del Estado Nacional.
- La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales y municipales.
- El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los estados quienes lleguen en lo interno, incluido desde luego lo municipal.
- La existencia, ahora ya prevista en la constitución, de los llamados convenios de coordinación, dichos convenios permiten arrancarle a los municipios, por parte de los gobiernos del estado y federal, algunos de los ya escasos asuntos de su competencia.
- Falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la índole de los servicios que deben de prestar a la colectividad

### **5.10 Competencia Municipal**

Los asuntos de competencia municipal y las autoridades facultadas para tenderlos son:

- a. Administrar su patrimonio.
- b. Expedir, a través de su ayuntamiento, y de acuerdo con las normas establecidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, las circulares y disposiciones

---

<sup>2</sup> Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er y 2º cursos, 4ª ed. Ed. Oxford, México 2000 p. 210

administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- c. Aprobar el presupuesto de egresos.
- d. Formular, aprobar y administrar la zonificación y programas de desarrollo urbano,
- e. Controlar el uso de suelo en su territorio.
- f. Establecer el sistema de nomenclatura de calles y plazas publicas.
- g. Prestar servicios públicos conforme a la fracción III del artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos mexicanos.
- h. Proporcionar servicios educativos concurrentemente con el estado y la federación.
- i. Manejar de modo autónomo su hacienda publica, en los términos manejados al inicio de este párrafo.
- j. Construir y conservar obras publicas para la consecución de sus fines
- k. Otorgar concesiones conforme a la ley, para la prestación de algunos servicios públicos la utilización de bienes de su propiedad.
- l. Auxiliar a los gobiernos local y federal, en los términos que fijen las diferentes leyes.
- m. Aplicar sanciones por violación a disposición de naturaleza municipal.
- n. Expedir constancias de residencia que procedan
- o. Contar con los funcionarios, empleados y trabajadores a efecto de ejercer las facultades correlativas de su competencia.

Esta lista podrá variar dependiendo del estado o municipio, sus características geográficas, económicas y culturales de cada lugar.

### **1.11 La Legislación Municipal**

Las leyes federales como las estatales tienen plena aplicación y vigencia en el territorio municipal. Claro que estas deben apegarse a lo dispuesto en la

Constitución. El municipio carece de órgano legislativo propio, es el Congreso de la entidad el que legisla en materia municipal a excepción de:

- a) El presupuesto de egresos
- b) En materia de desarrollo Urbano

Esto requiere la existencia de una Ley Orgánica Municipal que abarca los siguientes aspectos con una variante de una entidad a otra.

- I. Naturaleza del municipio.
- II. Derechos y obligaciones de la población.
- III. División territorial, indicando la cabecera municipal o cede del ayuntamiento
- IV. Servicios Públicos.
- V. Hacienda municipal: bienes, ingresos y egresos.
- VI. Gobierno municipal: ayuntamiento, presidente municipal, síndicos, regidores, secretarios y dependencias.
- VII. De la facultad reglamentaria del ayuntamiento.
- VIII. Concesiones, permisos, licencias y contratos administrativos.
- IX. Infracciones y sanciones.
- X. Recursos Administrativos.
- XI. Servidores públicos municipales.
- XII. De la desaparición del Ayuntamiento e inhabilitación de alguno de sus intereses.

### **5.12 Órganos del Municipio**

La estructura de la Administración pública municipal varía de un lugar a otro y el titular de esta es el Ayuntamiento y este esta integrado por:

- I. El Presidente municipal
- II. Regidores y Síndicos este numero varia según las necesidades de la localidad.

Los municipios que cuentan con posibilidades económicas tienen una estructura orgánica administrativa más compleja que sigue un modelo de jerarquización centralizada estadual y de la federación y tiene una administración pública llamada paramunicipal.

### 5.12.1 Ayuntamiento

Es un cuerpo Colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A el le corresponde ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. La palabra ayuntamiento viene de *junguere, junctum*, que significa juntar, unir, es la unión de dos o mas individuos para formar un grupo.

El Ayuntamiento como órgano jerárquico superior del municipio, tiene funciones de las que sobresalen: la de legislar sobre bandos, ordenanzas y reglamentos municipales y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos etc.

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato el Ayuntamiento se integrara de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 26.** *Los ayuntamientos estarán integrados por un presidente municipal, un síndico con excepción hecha de los de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, que tendrán dos y el número de regidores que enseguida se expresan:*

*Los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, contarán con doce regidores.*

*Los municipios de Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con diez regidores.*

*Los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámara, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, se integrarán con ocho regidores.*

Para que el Ayuntamiento pueda sesionar en forma válida se requiere que concurren más de la mitad de sus integrantes, el Presidente tiene voto de calidad pueden sesionar en cabildo abierto, aunque lo común es que lo hagan en cerrado, sus miembros se reúnen periódicamente o cuando los convoca el Presidente Municipal, el voto de cada uno de los integrantes tiene valor idéntico, la falta de un miembro la cubre un suplente que también es de elección popular

#### **5.12.1.1 Presidente Municipal**

En los municipios, a despecho del principio teórico y de derecho positivo que dispone que todos los miembros del Ayuntamiento tienen idéntica jerarquía, que solo es primero entre sus pares, la realidad es que el Presidente Municipal

es la figura principal. El Presidente Municipal es un funcionario de elección popular directa, que permanece en su encargo por regla general tres años, no puede reelegirse para el periodo inmediato.

Las facultades del Presidente Municipal son que estará al frente del municipio y tendrá varias funciones tal y como pueden ser ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento y coordinar la administración pública municipal; cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, y demás disposiciones legales del orden municipal, estatal y federal; representar al Ayuntamiento en todos los actos oficiales y delegar, en su caso, esta representación; presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general o de reformas y adiciones en su caso; promulgar y ordenar la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, de los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general, aprobados por el Ayuntamiento; imponer las sanciones que correspondan, por violación a esta Ley, a los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, acuerdos y demás disposiciones administrativas de observancia general. Esta facultad podrá ser delegada; coadyuvar con las autoridades federales y estatales en el ejercicio de sus atribuciones; Las demás que le señalen la Ley y demás disposiciones legales aplicables<sup>3</sup>.

#### **5.12.1.2 El Síndico**

---

<sup>3</sup> Artículo 70 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

El vocablo sindico es de origen griego, en ese idioma se formo de los términos con y justicia, paso al latín con al forma de *síndicus*.<sup>4</sup>El sindico que tiene su nombre a que los nombrados para exigir la responsabilidad.

Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones: procurar, defender y promover los intereses municipales; representar legalmente al Ayuntamiento, en los litigios en que éste sea parte y delegar esta representación; presentar al Ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos; asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio; las demás que le señalen esta Ley y otras disposiciones legales aplicables. Cuando haya dos síndicos, el Ayuntamiento acordará la distribución equitativa de las funciones que ejercerán cada uno de ellos<sup>5</sup>.

### **5.12.1.3 Los Regidores**

Los regidores son miembros de elección popular directa, son miembros del ayuntamiento que en algunas ocasiones suplen al presidente municipal, en otras suplen al sindico procurador por acuerdo del cabildo, su numero varia en función de la cantidad de habitantes y de las posibilidades económicas del municipio va de uno hasta mas de 15 tienen un suplente y en general son cargos reenumerados.<sup>6</sup>

Los regidores tendrán las siguientes atribuciones, vigilar la correcta observancia de los acuerdos y disposiciones del Ayuntamiento; cumplir las funciones correspondientes a su cargo y las inherentes a las comisiones de que

---

<sup>4</sup> Arteaga Nava Elizur, Derecho Constitucional, 2ª ed. Ed. Oxford, México 1999. p.505

<sup>5</sup> Ídem, artículo 71

<sup>6</sup> Ídem, p. 507

formen parte, informando al Ayuntamiento de sus gestiones; vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento y los programas respectivos, proponiendo las medidas que estimen procedentes; presentar al Ayuntamiento, iniciativas de reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones administrativas de observancia general o, en su caso, de reformas y adiciones a los mismos; las demás que le señalen esta Ley y otras disposiciones legales aplicables.<sup>7</sup>

#### **5.12.1.4 Otros Funcionarios Municipales**

En forma paralela a los integrantes del Ayuntamiento, como parte de la administración pública centralizada existe otro tipo de servidores públicos que desempeñan funciones de apoyo, auxilio o complementarias, algunos no son de elección popular, otros si los designa el Ayuntamiento, permanecen en su encargo tres años y, en general son puestos retribuidos, estos son los secretarios o tesoreros municipales.

Los secretarios son funcionarios que nombran los Ayuntamientos a propuesta del Presidente Municipal, tienen por función actuar como fedatarios de los actos del cuerpo colegiado del presidente, así mismo asisten a los consejos con voz informativa, pero sin voto, debe de asistir a las sesiones del Ayuntamiento en las que en general, tiene voz informativa, levanta las actas y las asienta en el libro respectivo, es el responsable del archivo del Ayuntamiento, controla la correspondencia y da cuenta al presidente, autoriza con su firma las actas, acuerdos y documentos que emanan del ayuntamiento o del presidente.

---

<sup>7</sup> Ídem, artículo 72

Los tesoreros municipales, en todos los municipios existe una tesorería, a su cargo esta un funcionario que designa el ayuntamiento por si o a propuesta del presidente municipal, se denomina tesorero, permanece el mismo tiempo que el consejo lo nombra, puede ser removido en todo momento, esta obligado a caucionar su manejo, son responsables del cobro de los impuestos que corresponden al municipio, perciben los derechos, cuotas y demás ingresos, pagan los sueldos de los empleados del ayuntamiento, llevan contabilidad etc.

### **5.13 Diversos Ordenamientos Legales que expiden los Ayuntamientos**

La doctrina municipal conoce los ordenamientos que esta a cargo de los ayuntamientos como fuentes estrictamente municipales, destacando el aspecto formal de su origen y en contraposición de otros ordenamientos que rigen la vida de las municipalidades que son de origen estatal o federal. Siguiendo estas ideas, proponemos como fuentes estrictamente municipales:

- ♦ Bando
- ♦ Ordenanzas
- ♦ Reglamentos
- ♦ Circulares
- ♦ Otras disposiciones administrativas

#### **5.13.1 Bandos municipales**

Estos instrumentos normativos son quizás los más típicamente municipales. En efecto dentro de la doctrina jurídica municipal han sobrevivido estas figuras legales de añeja tradición como son el bando y las ordenanzas si

bien su naturaleza como fuentes de derecho es similar, podemos precisar algunas diferencias importantes. La palabra bando deriva del verbo blandir, que a su vez se origina del vocablo *visigodo bandwjoan* que significa `pregonar o hacer publico algo. En este sentido los antiguos edictos de los municipales o curiales romanos se transformaron en los llamados bandos del antiguo municipio medieval español, que implicaba la acción de los cabildos para publicitar las normas en las que apegarían la gestión de gobierno o y en su caso las sanciones por su desacato.

### **5.13.2 Ordenanzas**

A su vez el termino de ordenanzas se deriva del vocablo latino *ordo*, *ordonis*, que significa poner orden a las cosas, jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente, compilaciones de tipo codificado que se destinan a regular legalmente alguna materia especifica de las actividades humanas las ordenanzas por el contrario de los bandos, no son tan exclusiva de la doctrina municipal, pues muchas otras instancias de gobierno tuvieron la capacidad de expedirlas como el rey , los consejos reales; los virreyes, conquistadores y adelantados en tierras americanas.

Tanto los bandos como las ordenanzas, fueron los principales instrumentos legislativos a través de los cuales se reglamentó la vida municipal durante muchos siglos.

### **5.13.3 Reglamentos Municipales**

Considero que los reglamentos municipales son en la actualidad la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en su número como en las

materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal.

Los Ayuntamientos tiene facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones ya citadas de la Constitución General de la Republica, de las Constituciones locales y de las leyes orgánicas municipales, existen diversos tipos de reglamentos, que expiden los ayuntamientos como son:

1. De estructura y organización
2. Referentes a servicios públicos
3. Referentes a zonificación, plantación y desarrollo urbano.
4. Reglamentos sobre materias de protección al ambiente y a la ecología
5. Reglamentos que estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana.
6. Otros reglamentos de materia que son competencia municipal.

#### **5.13.4 Circulares**

En la municipalidad, desde luego que hay muchas mas disposiciones administrativas menores que son fuente de derecho de la comuna.

En el caso de las circulares, oficios, acuerdos etc. que emiten los ayuntamientos en pleno o que surgen de las diversas autoridades del propio municipio, el propio presidente municipal, el secretaria, el tesorero, los regidores. Cotidianamente emiten este tipo de disposiciones para una multiplicidad de asuntos que deben resolver y atender el municipio.

### 5.14 La facultad Reglamentaria del Municipio

Tal y como se expreso en el capitulo de reglamento<sup>8</sup> la facultad reglamentaria es una actividad confiada a poderes de distinta clase y jerarquía, participan en ella a pesar de no serlo incluso los Ayuntamientos, no se trata de una función que solo compete a la autoridad ejecutiva: Presidente de la República y Gobernadores.

Como tercera instancia en la cadena del sistema jurídico del país, los Ayuntamientos tienen la posibilidad de especificar el contenido de los derechos humanos y políticos fundamentales, hasta lograr que éstos adquieran una forma cotidiana, de vida común para los ciudadanos, accesible, factible. Por supuesto, la naturaleza del Derecho en cuanto sistema jerárquico determina que el contenido de dicha especificación tenga por límite la relación entre los ciudadanos y el orden local de gobierno, además de preservar los principios de jerarquía y de consistencia con los órdenes estatal y federal.

A su vez la elaboración de un reglamento es una actividad de carácter materialmente legislativa y formalmente administrativo<sup>9</sup> dentro del cual se establecen los derechos, y obligaciones de los ciudadanos que caen dentro del supuesto, y cuando incurren en el no cumplimiento del supuesto jurídico es que se hacen objeto de la aplicación de una sanción por violación a dicho precepto reglamentario que se traduce en la imposición de una multa, de carácter pecuniario.

Las leyes electorales y administrativas que configuran las bases de la institución municipal reflejan el papel de los congresos de los estados como el órgano que instrumenta las relaciones de subordinación jurídica de los

---

<sup>8</sup> Facultad reglamentaria 4.1 del presente trabajo de tesis p. 49

<sup>9</sup> Acto Administrativo, Criterio Formal y material, del presente trabajo de tesis p. 32

Ayuntamientos frente a los sistemas federal y estatal. Los Congresos Estatales delimitan los entornos concretos del ser y el hacer de la institución municipal, si bien no agotan los contenidos específicos de este último, esto es, su cómo concreto.

En este último aspecto es donde se abre el espacio para la autodeterminación de los Ayuntamientos, o bien lo que ha usado en llamarse su rango de autonomía. Al respecto, cabe hacer notar que debido a la determinación constitutiva que tienen los Congresos Estatales, dicha autonomía se encuentra acotada y restringida al hacer, es decir, esencialmente al funcionamiento operativo.

Dentro del rango de funcionamiento es donde se inserta la reglamentación municipal o el derecho municipal, en lo que cabe concebirlo de esta manera. A partir de este contexto acotado es donde la reglamentación municipal tiene la posibilidad de concretar o especificar los derechos políticos y humanos de los ciudadanos, promoviendo su traducción a referentes cotidianos. Si bien, claro está, los contenidos de la reglamentación sólo pueden tener por eje a las relaciones de los ciudadanos con la institución municipal y con las funciones o servicios que ésta tenga reconocidos por el derecho estatal y federal.

Desde la perspectiva de un ciudadano, habitante de un municipio del país, resulta vital el desarrollo del derecho municipal en una dirección que traduzca a su entorno inmediato los derechos humanos y políticos fundamentales. Dentro del eslabonamiento del sistema de derecho federal, si esta última fase no se cumple, es decir, si la reglamentación municipal sigue ignorando (o es ignorada por) esos derechos, el entorno municipal genera dos situaciones adversas. La primera, de una institución con posibilidades de desviar su funcionamiento fuera del marco legal (ruptura del principio del estado

de derecho); y la segunda, que la ciudadanía sea una categoría “incompleta”, es decir, cubierta para el entorno federal o estatal, pero sin práctica (o con escasa práctica) ante el entorno municipal.

Expresado lo anterior la facultad reglamentaria para el municipio de Celaya tiene su fundamento en los siguientes preceptos legales el artículo 115 párrafo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117 fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, el artículo 202 y 204 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, dentro de los mismo reglamentos municipales y para ejemplificar lo anterior transcribo el capítulo de sanciones por las infracciones que establece el Reglamento para la Verificación vehicular de Celaya, Guanajuato.

## **CAPITULO SEPTIMO DE LAS SANCIONES**

### **SECCION PRIMERA: A LOS PROPIETARIO DE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES**

**ARTÍCULO 31.** *Los propietarios de los vehículos automotores que circulen en el municipio de Celaya, Guanajuato, que infrinjan el presente reglamento, se harán acreedores a las siguientes sanciones.*

*I Multa por el equivalente a 10 días de salario mínimo general vigente en el Estado, cuando no se acredite haber cumplido con la verificación inmediata anterior, conforme al calendario vigente en el Estado.*

*II Multa por el equivalente hasta 40 días de salario mínimo general vigente en el Estado, cuando no se acredite haber cumplido con dos o más verificaciones anteriores, correspondientes al calendario vigente en el Estado.*

*III Multa por el equivalente a 3 días de salario mínimo en el Estado, cuando no se acredite haber cumplido con la verificación dentro del plazo establecido y conforme al calendario vigente, pero que espontáneamente sea presentado a justificar la falta de verificación siempre y cuando sea a satisfacción de la Dirección de Ecología y Mejoramiento Ambiental.*

*IV Multa por el equivalente a 15 días de salario mínimo general vigente en el estado, al vehículo que contamine ostentosamente aun cuando acredite que el vehículo cumplió con la verificación inmediata anterior y la que corresponda al calendario vigente.*

*V Multa por el equivalente a 35 días de salario mínimo general vigente en el Estado, cuando no se acredite haber cumplido con la verificación que corresponda al calendario vigente y que además contamine ostentosamente.*

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La Constitución es el conjunto de normas que establecen la forma en que el Estado Mexicano ha de organizarse en su gobierno como políticamente, así mismo establece los derechos y obligaciones, que deberán de cumplir sus individuos, así como la forma en que deben cumplirse esos derechos y obligaciones.

**SEGUNDA:** La Constitución como su nombre lo indica es aquella que constituye que crea, es decir es la norma constituyente, esto nos lleva a los principios que establece la misma y que le dan la categoría de superior de los demás ordenamientos, que son la Fundamentalidad, la Inviolabilidad y la Supremacía que son los de mas trascendencia en el orden jurídico, cuando se habla del primero de los principios, se refiere a que la Constitución debe ser el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir que todo ordenamiento jurídico debe de estar condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal, tiene mas poderes que los que le otorga la misma constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo sistema normativo. El término de Inviolabilidad se refiere a que no puede ser violada o infringida, cuando comúnmente se dice que se “viola” a la Constitución, se refiere más que nada a la no aplicación de la Constitución (artículo 136). Al referirme al término de Supremacía de la Constitución es como ya lo he mencionado anteriormente a que el grado máximo en la jerarquía de las leyes lo quien lo ocupa en primer nivel es La Constitución, por lo que fija los limites del derecho de todos los ordenamientos jurídicos vigentes del país, ya sea de derecho público o de Derecho Privado (artículo 133).

**TERCERA:** El control de la Constitución, es aquel que se refiere a los sistemas en virtud de los cuales los gobernados y las autoridades, en forma voluntaria o forzosa deben de apegarse sus actos prioritariamente a la misma,

es decir que las autoridades al momento de rendir protesta (artículo 128) de guardar la Constitución y la leyes que de ella emanen se encamina solo a determinar el momento en que el sujeto como servidor público asume la responsabilidad específica como tal, el al igual que todos los mexicanos (artículo 41), esta obligado a observarla y guardarla antes de asumir el cargo, durante su ejercicio de este y una vez que ha cesado de hacerlo, esa misma función de guardar la Constitución también esta referida a los Ayuntamientos, ya que los mismos están facultados, para emitir sus reglamentos gubernativos, bandos de policía y buen gobierno, circulares, acuerdos de carácter y observancia general, así pues cuando alguno de estos ordenamientos violen alguno de los principios que establece la Constitución estos deben de ser derogados o ser anuladas las partes violatorias a la misma.

**CUARTA:** El Estado es una sociedad humana asentada, de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad para obtener el bien público temporal de sus componentes. De esta definición se desprenden los elementos del Estado que son el territorio, población, el gobierno, el poder, los fines y funciones del Estado. Así pues el Estado tiene diferentes actividades, como son de ordenamiento, de regulación, de sustitución, de orientación y coordinación, y dentro de sus atribuciones encontramos, dentro de las más importantes la de mando, policía o coacción, que comprenden todo los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado, y la seguridad públicos.

**QUINTA:** La actividad del Estado se expresa en nuestra Constitución, (artículo 49) en las tres funciones clásicas (función legislativa, función administrativa y función judicial), cuyos respectivos órganos ejercitan. Esta actividad del estado se Estudia desde los criterios formal (¿quién hace el acto?) y el criterio material (¿Qué es lo que hace?) puede ser que los órganos lleven a

cabo actos que pueden ser formalmente administrativos y materialmente legislativos, como podría ser la expedición de un reglamento, ya que esta facultad está expresamente concebida al Ejecutivo, a través de la facultad que le otorga la Constitución ( artículo 89 fracción I) de elaborar reglamentos, así pues es un acto formalmente administrativo pero materialmente legislativo.

**SEXTA:** El Acto Administrativo, es una manifestación unilateral y externa de voluntad que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de potestad pública, esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo, y se propone satisfacer el interés general, esa manifestación unilateral de voluntad es por parte del titular del órgano de administración, una característica del acto administrativo es su carácter de ejecutivo, es decir que en caso de no cumplirse voluntariamente por el sujeto pasivo (entes público, personas jurídicas colectivas o el individuo en lo personal) la autoridad administrativa puede exigir su cumplimiento en forma coactiva, sin necesidad de acudir al Poder Judicial, para ello, ejemplo el cobro de impuestos, imposición de multas etc.

**SÉPTIMA:** El Acto Administrativo al igual que todas las resoluciones de autoridad debe llevar los requisitos que establece la Constitución (artículos 14 y 16), como lo son ser emanado de un órgano competente, forma escrita, legalmente fundamentado y expresar claramente los motivos que llevaron al órgano a emitir dicho acto administrativo. Así pues algunos ejemplos de actos administrativos que crean obligaciones serían la multa, el requerimiento y los actos de ejecución, en el ejemplo de la multa el efecto que produce el acto administrativo sería directo cuando la autoridad impone la multa, y el efecto indirecto del acto administrativo sería es que la autoridad obligue al pago de la multa al infractor de la misma.

**OCTAVA:** El reglamento es un conjunto de reglas, normas principios o pautas, que rigen una actividad, la expresión está reservada a un cuerpo normativo y se encuentra jerárquicamente por debajo de la ley. La finalidad principal de un reglamento es la de llegar al detalle de las situaciones contempladas en el orden normativo superior (la ley) además de que crea situaciones jurídicas generales, lo que en la esfera administrativa hace posible afrontar de manera equitativa problemas que se presentan dentro de la dinámica social. La elaboración de los reglamentos tal y como ya lo exprese en párrafos anteriores es una facultad expresamente concedida el ejecutivo dentro de la Constitución en el artículo 89 fracción I por lo que atendiendo a los criterios formal y material de la actividad del Estado como ya se expreso el reglamentos es un acto administrativo, de naturaleza formalmente administrativo (¿quién hace el acto) que en este caso es el Ejecutivo y materialmente Legislativo (¿Qué es lo que hace?) que en este caso es el mismo ejecutivo pero materialmente es una función que le correspondería al Poder Legislativo, pero además del Ejecutivo, la Constitución le da también la facultad a los reglamentos municipales de elaborar sus reglamentos de bando de policía y buen gobierno (artículo 115 párrafo II).

**NOVENA:** La elaboración de los reglamentos al igual que todos los ordenamientos que son expedidos por los órganos de gobierno deben de sujetarse a lo que establece la ley, pero sin violar los alcances de la misma, es decir el reglamento no debe de regular mas disposiciones que las que estén establecidas en la ley (principio de preferencia o primacía de ley), además hay materias que solamente pueden se reguladas por una ley (principio de reserva de ley) como por ejemplo el crear una ley para imponer contribuciones y penas. Así mismo las autoridades administrativas al momento de elaborar los reglamentos deben de tomar en cuenta de igual manera que no se infrinja lo que esta establecido en la Constitución, tal y como se ha establecido en los

principios constitucionales de Supremacía, Inviolabilidad y Fundamentalidad de la Constitución.

**DÉCIMA:** El Municipio es un conjunto de habitantes que integran una población representada por un Ayuntamiento, investido de personalidad jurídica, y que administra libremente su hacienda constituyendo la base de la división territorial de los estados de la federación, de acuerdo al artículo 115 Constitucional, es una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas. Todos los municipios se integran por un Ayuntamiento, el cual se compone, por el Presidente Municipal, Regidores, Síndicos, y el Secretario del municipio, quien da fe de los actos que se celebran en el cabildo, cuando llevan a cabo las sesiones (ordinarias, extraordinarias). El Municipio tiene diversas facultades, dentro de las cuales encontramos la elaboración de diversos ordenamientos jurídicos (circulares, ordenanzas, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos). La facultad reglamentaria es una actividad confiada a los poderes de distinta clase y jerarquía, en la cual pueden participar los Ayuntamientos, quienes al momento de elaborar los reglamentos deben de tomar en cuenta que este no contravenga las disposiciones que establece la Constitución, ya que como lo mencione anteriormente , la Constitución es la Norma Suprema, y cualquier ordenamiento que no se avoque a lo que establece la misma debe de ser abrogado, o derogado en la parte que no aplicó lo que establece la Constitución.

**DECIMA PRIMERA:** Una vez mencionado lo anterior encontramos que en el Municipio de Celaya, Guanajuato, a través de su Ayuntamiento Municipal con la facultad que le da el artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 117 fracción I de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y el artículo 202, 204 y algunos otros de la ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, elabora los reglamentos municipales, dentro de los cuales encontramos el Reglamento para la

Verificación Vehicular de Celaya, Guanajuato, el cual dentro de sus articulados en el capítulo séptimo de las sanciones, sección primera en el artículo 32 en el cual se imponen las sanciones, a los que infrinjan las disposiciones que establece dicho reglamento, dichas sanciones se traducen en multas de carácter administrativo, que van desde los diez hasta los cuarenta días de salario mínimo general vigente en el estado, así pues habiendo quedado establecida la Jerarquía de las leyes y dentro del cual en el último rango encontramos a los reglamentos municipales, concluyo que el ordenamiento ya mencionado no respeta los principios de Supremacía, Inviolabilidad y Fundamentalidad de la Constitución, pues este reglamento, no respeta el artículo 21 de nuestra Carta Magna, que establece la cuantía máxima que podrán aplicar las autoridades administrativas al imponer las multas derivadas de las infracciones a los reglamentos. Así pues dado que el reglamento de Verificación Vehicular para el Municipio de Celaya, Guanajuato, viola a la Constitución en el precepto mencionado yo propongo que se adicione a dicho reglamento un párrafo que diga si el infractor fuese obrero, jornalero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, así se estaría respetando lo que establece la Constitución

## **BIBLIOGRAFIA**

ACOSTA ROMERO MIGUEL, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 22ª ed. Ed. Porrúa, México 1993, p.p. 982.

ARTEGA NAVA ELIZUR, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, 2ª ed. Ed. Oxford, México 1999 p.p 915.

BURGOA IGNACIO, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, 5ª ed. Ed. Porrúa, México 1983, p.p. 1024.

BURGOA IGNACIO, *LAS GARANTIAS INDIVIDUALES*, 34ª ed. Ed, Porrúa, México 2002, p.p. 596.

CALZADA PADRON FELICIANO, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, Ed. Harla, México 1998. p.p. 559

DE PINA VARA RAFAEL, *DICCIONARIO DE DERECHO*, 29ª ed, Ed. Porrúa, México 2000, p.p 525.

FRAGA GABINO, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 40ª ed. Ed. Porrúa, México 2000 p.p. 506.

GARCIA MAYNEZ EDUARDO, *INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO*, 44ª ed. Ed. Porrúa, México 1992, p.p. 444.

GONZALEZ GONZALEZ MA. DE LA LUZ, *VALORES DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO POLITICO*, 2ª ed. Ed. McGraw-Hill, México 1997, p.p. 316.

MARTINEZ MORALES I. RAFAEL, *DERECHO ADMINISTRATIVO 1er y 2º CURSOS*, 4ª ed. Ed. Oxford, México 2001, p.p.339.

PORRUA PEREZ, *TEORIA DEL ESTADO*, 31ª ed. Ed. Porrúa, México 1998, p.p. 531.

QUINTANA ROLDAN F. CARLOS, *DERECHO MUNICIPAL*, 7ª ed. Ed Porrúa, México 2003, p.p 655.

RENDON HUERTA TERESITA, *DERECHO MUNICIPAL*, Ed. Porrúa, México 1985, p.p. 446.

SANCHEZ BRINGAS ENRIQUE, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, 6ª ed. Ed. Porrúa, México 2001. p.p 791.

SERRA ROJAS ANDRES, *DERECHO ADMINISTRATIVO*, 13ª ed. Ed. Porrúa, México 1985, p.p. 769.

TENA RAMIREZ FELIPE, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, 21ª ed. Ed. Porrúa, México 1985, p.p. 649.

## **LEGISLACION**

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CONSTITUCIÓN POLITICA DE 1917.

GUANAJUATO, CONSTITUCION POLITICA.

GUANAJUATO, Ley Orgánica Municipal para el Estado.

GUANAJUATO, Reglamento para la Verificación Vehicular de Celaya.

## **OTRAS FUENTES**

Suprema Corte de Justicia de la Federación, *El Poder Judicial de la Federación para Jóvenes*, Ed. Mc Graw Hill, México 2004, p.p. 35

<http://www.bibliotecavirtual.org/>

<http://www.todojuridico.com.mx/>

<http://www.amparate.com>