Facultad reglamentaria municipal

Daniel Márquez Gómez

Miguel Alejandro López Olvera

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato

Coordinador editorial: Arturo Lara Martínez
Revisión y edición: María Teresa González Hernández

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL

Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato

México, 2013

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE GUANAJUATO

Vicente de Jesús Esqueda Méndez
Presidente del Tribunal y Magistrado Propietario de la Segunda Sala

Arturo Lara Martínez
Magistrado Propietario de la Primera Sala

Ariadna Enríquez Van Der Kam
Magistrada Propietaria de la Tercera Sala

José Jorge Pérez Colunga
Magistrado Propietario de la Cuarta Sala

Alejandro Santiago Rivera
Magistrado Supernumerario

Eliseo Hernández Campos
Secretario General de Acuerdos

Primera edición: 10 de diciembre de 2013
DR©2013, Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato
Cantarranas número 6, Zona Centro, C. P. 36000
Guanajuato, Guanajuato, México. Teléfono 01 473 73 21525
tcagto.gob.mx
Impreso y hecho en México
ISBN: 978-607-95882-6-7

CONTENIDO

Prólogo
Vicente de Jesús ESQUEDA MÉNDEZ. 9

Introducción
Arturo LARA MARTÍNEZ 13

Gobierno, autonomía y gestión municipal
Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ 15

Los límites a la facultad reglamentaria de los municipios
Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA 67

PRÓLOGO

La celebración del vigésimo sexto aniversario de la fundación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en nuestra entidad, fue el motivo ideal para convocar a expertos académicos y a servidores públicos del Estado y de los Municipios de Guanajuato, a un foro de análisis sobre Reglamentación Municipal, en el que la principal pretensión del Pleno del Tribunal fue acercar a los asistentes elementos para reflexionar acerca de la facultad reglamentaria de los municipios.

La obra que se presenta, cuenta con la colaboración de dos reconocidos académicos, los Doctores Daniel Márquez Gómez y Miguel Alejandro López Olvera, profesores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, quienes de forma magistral disertan sobre los temas "Gobierno, Autonomía y Gestión Municipal" y "Los límites a la Facultad Reglamentaria de los Municipios", mismos que dan sustento a esta edición.

En la primera parte del libro, el Doctor Daniel Márquez Gómez, comienza por realizar un análisis histórico de la figura del Municipio, iniciando con su incorporación como institución jurídica al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917 y hasta la última de sus reformas, acaecida el 24 de agosto de 2009. Asimismo, analiza las principales competencias municipales que impactan en la gobernabilidad y autonomía de esta figura, realizando un estudio certero del municipio en el Estado de Guanajuato, destacando datos estadísticos, así como los elementos jurídicos relacionados más trascendentales en nuestra entidad.

A partir de la distinción de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, desarrolla una serie de aportaciones que procuran una explicación a los fenómenos relacionados, con el gobierno, el poder y su relación con los grupos sociales. En este orden de ideas, en el penúltimo apartado se describen los alcances del concepto de autonomía en relación con el Municipio, sus implicaciones y su importancia por ser un precepto

Constitucional, que dota a esta organización política y territorial de competencia para expedir reglamentos en materias que nuestra Carta Magna le ha encomendado de forma exclusiva.

Por último, en el apartado de Gestión Municipal describe la importancia de un municipio fortalecido por su capacidad de conducción de las políticas públicas, la gobernanza, la gobernabilidad y la propia autonomía municipal.

En la segunda parte de esta obra, encontramos la participación del Doctor Miguel Alejandro López Olvera, quien parte de la premisa de que la facultad de los Municipios de expedir reglamentos, bandos y disposiciones administrativas de carácter general, son esenciales para cumplir con sus fines y por eso es que dichas competencias tienen como fundamento el propio artículo 115 de la Constitución.

Especial referencia merece el tratamiento que hace del tema "Procedimiento para la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal", donde describe los aspectos generales del procedimiento, así como las materias específicas sobre las cuales los Ayuntamientos pueden ejercer esta atribución materialmente legislativa.

Posteriormente en el apartado denominado "Actos formales en la expedición de reglamentos en el ámbito municipal", se detiene a estudiar aspectos procedimentales que deben observarse para que estos reglamentos adquieran plena vigencia.

Ya en la parte final de su colaboración, el Doctor López Olvera, nos lleva a concluir junto con él; que si bien es cierto, la facultad reglamentaria encuentra su origen en el propio orden constitucional, ésta no es absoluta, en virtud de que se encuentra acotada al respeto de los Derechos Fundamentales, al Principio de Reserva de Ley y al Principio de Subordinación a la Ley.

Finalmente, quiero agradecer a los Doctores Daniel Márquez Gómez y Miguel Alejandro López Olvera, su invaluable contribución para la

edición del presente libro puesto que sin ella, simplemente no habría podido realizarse, aprovecho para reconocer su extraordinaria capacidad discursiva e ímpetu inquebrantable por generar conocimiento en materia administrativa, además de su decidido ánimo de colaboración con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Estimado lector, la obra que tiene en sus manos es producto de la conciencia de la Magistrada y los Magistrados que integramos el Pleno del Tribunal, sobre la trascendencia de este tema, y constituye una forma de contribuir a la difusión del conocimiento en esta materia, por lo que esperamos que la misma les sea de gran utilidad.

Vicente de Jesús Esqueda Méndez
Presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
del Estado de Guanajuato

INTRODUCCIÓN

En el Foro de análisis sobre Reglamentación Municipal, realizado para conmemorar el XXVI Aniversario del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, se desarrolló la exposición de dos ponencias, la primera de ellas titulada "Gobierno, autonomía y gestión municipal", presentada por Daniel Márquez Gómez, y la segunda de nombre "Los límites a la facultad reglamentaria de los municipios", dictada por Miguel Alejandro López Olvera, ambos investigadores de tiempo completo en la Universidad Nacional Autónoma de México.

La ponencia de inicio parte de un recorrido histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se encuentra la génesis del Derecho Municipal y las facultades reglamentarias en dicho ámbito.

Asimismo, el autor ofrece un panorama evolutivo sobre la conformación del municipio en nuestra república, desde la época en que fue considerado como una forma de descentralización por región para la prestación de servicios públicos hasta la concepción actual como un orden de gobierno, producto de las reformas constitucionales del año mil novecientos noventa y nueve, en el que se dio orden y sentido a la organización municipal.

Además, se distingue entre los conceptos de gobernabilidad o gobernanza en el ámbito municipal. Dentro del tema de autonomía municipal se perfila la facultad reglamentaria para hacer operativa la ley, tema en el que algunos concluyen que la ley es su propio límite y otros sostienen que existen facultades reglamentarias municipales derivadas de la Constitución en temas de policía y buen gobierno, organización y funcionamiento interno y administración pública municipal, por lo que estiman inaceptable la restricción de esta facultad en ley.

La exposición concluye con el tema "Gestión municipal", definida como la asunción y ejercicio de las responsabilidades del municipio en su

ámbito de competencia, la cual se refiere a todas las funciones que se deben realizar en ese nivel de gobierno en ejercicio de su autonomía y en garantía de la gobernabilidad o gobernanza.

El autor de la segunda ponencia aborda los límites de la facultad reglamentaria de los municipios, dirige la atención a las bases constitucionales de la facultad reglamentaria, y en tono práctico, a los procedimientos para la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal. Del mismo modo, orienta sobre los actos formales en la expedición de reglamentos en el ámbito municipal y los límites a la facultad reglamentaria.

En este contexto, se reflexiona sobre el contenido del artículo 115 de nuestra Constitución Política y se enfatiza sobre la necesidad de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos para el mejor cumplimiento de sus fines, para su organización, la prestación de servicios públicos municipales y el desarrollo de actividades de interés público y social.

En cuanto a la elaboración de reglamentos, se evocan las etapas esenciales para ello (iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, sanción o veto, promulgación, publicación, vacatio legis y entrada en vigor). En distinto contexto, el autor explica una nueva perspectiva de los límites a la facultad reglamentaria, conformada por el respeto a los Derechos Humanos contenidos tanto en nuestra Constitución Política como en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forme parte; el principio de reserva de ley y el de subordinación a la ley.

Con esta aportación, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato pretende crear espacios de análisis y discusión académica sobre la materia de derecho municipal, a través de la participación de expertos, como resulta ser en el caso de esta obra.

Arturo Lara Martínez
Magistrado Propietario de la Primera Sala del
Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

GOBIERNO, AUTONOMÍA Y GESTIÓN MUNICIPAL

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ*

SUMARIO:

I. *Marco conceptual para el municipio.* II. *El municipio en Guanajuato.*
III. *Dimensión gubernativa municipal: ¿gobernabilidad o gobernanza?*
IV. *Autonomía municipal.* V. *Gestión municipal.* VI. *Bibliografía.*

I. MARCO CONCEPTUAL PARA EL MUNICIPIO

Según el Diccionario de María Moliner el Municipio es una unidad territorial administrativa, formada por una población y cierta extensión de territorio alrededor de ella, llamada "término municipal", regida toda ella por un mismo organismo.[1] En esta indagación advertiremos que, aunque el municipio puede expresarse en esos términos, también advertiremos otras notas distintivas de esta forma jurídico-política de organización territorial.

¿Por qué estudiar al municipio? ¿Cuál es el encanto del municipio? Nuestro país cuenta en la actualidad con 2,440 Municipios en los 31 Estados de la República Mexicana y 16 Delegaciones del Distrito Federal. Si restamos del total de los 112,336,538 habitantes del país, según el censo de 2010, los 8,851,080 habitantes que corresponden al Distrito Federal, el 92.12% de la población del país habita en municipios.

Además, los municipios forman agrupaciones socio-políticas, como son: Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM) y la Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (ANAC).

---

* Investigador Titular "A" de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

[1] Diccionario de María Moliner, voz municipio, visible en: http://www.diclib.com/municipio/show/es/moliner/M/4913/4740/72/0/54887#.UnAoXxaIVZQ#ixzz2j9I2DyoK, consultado el 29 de octubre de 2013.

También hay lo que se denomina "asociaciones temáticas", esto es, grupos que trabajan en materias específicas y/o técnicas para los municipios, entre ellos: la Red Mexicana de Municipios por la Salud, la Asociación Nacional de Municipios Costeros, A.C., la Asociación Nacional de Municipios Fronterizos (ANMFRO), y la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial (ANCMPM).

Estos datos son suficientes para destacar la importancia de esa unidad político-territorial, y justificaría la necesidad de su análisis.

En materia de diseño normativo, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fuente de nuestro federalismo y origen normativo del municipio actual, destaca que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Esta delimitación constitucional muestra las dimensiones política, social, cultural y jurídica del municipio.

¿Cuántas veces se ha mencionado el contenido de este precepto constitucional? Considero que miles, por no decir millones, si destacamos las clases de derecho municipal.

Sin embargo, aún con esa atención y las múltiples reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), advertimos que no se han abordado con seriedad las dimensiones que están presentes en el espacio de gobierno municipal, a saber: a) la gubernativa, b) la autonomía de ese espacio y c) la gestión de sus recursos y servicios públicos.

Historia magistra vitae, frase que se atribuye a Cicerón, muestra la necesidad del análisis histórico para la comprensión de las instituciones jurídicas. En este sentido, antes de abordar los aspectos destacados, es importante considerar al municipio no sólo como una realidad política,

social, cultural y jurídica, también debemos advertir su proyección histórica[2].

Desde el punto de vista estrictamente doctrinal, se pueden identificar tres corrientes en el municipio novohispano: la visigótica con el *concilium*; la romana con el régimen edilicio, y la árabe con la figura del alcalde, lo que va impactar en municipio en México después de la guerra de Independencia.

En este contexto, en la Época prehispánica, los *calpullis*, con su organización social y territorial autárquica, donde las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia, se consideran antecedente del municipio.

Durante la conquista de México, el origen del municipio novohispano es un acto de fuerza saneado normativamente, no debemos olvidar que la conquista y posterior colonización de América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. Ante la carencia de "capitulaciones", o sea, de los instrumentos jurídicos que otorgaba la Corona Española para las acciones de "descubrimiento", "conquista" o "población", el ex-bachiller de la universidad de salamanca y jurista novel[3], Hernán Cortés Monroy Pizarro Altamirano, se las ingenia con el expediente de

---

[2] Para profundizar en la cuestión histórica del Municipio, véase: Olivares Bonet, Raúl, El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, Evolución Municipal en la Colonia. Participación de los municipios en la Revolución de Independencia, 1810 en el estado de Veracruz, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, IIJ-UNAM, 2005, pp. 261 y ss.

[3] Existe una discrepancia sobre esta cuestión, se argumenta que Hernán Cortés no estudió leyes en Salamanca, sino que sólo obtuvo experiencia práctica como escribano en Valladolid. John Wilkes en su "Historia para jóvenes" destaca que ingresó a la Universidad de Salamanca a la edad de 14 años para dedicarse al "estudio de las leyes" (Wilkes, John, Historia para jóvenes, 4ª ed., España, Cambrigde University Press, 1974, p. 4.). En cambio, José Luis Olaizola afirma: *Se registró en el municipio de Santo Domingo como natural de Medellín, nació en el 1485, hijo de Martín Cortés y de Catalina Pizarro. El secretario del gobernador de la isla, que se dedicaba a la usura, le tuvo que hacer un préstamo porque venía con lo puesto. Después se supo que también traía un bulto con libros de leyes y uno de gramática. De ahí nació la leyenda de que era bachiller por Salamanca, cuando en realidad apenas estuvo en la universidad dos años y sus estudios terminaron de mala gana por su afición al juego y a las mujeres.* (Olaizola, José Luis, Hernán Cortés, crónica de un imposible, BibliotecaOnline, junio 2012, s.n.p.)

la institución municipal para iniciar la conquista en nombre del Rey por mandato del cabildo[4], así el primer ayuntamiento se instala en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519.

En la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812, promulgada el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España, ya se establece la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional, integrada por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido; con funciones para administrar la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, y cárceles municipales.

Con el Plan de Iguala de 21 de febrero de 1821, se concreta la Independencia del país y se organiza en una monarquía constitucional que reconoció la existencia de los ayuntamientos, en los términos establecidos en la Constitución de Cádiz, uno de los problemas que enfrentaron los ayuntamientos se manifestó en sus finanzas públicas, porque se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones.

En el México Independiente, en el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, Agustín de Iturbide suscribe en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que estableció aspectos relacionados con las elecciones de ayuntamientos y posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia, confirmando así el régimen municipal de la Constitución Gaditana.

---

[4] No debemos olvidar que el primer gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, le encomendó a Hernán Cortés realizar una expedición a *Culúa* (actual Yucatán), ante la sospecha de que va a ser destituido de esa expedición, sale de Cuba el 18 de noviembre de 1518. En la segunda carta de relación, Cortés afirma: *Muy Alto y Poderoso y Muy Católico Príncipe, Invitísimo Emperador y Señor Nuestro: En una nao que desta Nueva España de Vuestra Sacra Majestad despaché a diez y seis días de julio del año de quinientos y diez y nueve envié a Vuestra Alteza muy larga y particular relación de las cosas hasta aquella sazón, después que yo a ella vine, en ellas suscedidas, la cual relación llevaron Alonso Hernández Puerto Carrero y Francisco de Montejo, procuradores de la Rica Villa de la Vera Cruz que yo en nombre de Vuestra Alteza fundé.*

El 31 de enero de 1824 se emitió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, posteriormente el 4 de octubre de 1824 se expidió la Constitución de 1824, documentos en los que se otorga plena libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, los municipios se regulaban por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

El 30 de diciembre de 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales que impusieron el nuevo régimen centralista, dividiendo el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a su vez organizados en partidos. Como dato interesante, en esas leyes que fueron tratadas como tiránicas, en su artículo 14, numeral I, permitía a las Juntas Departamentales iniciar leyes sobre administración municipal.

En la Constitución de 5 de febrero de 1857, el artículo 31, fracción II, menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio; el 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio; y el 72, fracción VI, prescribía la elección popular de las autoridades municipales y la obligación del Congreso para fijar rentas a los municipios para cubrir sus "atenciones" locales.

En 1862 con la Intervención francesa se estableció el segundo Imperio en México. Maximiliano emitió el Estatuto Provisional, donde la división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. En julio de 1867 se restableció el régimen republicano.

Durante el porfirismo (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En 1903 la organización municipal se integraba por los prefectos que eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del Estado.

La pugna por el municipio libre fue una de las causas del movimiento social mexicano de 1910 a 1917. El Plan del Partido Liberal Mexicano, de 1º de julio de 1906, destacaba: *La supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.* Así, en sus artículos 45 y 46 prescribía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecer el régimen municipal.

El Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910, expresaba: *la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.* En el punto 4, Madero destacó el principio de no reelección para el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

Por su parte, el Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata el 15 de septiembre de 1916 dictara la Ley General sobre Libertades Municipales, que destacaba: *Artículos 1° Se declara emancipados de toda tutela gubernativa, los diversos municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico u hacendario; 2° En consecuencia, cada municipio gozará de absoluta libertad para proveer las necesidades locales y para expedir los reglamentos, bandos y disposiciones que juzgue necesarias para su régimen interior. 3° La legislación municipal a que se refiere el artículo precedente, será revisada por el Consejo de Gobierno del Estado respectivo una vez establecido el orden constitucional, para el solo efecto de que sean retirados aquellos preceptos que se opongan a lo dispuesto por las leyes federales o por los particulares del Estado.*

También, el Plan de Guadalupe, de 26 de marzo de 1913, y sus adiciones del 12 de diciembre de 1914, en su artículo 2° prescribe el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

La Constitución de 5 de febrero de 1917, en su artículo 115, destaca que: *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno*

republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, administrado por un ayuntamiento; con gestión libre de su hacienda y personalidad jurídica.

Como se advierte, la dimensión histórico-jurídica de la institución muestra la dificultad de arraigar al municipio en nuestro país. Las diversas reformas legales que se realizaron al municipio a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, muestran esa problematización del municipio, como se puede destacar de las 11 reformas que se han realizado al artículo 115 de la CPEUM:

> 1. La de 29 de abril de 1933 donde se adicionó que los Estados tendrán como base de su división territorial y política.
> 2. La de 12 de febrero de 1947 para permitir el voto de las mujeres en la vida municipal.
> 3. La de 17 de octubre de 1953 para establecer la no reelección inmediata de presidentes municipales, síndicos y regidores.
> 4. La de 6 de febrero de 1976 donde se adicionaron las fracciones IV y V, para facultar a los Estados y municipios a expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para cumplir con los fines del artículo 27, párrafo tercero, constitucional; y los temas de planeación y regulación de manera conjunta y coordinación de municipios urbanos.
> 5. La de 6 de diciembre de 1977 para incorporar en las elecciones de ayuntamientos el principio de representación proporcional.
> 6. La de 3 de febrero de 1983 que abordó lo siguiente: a) facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia; b) existencia de regidores de representación proporcional; c) entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados; d) cobro del impuesto predial por los ayuntamientos; e) facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas; f) se ampliaron las facultades reglamentarias a los

ayuntamientos; g) normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados; h) elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos; y i) determinación de los servicios públicos.

7. La 17 de marzo de 1987 para normar las relaciones de trabajo entre los trabajadores y los ayuntamientos.

8. La de 23 de diciembre de 1999 que destacó que el municipio es gobernado por el ayuntamiento. Entre las innovaciones se destaca que el Municipio ya no será administrado, sino que ahora le se reconoce como orden de gobierno; se elevan a rango constitucional las competencias exclusivas; se obliga a los representantes municipales a cumplir sus funciones o serán sustituidos; los municipios cuentan con leyes municipales; se modernizan las leyes orgánicas municipales, se especifican mecanismos de participación ciudadana, se regulan los medios de defensa de los particulares; necesidad de mayoría calificada de 2/3 partes para la celebración de actos que comprometan al municipio más allá de un periodo; capacidad para concretar convenios; esquemas de solución de conflictos municipio-Estado; asociación de municipios de distintos estados; mecanismos de subsidiariedad; pago de predial por el sector paraestatal y por los bienes públicos utilizados por particulares; entre otras.

9. La de 14 de agosto de 2001 en materia de comunidades indígenas.

10. La de 18 de junio de 2008 en materia de seguridad pública municipal.

11. La de 24 de agosto 2009 que faculta a las legislaturas de los Estados para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar y fiscalizar sus cuentas públicas; además, permite a los ayuntamientos aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

La idea del municipio como estructura político-administrativa podría cuestionarse. En la década de los noventa (1999), en el libro de Derecho Administrativo del maestro Gabino Fraga, se destacaba que el municipio

era una forma de descentralización por región, en los términos siguientes: La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. (…) Siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región (…). 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.[5]

Como se advierte, para el maestro Gabino Fraga, el municipio sería única y exclusivamente un espacio administrativo autónomo asociado a los servicios públicos. Sin embargo, esta visión fue superada con la reforma municipal de 1999 en la que destaca claramente que el municipio es un "orden de gobierno".

En el momento actual, el artículo 115 de la CPEUM, en sus fracciones II, III, IV, V, VI, VII y VIII, destaca una serie de competencias municipales que impactan en la gobernabilidad y autonomía de ese espacio territorial, de su contenido resaltamos:

> A) Descentralización política: no debemos olvidar que el municipio es un ejemplo de descentralización política y administrativa.
>
> El municipio cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, características que lo muestran como un ente constitucional autónomo (Art. 115, fr. II). Además, los municipios cuentan con libertad para administrar su hacienda, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan

[5] Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, pp. 218-219.

a su favor (Art. 115, fr. IV), los ingresos los ejerce en forma directa el ayuntamiento, o quien autorice, lo que refuerza el carácter autárquico de la institución.

Las reglas para el ejercicio de los recursos de la hacienda pública son: a) En materia de recursos: perciben las contribuciones, que establezcan los Estados, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales; c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Además, en el ámbito de su competencia, los ayuntamientos están facultados para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Esta facultad se acota al destacar que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas, lo que implica que esa facultad se somete a la reserva de ley. Los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deben incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución.

B) Facultad reglamentaria: el municipio ejerce la facultad reglamentaria, puesto que de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados, puede aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal,

estableciendo: 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 las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios; d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; 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, o entre aquéllos (Art. 115, fr. II).

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios (Art. 115, fr. V, último párrafo).

C) Competencias administrativas en materias concurrentes: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) 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

en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

D) Competencia directa en funciones y servicios públicos, entre ellos: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito [se establece un mando dual. Además, se prescribe que el Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente (Art. 115, fr. VII)]; e, i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin embargo, la "autonomía" municipal en la materia, se limita en los términos siguientes: *en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.* Además, se destaca el tema de la coordinación y asociación municipal, para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, sin embargo se acota al destacar que los municipios deben contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Además, se permite que los ayuntamientos celebren convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

E) Competencia en materia de planeación y regulación conjunta, el desarrollo de centros urbanos situados en territorios

municipales de dos o más entidades federativas que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (Art. 115, fr. VI).

F) Las relaciones laborales se rigen por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias (Art. 115, fr. VIII).

Así, en la dimensión estrictamente jurídica, encontramos que el municipio se rige por normas que se encuentran en el orden federal, estatal y municipal, entre ellos los preceptos constitucionales y diversas leyes de naturaleza concurrente reglamentarias de su propio articulado; por la constitución de cada Estado, los códigos o leyes orgánicas municipales, así como por diversas leyes y reglamentos; y por los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expida cada Ayuntamiento conforme a las leyes locales.

II. EL MUNICIPIO EN GUANAJUATO

El estado de Guanajuato cuenta con una población de 5,486,372[6]; en materia económica su producto interno bruto es de $478,746[7], los ingresos y egresos brutos de los municipios alcanzan la suma de $3,212,168[8]; en lo que se refiere a seguridad se reportan 76,223 delitos registrados en averiguaciones previas del fuero común para el año 2010.[9]

[6] Población total, 2010. 2011 [Fuente: INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009].

[7] Producto Interno Bruto estatal a precios constantes de 2008 (Millones de pesos), 2011 [Fuente: INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009].

[8] (Miles de pesos), 2012. 2011 [Fuente: INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009].

[9] Fuente: INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009.

Con datos de 2010, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), destaca a los 10 municipios con más población económicamente activa, entre ellos, León, Guanajuato:

Estado	Municipio	Población Económicamente Activa (PEA)		
		Total	Hombres	Mujeres
Distrito Federal	Iztapalapa	792,297	491,236	301,061
México	Ecatepec de Morelos	699,245	456,236	243,009
Baja California	Tijuana	696,907	441,347	255,560
Jalisco	Guadalajara	686,294	410,954	275,340
Puebla	Puebla	652,756	399,853	252,903
Guanajuato	León	619,614	396,341	223,273
Jalisco	Zapopan	562,233	343,935	218,298
Chihuahua	Juárez	530,465	345,981	184,484
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	526,179	320,071	206,108
Nuevo León	Monterrey	488,181	314,922	173,259

También el INAFED nos aporta datos para conocer a los 10 municipios con PIB más alto, aunque aquí los datos son de 2005, también entre éstos se encuentra León, Guanajuato:

Los 10 municipios con producto interno bruto (PIB) más alto, 2005		
Estado	Municipio	PIB total en pesos
Jalisco	Guadalajara	161,781,114,362
Baja California	Tijuana	161,194,412,981
Puebla	Puebla	152,918,184,733
Nuevo León	Monterrey	135,229,831,890
Distrito Federal	Iztapalapa	135,054,811,914
Jalisco	Zapopan	133,773,285,398
México	Ecatepec de Morelos	129,187,399,414
Chihuahua	Juárez	126,066,465,079
Guanajuato	León	114,574,828,515
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	109,084,168,839

El estado de Guanajuato cuenta con 46 municipios, como se destaca en el artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, éstos son:

Abasolo	Jerécuaro	San Miguel de Allende
Acámbaro	León	Santa Catarina
Apaseo el Alto	Manuel Doblado	Santa Cruz de Juventino Rosas
Apaseo el Grande	Moroleón	Santiago Maravatío
Atarjea	Ocampo	Silao de la Victoria
Celaya	Pénjamo	Tarandacuao
Comonfort	Pueblo Nuevo	Tarimoro
Coroneo	Purísima del Rincón	Tierra Blanca
Cortazar	Romita	Uriangato
Cuerámaro	Salamanca	Valle de Santiago
Doctor Mora	Salvatierra	Victoria
Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional	San Diego de la Unión	Villagrán
Guanajuato	San Felipe	Xichú
Huanímaro	San Francisco del Rincón	Yuriria
Irapuato	San José Iturbide	
Jaral del Progreso	San Luis de la Paz	Total 46 municipios

En el caso de la estructura constitucional para el municipio en el estado de Guanajuato, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato (de 18 de octubre de 1917, con reformas al 17 de mayo de 2013), en los artículos 56, 63, 106 a 116 destaca: *Que el municipio estatal, a través de los ayuntamientos o consejos municipales, tiene competencia para iniciar leyes o decretos.* Además, señala que: *cuando la iniciativa incida en la competencia municipal, el Congreso recabará la opinión de los Ayuntamientos durante el proceso legislativo* (Art. 56 fr. IV).

Dentro de las competencias del Congreso del Estado que inciden en el municipio, están: a) autorizar el cambio de residencia de las cabeceras municipales, b) erigir nuevos municipios, c) formular la declaratoria de su inexistencia, d) solicitar la comparecencia de los presidentes de los ayuntamientos y concejos municipales y la de los titulares de los organismos públicos descentralizados de los municipios, e) expedir anualmente las Leyes de Ingresos para los Municipios, f) aprobar la asociación de Municipios del Estado con los de otras entidades federativas (Artículo 63, frs. VI, XII y XXXII).

El Título Octavo "Del municipio libre", Capítulo Primero "De los Municipios del Estado", destaca que: el "Municipio Libre", base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda (Art. 106).

Como se advierte, en el precepto están presentes las siguientes delimitaciones de la institución municipal: a) la política, el municipio en Guanajuato es una forma de estructura organizacional estatal; b) administrativa, el municipio constituye una región básica para la gestión de servicios públicos; y c) sus elementos son: i) población, presente en la idea comunidad de personas; ii) territorio; y iii) gobierno interior. Además, se le otorga autonomía de gobierno, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Una crítica que se puede realizar al artículo 106 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, es la idea del municipio "libre en la administración de su hacienda". No debemos olvidar que históricamente, la idea de "municipio libre" se asocia al problema de las llamadas "autoridades intermedias", o sea, los jefes políticos de triste recuerdo. En este sentido, el artículo 115, fracción I, de la CPEUM prescribe que la competencia constitucional del gobierno municipal se ejerce por el ayuntamiento de manera exclusiva y que no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Lo que implica que en la CPEUM la libertad municipal es del orden político y se asocia a la interlocución directa entre las autoridades estatales y el ayuntamiento. Lo anterior muestra que el artículo 106 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato es inconstitucional.

Regresando a nuestro análisis de la construcción constitucional del municipio en el estado de Guanajuato, como orden de gobierno se prescribe que los Municipios son gobernados por un Ayuntamiento, además se destaca que la competencia de los Ayuntamientos se ejerce en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado (Art. 107). Aquí, es importante señalar que, aunque en este precepto se recoge la fórmula del artículo 115 de la CPEUM, no se purga la inconstitucionalidad del artículo 106 de la constitución estatal, porque en ese precepto se asocia "municipio libre" con "libertad en la administración de su hacienda". Se puede argumentar que es un simple "fraseo" y que la Constitución Política para el Estado de Guanajuato recoge las dos instituciones constitucionales caras al municipio: la libertad política y la autonomía hacendaria. Sin embargo, no se respeta el espíritu de la constitución federal, en primer término, porque no es lo mismo hablar del "municipio libre" autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su Hacienda, con lo que parece acotarse la libertad municipal al tema hacendario (Art. 106); y decir después, en otro precepto, que "la competencia de los ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los ayuntamientos y el gobierno del estado", con lo que parece acotarse la idea de que la interlocución entre los ayuntamientos y el

gobierno del estado se limita a los asuntos de su competencia (Art. 107), lo que soslaya el tema de la "interlocución política".

En el capítulo segundo "Del Gobierno Municipal", "Sección Primera: De los Ayuntamientos", y "Sección Segunda: De los Titulares del Gobierno Municipal", artículos 108 a 116, se regula todo lo relacionado con el municipio; en particular destaca su integración, su elección, los requisitos para ser presidente municipal, síndico o regidor, los consejos municipales, la no reelección inmediata, y la fecha de inicio de actividades.

Por su parte, la Sección Tercera "De las Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento", artículo 117, fracciones I a XVII, establece las competencias del ayuntamiento, de las que destacamos:

> 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.

VII. Formular y aprobar su Presupuesto de Egresos y 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.

XIV. Celebrar convenios de coordinación y asociación con otros Municipios.

La justicia administrativa en los municipios del Estado se impartirá a través de un órgano jurisdiccional administrativo de control de legalidad en los municipios, dotado de autonomía para dictar sus fallos; y cuya actuación se sujetará a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. La competencia, funcionamiento e integración de dicho órgano jurisdiccional se establecerán en la Ley Orgánica Municipal.

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.

En el Capítulo Tercero "Del Patrimonio y Hacienda Municipal", artículo 121, se destaca que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se forma por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:

> a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que se establezcan sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
>
> Los Municipios podrán celebrar Convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
>
> b) Las participaciones y apoyos federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que determine el Congreso del Estado.
>
> c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
>
> Las Leyes no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de persona o institución alguna. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.
>
> Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen conforme a la Ley.

Además, como lo prescribe el artículo 122, los integrantes de los municipios son considerados servidores públicos para los efectos de las responsabilidades de ley. También se destaca que los Municipios son responsables en forma directa y objetiva de los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, ocasionen a los particulares en sus bienes o derechos, por lo que el afectado tendrá derecho a recibir una indemnización, que se determinará conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, con última publicación el 12 de agosto de 2011,

destaca en su "Capítulo Único. Disposiciones Preliminares":

> Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular el gobierno, la estructura orgánica y el funcionamiento de los municipios, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la particular del Estado.
>
> Artículo 2. El Municipio libre es una institución de orden público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, constituido por una comunidad de personas, establecida en un territorio determinado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su régimen interior y con libre administración de su Hacienda.
>
> Artículo 3. El Municipio será gobernado y administrado por un Ayuntamiento, cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y la Ley Electoral respectiva.
>
> Artículo 4. La autoridad municipal únicamente puede hacer lo que la Ley le concede y el gobernado todo lo que ésta no le prohíbe.
>
> El Ayuntamiento deberá comunicar por escrito, en un término no mayor de treinta días hábiles, el acuerdo que recaiga a toda gestión que se le presente. Asimismo, el presidente municipal y los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, deberán hacerlo en un plazo no mayor de quince días hábiles.
>
> En caso de que el Ayuntamiento, el presidente municipal o los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, no dieren respuesta en el plazo señalado en el párrafo anterior, se tendrá por contestando en sentido negativo.
>
> Artículo 5. El Ayuntamiento constituye la autoridad en el Municipio, es independiente y no habrá autoridad intermedia

entre éste y el Gobierno del Estado.

De las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, resolverá el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a excepción de lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 6. Las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las disposiciones de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios.

Artículo 7. Los servidores públicos municipales, serán responsables de los delitos o faltas administrativas que cometan en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, en atención a lo dispuesto en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato y sus Municipios, y demás leyes aplicables.

Como se advierte, en el estado de Guanajuato, con las acotaciones mencionadas, en el nivel constitucional y legal se establecen la caracterización política del municipio, su organización territorial, la integración, instalación, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos y las atribuciones de sus miembros, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. Además, destacan las disposiciones asociadas a la protección y defensa de los ciudadanos y sus derechos (seguridad pública, protección civil, derechos humanos, así como el recurso administrativo de inconformidad), a través de la administración municipal, su reglamentación de la actividad municipal y las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Para concluir con estos apartados de análisis municipal, podemos destacar siguiendo a Mauricio Merino, que el municipio en general enfrenta los siguientes problemas:

a) Adecuar las reglas de integración y funcionamiento de los ayuntamientos, para expresar la pluralidad política de

sus comunidades y al mismo tiempo fortalecer su eficiencia gubernamental;

b) Resolver las contradicciones que genera el sistema de aportaciones federales y participaciones a los gobiernos municipales, que están desincentivando la eficacia de la recaudación local;

c) Revisar los mecanismos para incorporar una mayor vigilancia y participación de la ciudadanía;

d) Desarrollar técnicas de gestión pública específicamente diseñadas para atender los problemas locales;

e) Establecer incentivos para capacitar, profesionalizar y establecer un servicio civil de carrera, que permita contar con mejores recursos humanos para planear, ejecutar y supervisar el trabajo de los gobiernos municipales.[10]

Por supuesto, Mauricio Merino destaca única y exclusivamente problemas normativos y de gestión. Sin embargo, habría que agregar tres de los problemas actuales más importantes para el municipio: a) la cooptación de sus estructuras administrativas por las burocracias de los partidos políticos, lo que impide que ese nivel de gobierno se consolide como "escuela de democracia"; b) la corrupción e impunidad que se enquistan en el nivel municipal al amparo de los cacicazgos locales; y c) la emergencia del crimen organizado, que en estados como Michoacán ha formado estructuras de gobierno paralelas a las institucionales.

III. DIMENSIÓN GUBERNATIVA MUNICIPAL: ¿GOBERNABILIDAD O GOBERNANZA?

Como destacamos anteriormente, el municipio es un espacio de gobierno. La fracción I, del artículo 115 de la CPEUM, prescribe: *Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y*

[10] Merino, Mauricio, Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional, CIDE, abril de 2004, pp. 14-15

síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Así, en el gobierno existen dos dimensiones: la política (con toda la vertiente de estructuras jurídico-administrativas) y la socio-funcional (con todos los problemas de ajuste de conducta, o gobernabilidad). En este trabajo nos interesa el problema de la gobernabilidad, esto es, el sector que se asocia a los problemas de ajuste de la conducta, porque en muchos municipios las tensiones más significativas se presentan entre la autoridad legítima (formal) y la ilegítima (informal o grupos de poder), cuando no entre los integrantes del ayuntamiento y el pueblo al que gobiernan.

¿Qué se debe entender por gobernabilidad? En el Informe de la Comisión Trilateral, *The Crisis of Democracy*, se destaca que probablemente la gobernabilidad se refiere a la capacidad de los gobiernos para dar dirección a las economías, las sociedades y las comunidades políticas en las que se gobiernan, y para hacerlo con eficacia.[11]

También se afirma que el término hace referencia a la capacidad de los gobernantes para mantener la conducción de las sociedades desde la estructura política y administrativa del Estado, sin recurrir a excesos represivos ni caer en crisis cíclicas.[12]

Lo opuesto es la "ingobernabilidad". Dentro de esta categoría se consideran: el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o la desatención para responder a elementales necesidades

---

[11] Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P., and Watanuki, Joji, The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, 1975, p. 188. *Governability presumably refers to the ability of governments to give direction to the economies, societies, and political communities in which they govern, and to do so effectively.*

[12] Valdés Ugalde, Francisco; "Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación", *Perfiles Latinoamericanos"*, México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008, p. 96.

sociales, las tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales.[13] Sin embargo, si añadimos a la lista la pobreza y el atraso en relación con un tipo de gobernabilidad producida por regímenes autoritarios y de baja e ineficaz institucionalidad, encontramos que estos factores mezclados (autoritarismo e ineficacia institucional) propician la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las personas.[14]

Para algunos, se puede hablar de una definición amplia del concepto de gobernabilidad en el sentido de un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental[15], con lo que se pretende integrar los dos lados de la ecuación gubernativa: la social y la administrativa.

Según Antonio Camou, una definición amplia de gobernabilidad se integra de tres componentes básicos: la "razón de Estado" y su continuidad en términos del paradigma del gobierno eficaz; la tradición del "buen gobierno"; y el problema del orden político y su continuidad en la preocupación por la "estabilidad" política, así, la gobernabilidad es un estado de equilibrio entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental. Esta breve definición articula los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en los distintos análisis del tema de

[13] *Ibidem*, p. 10.

[14] Escobedo, Juan Francisco, México: *Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad,* México, Universidad Iberoamericana, 2004, p. 103. Miguel Basañez destaca: …*que de una revisión rápida le queda la impresión, tal vez equivocada, de que Naciones Unidas ve la ingobernabilidad más vinculada a los temas de legitimidad, sociedad civil, proyecto de gobierno y capacidad administrativa, en tanto que el Banco Mundial la liga a la corrupción, el liderazgo y la reforma judicial.* (Basañez, Miguel, "Elementos para hablar de ingobernabilidad", en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords); Gobernabilidad democrática ¿qué reforma? México, IIJ-UNAM y Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004, p. 87).

[15] Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia,* México, Instituto Federal Electoral, 1995, p. 13.

la gobernabilidad.[16] Por lo anterior "eficacia", "legitimidad" y "estabilidad" en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.[17]

La "razón de estado" designa un modo de intervención del poder político que deroga el derecho positivo. La razón de estado es en este sentido la parte oscura, secreta, inconfesable del ejercicio del poder: el residuo irreductible de no derecho que acompaña al arte de gobernar cuando lo exige la necesidad (Se destaca que el creador del concepto fue Giovanni Botero en su libro *La Ragione di Stato* de 1589)[18].

Desde esta perspectiva, la gobernabilidad entendida como "equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental", se relaciona directamente con el gobierno en su dimensión político-administrativa y en su capacidad de dar respuesta a las expectativas ciudadanas, mostrando efectivo y legítimo liderazgo, elaborando procesos socio-políticos de presencia ante la ciudadanía; generando políticas de participación social; aplicando programas para abatir la pobreza, combatir la corrupción; y realizando reformas administrativas que abonen a la eficacia y a la eficiencia.

Así, la efectiva "gobernabilidad" en el espacio municipal, generaría una disminución de las tensiones entre gobierno y sociedad, lo que permite un espacio más asertivo de relaciones comunitarias, además, de que constituye una herramienta para abordar los problemas asociados a la ingobernabilidad.

Recientemente, desde la década de los noventa, en los espacios políticos y académicos se alude al concepto de "gobernanza"[19], que al igual que la idea de gobernabilidad tampoco es simple de delimitar.

---

[16] Cfr. *Ibidem,* pp. 13 y 22.
[17] *Idem*, p. 16.
[18] Véase: Raynaud, Philippe, y Rials Stéphane (eds.), *Diccionario Akal de Filosofía Política,* España, Ediciones Akal, 2001, pp. 661-662.
[19] Como obra de referencia véase: Serna de la Garza, José María, Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una explicación del caso de la guardería ABC), México, IIJ-UNAM, 2010. En particular el Capítulo Segundo "El concepto de gobernanza".

Para la Comisión sobre Gobernanza Global, es: …*la suma de las múltiples maneras como los individuos y las instituciones, publicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo mediante el que pueden acomodarse intereses diversos y conflictivos y adoptarse alguna acción cooperativa. Incluye las instituciones formales y los regímenes con poder para imponer obediencia, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado.*[20]

La Comisión de las Comunidades Europeas, en la obra La gobernanza europea. Un libro blanco, señala: "El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia".[21]

En cambio, para el Banco Mundial, la gobernanza consiste en todas las instituciones y tradiciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país. Incluye los procesos a través de los cuales se selecciona, monitorea y sustituye al gobierno; la capacidad del gobierno de formular e implementar efectivamente políticas de fondo; y el respeto de los ciudadanos y el Estado para las instituciones que regulan las interacciones económicas y sociales entre ellos.[22]

---

[20] Así, en el informe: "Our Global Neighborhood" Report of the Commission on Global Governance (ISBN 0-19-827998-1; Published by Oxford University Press, 1995), sobre "The Concept of Global Governance", se establece que: *Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co- operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.*

[21] Comisión de las Comunidades Europeas, La gobernanza europea. *Un libro blanco,* Bruselas, Bélgica, 2001, pie de página 1. En la página 10 de esa obra se definen los principios de la buena gobernanza, a saber: apertura, participación, eficacia y coherencia que se incorporan a la definición de "gobernanza". En el libro se lee: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, se afirma que: El concepto de "gobernanza" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.*

[22] The World Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI), donde en un recuadro se sostiene: *What is governance? Governance consists of the traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes the process by which governments are selected, monitored and replaced, the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies; and the respect of citizens and the state for the institutions that*

Así, la gobernanza consiste en una especie de acuerdo que exige acción cooperativa, también se identifica con normas, principios y valores para esa acción; por último, cuenta con una dimensión institucional, de esta forma, coincide con lo que Juan Francisco Escobedo denomina gobernación, entendida como el modelo o patrón de intercambios, toma de decisiones y acciones de los actores colectivos de una sociedad, a partir de pautas del gobierno.[23]

Pero existe otra dimensión semántica que se debe considerar, según Dalmacio Negro: el problema de la gobernanza en sentido político se refiere sobre todo a Europa, donde están en declive las relaciones basadas en la soberanía, lo que a pesar de lo que digan algunos autores indica el declive institucional del Estado, pero no así el de la burocracia pública.[24]

Como lo destacan Guy B. Peters y Jon Pierre, entre los factores que impactan en la emergencia de la "gobernanza", se encuentran: a) la crisis financiera del Estado de los años ochenta y noventa; b) el cambio ideológico hacía el mercado; c) la globalización; d) el fracaso del Estado; e) la aparición de la nueva gestión pública (new public management); f) el cambio social y las complejidades políticas; g) las nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional; y h) el legado de la tradición política de rendición de cuentas. No obstante, a nosotros nos interesa destacar el inciso b), que según los autores: *La segunda explicación del creciente interés en la gobernanza es el cambio de una cultura política colectivista a una individualista o, en general, un cambio ideológico de la política respecto al mercado.*[25]

---

govern economic and social interactions among them. (visible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, consultada el 30 de octubre de 2013).

[23] Escobedo, Juan Francisco, *México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad,* p. 107.

[24] Negro Dalmacio, "Del gobierno a la gobernanza", Verbo Fundación Spiro, núm. 465-466, mayo-junio-julio de 2008, p. 425.

[25] Peters, Guy B., y Pierre Jon, "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en Cerrillo i Martínez Agusti (coord), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia,* Madrid, INAP, 2005, pp. 37-53, en el caso del texto en itálicas, p. 41.

Renate Mayntz recuerda que *governance* se viene utilizando como sinónimo de *politische Steuerung* (dirección política). Pero destaca que el termino *governance* se ha utilizado recientemente en dos acepciones adicionales: (1) en primer lugar, para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado; (2) pero, en segundo lugar, *governance* refiere a una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social, término que se deriva de la economía de los costes de transacción, y en particular del análisis de mercados, y de la jerarquía como forma alternativa de organización económica.[26]

Como se advierte, ya sea que se aluda a "gobernabilidad" o "gobernanza", en la dimensión semántica es importante, porque dependiendo de lo que se entiende por una o por la otra así deberán construirse las herramientas para obtener los fines que esos conceptos involucran.

La resolución de los problemas que se advierten en el ámbito municipal es evidente que se resuelven en la vía política. Sin embargo, las dimensiones económica, social y cultural son de igual trascendencia. Si entendemos a la gobernabilidad y a la gobernanza como dimensiones holísticas que generan soluciones a determinada clase de problemas socio-políticos, entonces la efectividad y la eficacia del gobierno municipal pasa por reconocer la necesidad de buena gobernabilidad y mejor gobernanza en las acciones de gestión destinadas a la colectividad.

IV. AUTONOMÍA MUNICIPAL

Atendiendo a sus características político-jurídicas del municipio, y a que cuenta con "personalidad jurídica y patrimonio propio", no se puede

[26] Mayntz, Renate, "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance", en Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000, pp. 35-51. Existe versión electrónica en: http://www.uned.es/113016/docencia/spd-posgrado/urjc-2003/mayntz%20gobernaci%F3n%20iigov%201998.pdf, consultado el 31 de octubre de 2013.

eludir la tentación de hablar de la "autonomía municipal".[27]

¿Pero qué debe entenderse por autonomía? ¿Cuál es su proceso de estructuración en el régimen político mexicano? Frente al paradigma de la división de poderes (artículos 39, 41 y 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), según Jaime Cárdenas Gracia la realidad impone nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos políticos, iglesia, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales. Destaca el mismo autor que una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia es a través de los órganos constitucionales autónomos.[28]

Este problema en la visión de Manuel García Pelayo, se descifra de la manera siguiente:

> …la trinidad de poderes se ha hecho demasiado simple para explicar la división del poder de un Estado y en una sociedad acentuadamente complejos, lo que, unido a otros posibles criterios de distribución, ha conducido a la formulación de nuevas teorías de la división de poderes. Entre ellas merece mencionarse la de W. Stefani, que distingue entre (i) división horizontal coincidente con la clásica (si bien algunos, como veremos más adelante, la reducen a dos poderes); (ii) división temporal, es decir, la duración limitada y la rotación en el ejercicio del poder público; (iii) la división vertical o federativa, que se

[27] Así, Susana Thalía Pedroza de la Llave ubica a los municipios entre los entes "autónomos", véase: Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos en México, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (edts.), Estado de derecho y transición jurídica, México, IIJ-UNAM, 2002, p. 191. La autora destaca 19 características de los órganos autónomos, de éstas señalamos las dos primeras.

[28] Cárdenas Gracia, Jaime, Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional, México, IIJ-UNAM, 2000, pp. 243-244.

> refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales, y que, como es obvio, puede expresarse en distintos grados autonomía; (iv) división decisoria: mientras que las divisiones anteriores tienen carácter normativo, ésta, en cambio se refiere a los actores que intervienen en la práctica de la toma de decisiones políticas; (v) división social de poderes entre los estratos y grupos de la sociedad. A ellas añadiremos por nuestra parte la división entre la autoridad política, sustentada sobre una investidura pública, y la autoridad técnica u *operational authority* sustentada sobre los conocimientos necesarios para tomar o realizar una decisión.[29]

En las décadas de los ochenta y noventa[30], en nuestro país se realizaron una serie de reformas a la CPEUM, para incorporar, al lado de las funciones públicas tradicionales (ejecutiva, legislativa y judicial), una serie de funciones especializadas con una característica definitoria: se encargaron a órganos a los que se dotó de "autonomía".

Así, como lo destaca José Luis Caballero Ochoa: de forma paralela a los procesos de acotamiento entre poderes (*cheks and balances*), de la sociedad y los actores políticos hacia los poderes, han surgido en el constitucionalismo contemporáneo los llamados "órganos

[29] García-Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza Universitaria, Alianza Editorial, 1977, p. 60.

[30] Pedro Salazar y Luis Delgado destacan que desde 1992 se han presentado diversas reformas constitucionales para incorporar a los llamados órganos constitucionales autónomos dentro de la estructura del Estado Mexicano. Los autores señalan que la primera reforma fue el 6 de enero de 1992 para dotar de autonomía constitucional a los tribunales agrarios, posteriormente con la reforma de 20 de agosto de 1993 al artículo 28 al banco central, el 22 de agosto de 1996 al Instituto Federal Electoral, el 13 de noviembre de 1999 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y finalmente el 7 de abril de 2006 al organismo encargado del sistema nacional de información, estadística y geográfica. (Véase: Salazar, Pedro y Delgado, Luis, "Órganos constitucionales autónomos una propuesta de reforma", en Serna, José María (coord.), Procesos Constituyentes Contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas, México, UNAM, 2009, p. 591, también se puede consultar en versión electrónica en: Biblioteca Jurídica Virtual http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2728/20.pdf). Sin embargo, a la lista deberíamos agregar las universidades que cuenten con autonomía en términos del artículo 3º, fracción VII, de la CPEUM, a partir de la reforma de 9 de junio de 1980.

constitucionales autónomos", cuya característica fundamental es precisamente su pertenencia al Estado pero sin depender de ninguno de los tres grandes poderes.[31]

En este sentido, Jaime Cárdenas, siguiendo a Javier F. García Roca (*El conflicto entre órganos constitucionales*), destaca que los "órganos constitucionales autónomos" son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.[32]

Además, se afirma que son aquellos que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional.[33]

Como se advierte la "autonomía" de estos órganos se interpreta a partir del ejercicio de ciertas competencias (funcional) o de contar con patrimonio o presupuesto (financiera); en el segundo caso se relaciona con dos notas distintivas: 1. La facultad para expedir las normas que los rigen (autonomía normativa) y 2. La capacidad para definir sus necesidades presupuestales y para administrar y emplear los recursos económicos que les sean asignados (autonomía financiera-presupuestal y administrativa).

---

[31] Caballero Ochoa, José Luis, Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, en Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, Universidad Iberoamericana, número 30, 2000, pp. 153-173, visible también en: http://www.unla.mx/iusunla2/reflexion/LOS%20ORGANOS%20CONSTITUCIONALES%20AUTONOMOS.htm, consultada el 10 de abril de 2013.

[32] Cárdenas Gracia, Jaime. Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, p. 244.

[33] Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos" en México, propuestas para la reforma del Estado, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998, p. 331.

Aquí es necesario acotar, como límite a los argumentos, la unidad del sistema jurídico mexicano, en términos de lo que prescriben los artículos 40 y 41 de la CPEUM, al destacar que todo poder dimana del "pueblo" (poder soberano) y que éste ejerce su soberanía a través de los "poderes" Ejecutivo, Legislativo y Judicial (poderes delegados), lo anterior implica que los órganos constitucionales deben encuadrar en alguna parte del diseño institucional mexicano.

En este sentido, atendiendo al consenso en los significados, consideraremos que la palabra "autonomía" refiere a: 1. La acción o cualidad de darse una ley o regla; 2. Potestad de regirse mediante normas y órganos de gobierno propios; 3. Gobernarse a sí mismo; 4. Auto-regulación o auto-gobierno.

Por lo que una respuesta rápida puede llevarnos a considerar que la autonomía es la potestad que dentro de un Estado tienen los municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios. Así, en el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de Joaquín Escriche se afirma que la autonomía es la libertad de regirse por sus propias leyes o fueros[34]. Como se advierte, la palabra autonomía refiere a la capacidad de un ente de gobernarse a sí mismo a través de una regla. Sin embargo ¿al referirse a los "órganos constitucionales" la autonomía permite a esos entes emitir normas jurídicas generales, abstractas e impersonales?

Lo anterior nos lleva al estudio de la llamada facultad reglamentaria, que para el caso del Ejecutivo federal se plasma en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM, con la fórmula: "proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión", en el caso de los municipios en el artículo 115, fracciones II y III, de la CPEUM, en el sentido destacado líneas arriba.

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, sostienen que: Dentro de las fuentes escritas destaca la extraordinaria peculiaridad del

[34] Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Voz "Autonomía", 9ª. ed., Paris, Librería Rosa, Bouret y Cía., 1851, p. 311.

Reglamento. La administración pública es el sujeto por excelencia del Derecho Administrativo, como ya sabemos. Pero, por diferencia notable de otros sujetos de Derecho, la Administración no está simplemente infraordenada a las normas jurídicas, sino que ella misma tiene la potestad de crearlas. La norma creada directamente por la Administración es el Reglamento. Un problema capital del ordenamiento jurídico-administrativo es el de la coexistencia y articulación de la Ley con esta norma de formulación administrativa. Adelantamos que esa coexistencia y articulación se ordenan alrededor de los dos principios: de jerarquía (la ley vale más que el Reglamento y éste está subordinado a aquélla) y de reserva de Ley (la Constitución y los Estatutos de Autonomía reservan en exclusiva a la Ley la regulación de determinadas materias).[35]

Al aludir a los actos administrativos creadores del derecho, Adolfo Merkl, destaca que serán aquellos que al poner en ejecución un precepto jurídico superior establecen otro precepto como jurídico inferior del que resultan también obligaciones y derechos.[36]

Por su parte, Gabino Fraga afirma que el reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de su facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.[37]

En el Diccionario de Derecho Administrativo, se destaca que el reglamento es una norma de carácter general, abstracta e impersonal expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa. Además, se sostiene que la facultad reglamentaria es una función materialmente administrativa aunque formalmente jurisdiccional.[38]

---

[35] García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo I, 13ª ed., España, Thomson- Civitas, 2006, pp. 73-74.
[36] Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editora Nacional, 1980, p. 233.
[37] Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, rev. y act., Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 104.
[38] González Oropeza, Manuel, "Reglamento", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Diccionario

Sobre el particular, al decantar la facultad del Presidente de la República para expedir normas reglamentarias de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destaca:

> A) Desde el punto de vista material las leyes y las normas reglamentarias son similares.
> B) Las normas reglamentarias provienen de un órgano que al emitirlas no expresa la voluntad general, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana del legislativo.
> C) Las normas reglamentarias son normas subordinadas.
> D) La facultad reglamentaria se rige por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.
> E) El principio de reserva de ley encuentra su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), y prohíbe que en el reglamento se aborden materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos (para nosotros esto se refiere a la afectación de derechos).
> F) El principio de subordinación jerárquica, exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida.[39]

En otra jurisprudencia, emanada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se destacan los límites de la facultad reglamentaria:

> A) La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
> B) El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma

---

de Derecho Administrativo, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 228.

[39] Rubro: Facultad reglamentaria del presidente de la República. Principios que la rigen. Jurisprudencia; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Septiembre de 2007; Pág. 122.

constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.

C) El principio de jerarquía normativa consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.

D) Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competerá, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos.

E) En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe

> reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.[40]

Además, en un criterio de jurisprudencia derivado de la controversia constitucional 41/2006, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 3 de marzo de 2008, se destaca:

> A) La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes.
> B) El Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo.
> C) Estas disposiciones reglamentarias, desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria.
> D) Las disposiciones reglamentarias se distinguen de las leyes básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley.
> E) La facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.
> F) El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro

[40] Rubro: Facultad Reglamentaria. Sus Límites. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1515.

> modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular.
>
> G) El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.
>
> H) La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas.
>
> I) No obstante se deja en claro que en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.[41]

En este contexto, la facultad reglamentaria es un mecanismo para hacer operativa la ley, pero, a su vez, tiene su límite en la ley. Como se advierte, las interacciones normativas de los órganos a los que la constitución otorga "autonomía", entre estos al municipio, tienen su origen en la CPEUM, se trasladan a la ley, y después a normas secundarias, lo anterior permite concluir que la "autonomía normativa" de los "órganos constitucionales autónomos", sólo podría ejercerse en el nivel reglamentario. Lo contrario implicaría usurpar la función legislativa encomendada al Congreso de la Unión y romper con el principio de especialización de los llamados órganos constitucionales autónomos.

---

[41] Rubro: Facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal. Sus principios y limitaciones. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Agosto de 2009; Pág. 1067.

Así, algunos autores sostienen que el reglamento municipal es el conjunto de normas generales, de carácter administrativo obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Los reglamentos municipales norman determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal de acuerdo a las características socioeconómicas, culturales e históricas de cada municipio.[42]

Sin embargo, cómo resolvemos el problema de las relaciones entre los órdenes jurídicos estatal y municipal. En una jurisprudencia emanada de la controversia constitucional 18/2008, promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos, de 18 de enero de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó: *El principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes en materia municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el de competencia y no el de jerarquía. Ello implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos (…) no derivan su validez de las normas estatales (ni de las federales) sino que la validez de ambos tipos de normas procede directa y exclusivamente de la Constitución. Lo anterior implica que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los que provienen de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene las atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas. Esto es, la Constitución, en el ámbito referido, atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos campos materiales a entes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo su protección.*[43]

---

[42] Reynoso Soto, Rosa María Selene y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, Manual Básico para la Administración Municipal, edición revisada y actualizada, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p. 8.

[43] Tesis: P./J. 43/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 160766, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 301, Jurisprudencia (Constitucional),

Lo anterior implica que para el Poder Judicial de la Federación la validez de las leyes estatales y municipales procede directa y exclusivamente de la constitución, lo que implica que ambos órdenes de gobierno ejercen competencias exclusivas que pueden reglamentar atendiendo al diseño institucional derivado de los artículos 115, 116, 117 y 118 de la CPEUM.

Lo anterior abre una ventana de oportunidad para los municipios, porque, siempre que se apeguen a sus competencias constitucionales podrán emitir normas aplicables a su gestión, para regir sus relaciones con los particulares.

V. GESTIÓN MUNICIPAL

Una vez decantadas las dimensiones de gobernabilidad, gobernanza y autonomía municipal ¿Cómo podemos conjuntarlas con la gestión municipal? Constitucionalmente el Municipio no sólo es una dimensión territorial o una construcción jurídica, también es un ámbito administrativo. Lo anterior muestra el papel destacado que juega la legislación municipal en la materia.

La gestión municipal entendida como la asunción y ejercicio de las responsabilidades del municipio en su ámbito de competencia, se refiere a todas las funciones que se deben realizar en ese nivel de gobierno en ejercicio de su autonomía y en garantía de la gobernabilidad o gobernanza.

En este sentido, adquieren relevancia los criterios del Poder Judicial de la Federación, porque de su contenido se destacan los márgenes de acción en el ejercicio de la gestión pública municipal.

En la Tesis: 2a./J. 83/2008, derivada de la contradicción de tesis 269/2007-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia Administrativa del Sexto

---

rubro: Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

Circuito, de 23 de abril de 2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XXVII, Mayo de 2008, con rubro: *Servicios públicos municipales. Las disposiciones generales aprobadas por un ayuntamiento para regularlos cumplen con la garantía de fundamentación cuando el servicio respectivo, diverso a los previstos en los incisos a) al h) de la fracción iii del artículo 115 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, es determinado por la legislatura relativa como competencia del municipio correspondiente,* la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que conforme a las fracciones II y III, inciso i), del artículo 115 constitucional, las disposiciones generales expedidas por los Ayuntamientos tienen por objeto, entre otros, regular los servicios públicos de su competencia. Además, asentó que la regulación aprobada por un Ayuntamiento para regir un servicio público diverso a los enunciados en los incisos a) al h) de la referida fracción III cumplirá con la garantía de fundamentación siempre y cuando la Legislatura respectiva haya determinado que ese preciso servicio es de la competencia del Municipio correspondiente.

En la Tesis: P./J. 113/2006, derivada de la controversia constitucional 15/2006. Municipio de Morelia, Estado de Michoacán de Ocampo. 26 de junio de 2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de la Novena Época, emitida por el Pleno, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Pág. 1127, Jurisprudencia (Constitucional), con rubro: *Hacienda municipal. El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste, son parámetros para evaluar la motivación adecuada exigible a las legislaturas estatales cuando se apartan de las propuestas municipales,* se prescribió:

> La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de

razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la

> propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.

De esta tesis de jurisprudencia se advierte la dimensión política del municipio, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación obliga a las legislaturas locales a entablar un diálogo razonado tratándose de ingresos municipales. Lo que implica que los municipios pueden negociar con el congreso estatal de igual a igual.

En la Tesis: P./J. 43/2011 (9a.), controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 301, Jurisprudencia (Constitucional), con rubro: *Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía, que ya abordamos, se deja en claro que el principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes en materia municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el de competencia y no el de jerarquía.*

En la Tesis: P./J. 45/2011 (9a.), controversia constitucional 18/2008. Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos. 18 de enero de 2011. Unanimidad de nueve votos, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 302, Jurisprudencia (Constitucional), con rubro: *Reglamentos municipales y leyes estatales en materia municipal. Su extensión normativa legítima.* Esta jurisprudencia complementa la anterior y destaca que para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: 1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad; 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; 3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar "las bases generales de la administración pública municipal", comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento

regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.

Así, la tesis destaca las características de la facultad legislativa estatal en materia municipal: a) establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado; b) la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; c) es inaceptable que el estado intervenga en cuestiones específicas de cada municipio; y d) las leyes estatales en materia municipal, encargadas de sentar "las bases generales de la administración pública municipal", comprenden las normas indispensables para el funcionamiento regular del municipio, del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública, y de las normas relativas al procedimiento administrativo.

La tesis también señala que queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio. Esta tesis refuerza nuestra posición de que en materia legislativa el municipio cuenta con una facultad reglamentaria acotada constitucionalmente.

En la Tesis: 1a./J. 49/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo VIII, Septiembre de 1998, Pág. 192, Jurisprudencia (Administrativa, Común), con rubro: *Reglamentos municipales expedidos por los ayuntamientos. La primera sala de la suprema corte de justicia de la nación carece de competencia legal para*

conocer de la revisión interpuesta contra sentencias dictadas por los jueces de distrito en la audiencia constitucional de los juicios en que se reclama su inconstitucionalidad, que prescribe la competencia para conocer del recurso de revisión contra sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en audiencia constitucional de los juicios de amparo en los que se reclama la inconstitucionalidad de reglamentos expedidos por los Ayuntamientos municipales corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito respectivo en términos de lo dispuesto en el artículo 85, fracción II de la Ley de Amparo y 37, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, en la Tesis: 2a./J. 23/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo V, Junio de 1997, Pág. 231, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa), rubro: *Bandos y reglamentos municipales. Del recurso de revisión compete conocer a un Tribunal Colegiado de Circuito y no a la suprema corte de justicia,* que complementa la anterior y establece que cuando en la demanda de amparo se reclama la inconstitucionalidad de un reglamento municipal, el conocimiento del recurso de revisión corresponde, por exclusión, a un Tribunal Colegiado de Circuito, atento lo establecido por los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la citada legislación orgánica.

Tesis: 2a./J. 25/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo V, Junio de 1997, Pág. 246, Jurisprudencia (Común, Constitucional, Administrativa), rubro: *Revisión, recurso de. Tratándose de reglamentos y otras disposiciones generales municipales reclamados por invadir la esfera de competencia de autoridades de la federación o de los estados, es competente para conocer del mismo un Tribunal Colegiado de Circuito y no la Suprema Corte de Justicia,* en la que destaca:

> (…). Esto no significa que lo tocante a la invasión de un Municipio en la competencia de una autoridad federal o de un Estado escape del control constitucional, ya que, por un lado,

> puede ser materia del procedimiento relativo a las controversias constitucionales previsto por el artículo 105, fracción I, del Pacto Federal, del que conoce la Suprema Corte de Justicia y en el que no son parte los particulares, sino respectivamente, como actores y demandados, únicamente los Poderes u órganos involucrados en el conflicto, según lo establecido por las fracciones I y II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, también es posible que un particular pueda reclamar en el juicio de amparo leyes o actos de autoridad que estime violatorios de sus garantías individuales por entrañar una invasión o limitación en la esfera de competencia de una autoridad federal o de un Estado por parte de un Municipio, o la invasión de aquéllas en el ámbito de competencia de éste, pero del recurso de revisión que se interponga contra la sentencia dictada en un juicio de amparo de tal naturaleza (…), su conocimiento se encuentra reservado a las hipótesis que prevén las fracciones II y III del artículo 103 del Pacto Federal, dentro de las que, ya se ha dicho, no se ubican los conflictos de invasión de competencia en el que alguna de las partes sea un Municipio, sino que de tal medio de impugnación compete resolver, por exclusión, a un Tribunal Colegiado de Circuito, en términos de lo establecido por los artículos 85, fracción II, de la Ley de Amparo y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Como se advierte desde el punto de vista constitucional, legal y jurisprudencial la gestión municipal puede ubicarse en este *iter:* a) reglamentación constitucional y legal; b) ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del municipio en los casos de su competencia; y c) operación legal en el ámbito territorial del municipio.

Como conclusión, destacamos las palabras de Miguel Lanz Duret, al argumentar sobre las diferencias de la institución municipal en las constituciones de 1857 y 1917, vertidas en el lejano año de 1947, pero de

impactante actualidad: *es innegable que sólo del ejercicio de las libertades municipales y de la práctica frecuente de las funciones democráticas en las pequeñas comunas puede nacer la educación cívica de los electores, tan necesaria para la designación de los altos mandatarios federales como para el verdadero funcionamiento institucional.*[44]

Lo anterior podría hacer realidad la frase de Alexis de Tocqueville en la Democracia en América, los "municipios son escuelas de democracia", escuelas que, como todo lo asociado a lo didáctico, requieren de la participación de los involucrados: ciudadanos y autoridades, ayuntamientos y autoridades estatales. Las palabras de Miguel Lanz Duret destacan el carácter de espacio cívico de los municipios, sus facultades legales, incluida la facultad reglamentaria y asociada con la gobernabilidad, gobernanza, autonomía y su gestión, son las asignaturas que se cursan para adquirir el carácter de "ciudadano". Gobernabilidad, gobernanza, autonomía y gestión municipal son elementos que deben ser materia de constante análisis, para su mejor compresión y actualización continua en beneficio de la población municipal.

VI. BIBLIOGRAFÍA

"Our Global Neighborhood" Report of the Commission on Global Governance (ISBN 0-19-827998-1; Published by Oxford University Press, 1995).

Basañez, Miguel, "Elementos para hablar de ingobernabilidad", en Camacho Solís, Manuel y Valadés, Diego (coords); Gobernabilidad democrática ¿qué reforma? México, IIJ-UNAM y Cámara de Diputados LIX Legislatura, 2004.

Caballero Ochoa, José Luis, Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes, en Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, México, Universidad Iberoamericana, número 30, 2000.

Camou, Antonio, Gobernabilidad y democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

[44] Lanz Duret, Miguel, Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, 4ª ed., corregida, México, Imprentas L.D.S.A., 1947, p. 393.

Cárdenas Gracia, Jaime, Una constitución para la democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional, México, IIJ-UNAM, 2000.

Carrillo Cervantes, Yasbe Manuel. "La división de poderes y los órganos constitucionales autónomos" en México, propuestas para la reforma del Estado, Alegatos, vol. 39, mayo-agosto, UAM, 1998.

Comisión de las Comunidades Europeas, La gobernanza europea. Un libro blanco, Bruselas, Bélgica, 2001.

Crozier, Michael J., Huntington, Samuel P., and Watanuki, Joji, The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, 1975.

Diccionario de María Moliner, voz municipio, visible en: http://www.diclib.com/municipio/show/es/moliner/M/4913/4740/72/0/54887#.UnAoXxaIVZQ#ixzz2j9I2DyoK, consultado el 29 de octubre de 2013.

Escobedo, Juan Francisco, México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad, México, Universidad Iberoamericana, 2004.

Escobedo, Juan Francisco, México: Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información y gobernabilidad, México, Universidad Iberoamericana, 2004.

Escriche, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Voz "Autonomía", 9ª. ed., París, Librería Rosa, Bouret y Cía., 1851.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, rev. y act., Manuel Fraga, 39ª ed., México, Porrúa, 1999.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, Curso de Derecho Administrativo I, 13ª ed., España, Thomson- Civitas, 2006.

García-Pelayo, Manuel, Las transformaciones del Estado contemporáneo, Madrid, Alianza Universitaria, Alianza Editorial, 1977.

González Oropeza, Manuel, "Reglamento", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Diccionario de Derecho Administrativo, México, Porrúa-UNAM, 2003.

INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009.

INEGI, visible en: http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx, consultada el 4 de septiembre de 2009.

Lanz Duret, Miguel, Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen, 4ª ed., corregida, México, Imprentas L.D.S.A., 1947.

Mayntz, Renate, "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance", en Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000.

Merino, Mauricio, Los gobiernos municipales en México: El problema del diseño institucional, CIDE, abril de 2004.

Merkl, Adolfo, Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editora Nacional, 1980.

Negro Dalmacio, "Del gobierno a la gobernanza", Verbo Fundación Spiro, núm. 465-466, mayo-junio-julio de 2008.Olaizola, José Luis, Hernán Cortés, crónica de un imposible, BibliotecaOnline, junio 2012.

Olivares Bonet, Raúl, El municipio. Antecedentes prehispánicos. Fundación del Municipio de la Villa Rica de la Vera Cruz, Evolución Municipal en la Colonia. Participación de los municipios en la Revolución de Independencia, 1810 en el estado de Veracruz, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal, México, IIJ-UNAM, 2005.

Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Los órganos constitucionales autónomos en México, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (edts.), Estado de derecho y transición jurídica, México, IIJ-UNAM, 2002.

Peters, Guy B., y Pierre Jon, "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?", en Cerrillo i Martínez Agusti (coord), La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, Madrid, INAP, 2005.

Raynaud, Philippe, y Rials Stéphane (eds.), Diccionario Akal de Filosofía Política, España, Ediciones Akal, 2001.

Reynoso Soto, Rosa María Selene y Villafuerte y Eudave, Miguel Ángel, Manual Básico para la Administración Municipal, edición revisada y actualizada, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

Salazar, Pedro y Delgado, Luis, "Órganos constitucionales autónomos

una propuesta de reforma", en Serna, José María (coord.), Procesos Constituyentes Contemporáneos en América Latina, tendencias y perspectivas, México, UNAM, 2009.

Serna de la Garza, José María, Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una explicación del caso de la guardería ABC), México, IIJ-UNAM, 2010.

The World Bank, The Worldwide Governance Indicators (WGI), visible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home, consultada el 30 de octubre de 2013.

Valdés Ugalde, Francisco; "Gobernanza e instituciones. Propuesta para una agenda de investigación", Perfiles Latinoamericanos", México, Año 16, número 31, Enero-junio de 2008.

LOS LÍMITES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA*

SUMARIO:

I. *Bases constitucionales de la facultad reglamentaria.* II. *Procedimiento para la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal.* III. *Actos formales en la expedición de reglamentos en el ámbito municipal.* IV. *Límites a la facultad reglamentaria.*

I. BASES CONSTITUCIONALES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA

1. *Antecedentes*

Explica Jorge Fernández Ruiz[1] que "el texto original del artículo 115 de la CPEUM no se refirió a la facultad reglamentaria", por cuya razón,

> fueron las Constituciones estatales las que regularon dicha facultad, presentándose situaciones muy diversas, pues en unos casos los reglamentos municipales tenían que ser autorizados por los Congresos locales; en otros, los reglamentos eran aprobados por los mismos ayuntamientos y, en algunos, los reglamentos tenían que ser publicados por los gobernadores y algunos otros Estados, los menos, sometían la facultad reglamentaria a que el Congreso del Estado emitiera las bases para su expedición.

Cabe destacar que en México, desde la época colonial, el órgano gubernativo municipal ha tenido atribuidas facultades materialmente legislativas, debido a que los Cabildos de aquella época estaban

---

* Investigador Titular "A" Definitivo de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

[1] Fernández Ruiz, Jorge, "La facultad reglamentaria", R*evista de la Facultad de Derecho de México,* México, UNAM, núms. 221-222, septiembre-diciembre de 1998, p. 167.

facultados para expedir ordenanzas que regulaban las cuestiones municipales, aun cuando tales ordenamientos debieran someterse a la autorización de una autoridad superior.

Sobre el particular, podemos citar el punto octavo del artículo 321 de la Constitución gaditana de 1812, que disponía:

> Estará a cargo de los Ayuntamientos: […]
> Octavo: Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

2. *El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*

En la actualidad, según lo establecido en el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la CPEUM.

> Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las 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 […].

Puede observarse con toda claridad que dichos bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de la circunscripción territorial de cada municipio, forzosamente deberán ser de naturaleza heterónoma puesto que se expedirán de acuerdo y para explicitar –subordinadamente—a las bases normativas establecidas con anterioridad por las Legislaturas de los estados respectivos.

El artículo 115 de la CPEUM, establece las bases para la organización y administración de los Municipios, y todas las facultades de que están

investidos se encuentran sometidas y subordinadas a las leyes federales expedidas por el Congreso de la Unión, y a las leyes locales emitidas por las legislaturas de sus respectivas entidades federativas.

Los bandos, reglamentos, ordenanzas y demás disposiciones generales que llegaran a expedir, establece el propio artículo 115 de la CPEUM, deberán estar siempre sujetos subordinadamente a las leyes.

En este sentido, el Ayuntamiento tiene facultades para expedir normas de carácter general para regular: su organización interna; las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre sus vecinos, las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos; así como la de éstos y sus vecinos.

La facultad reglamentaria que tienen los ayuntamientos, se hace necesaria, toda vez que existen dentro de ese pequeño núcleo territorial, una serie de aspectos y actividades que requieren ser regulados por normas generales.

Es cierto que la CPEUM, las constituciones de los estados y las leyes locales, regulan la mayor cantidad de los aspectos sociales, económicos, políticos, etcétera, que afectan a la población en general, pero existen otros aspectos, que son de suma importancia para la vida municipal que requieren sea regulada por los propios ayuntamientos.

Sostiene Fernández Ruiz, refiriéndose al orden jurídico municipal, que:

> Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.[2]

[2] Fernández Ruiz, Jorge, "Ámbito municipal", en Gámiz Parral, Máximo N. (coord), *Las entidades federativas y el derecho constitucional,* México, UNAM, 2003, p. 65.

Es por ello que los Ayuntamientos tienen atribuida la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarias para el cumplimiento de sus fines, para la organización, prestación de los servicios públicos municipales y para el desarrollo de actividades de interés público y social.[3]

II. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

1. *Aspectos generales*

En el caso de los reglamentos municipales, algunas de las leyes orgánicas municipales, establecen un procedimiento específico,[4] otras leyes o códigos municipales no hacen mención al procedimiento que se debe seguir en la elaboración de reglamentos. Pero lo cierto es que a pesar de que las leyes no establezcan un procedimiento, en la mayoría de los casos se siguen las siguientes etapas:

1. Iniciativa de reglamento.
2. Dictamen.
3. Discusión.
4. Aprobación.
5. Sanción o veto.
6. Promulgación.
7. Publicación.
8. Vacatio legis.
9. Entrada en vigor.

La regulación modelo de este procedimiento, la tiene el estado de Puebla, ya que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, establece, en su artículo 84, cada una de las etapas por las cuales tiene que pasar un proyecto de reglamento municipal.

---

[3] Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio,* 4ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 278.
[4] Por ejemplo, véase la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículo 225.

Artículo 84. Los Ayuntamientos, para aprobar Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la Administración Pública Municipal y dentro de sus respectivas jurisdicciones, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana y vecinal; llevarán a cabo el proceso reglamentario, que comprenderá las etapas de propuesta, análisis, discusión, aprobación y publicación, sujetándose a las bases siguientes:

I. El proyecto respectivo será propuesto por dos o más Regidores o miembros del Concejo Municipal, en su caso.
Los habitantes, vecinos, comisiones y Consejos de Participación Ciudadana de un Municipio, podrán elaborar propuestas de este tipo de ordenamientos por conducto de los Regidores del Ayuntamiento de que se trate o miembros del Concejo Municipal en su caso;
II. La propuesta deberá presentarse ante el Secretario del Ayuntamiento, quien lo hará del conocimiento del Presidente, debiendo integrar el dictamen respectivo y se enlistará para su discusión en la sesión de Cabildo que corresponda;
III. La discusión del proyecto se hará por la Asamblea de Cabildo, mediante una sola lectura que se dará previamente. El Ayuntamiento determinará la participación de los autores de un proyecto y las modalidades de su intervención;
IV. Suficientemente discutido el proyecto, se procederá a su votación, la que podrá ser económica, nominal o por cédula, y se tomará por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento presentes en la sesión de Cabildo respectiva, en la que haya quórum.
En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad;
V. De ser aprobado el proyecto respectivo, se hará constar en Acta de Cabildo, que será firmada por los asistentes, y el proyecto previamente certificado por el Secretario del Ayuntamiento, será enviado por el Presidente Municipal al Ejecutivo del Estado,

para su publicación en el Periódico Oficial del Estado;

VI. La promulgación de un ordenamiento aprobado, procede del Acta de Cabildo y corresponderá hacerla al Presidente Municipal con la certificación del Secretario del Ayuntamiento; y

VII. Cuando algún proyecto sea desechado, no podrá volverse a discutir hasta que sea propuesto por una tercera parte de los Regidores o de los miembros del Concejo Municipal si es el caso; salvo que se trate de un nuevo Ayuntamiento, en que se podrá proponer nuevamente por cuando menos dos Regidores o miembros del Concejo Municipal.

2. *Materias en las cuales pueden expedir reglamentos los Ayuntamientos*

Los ayuntamientos pueden expedir reglamentos que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.[5]

Algunas de las materias en las cuales pueden expedir reglamentos los municipios, son las siguientes: nombre y descripción del escudo del Municipio; territorio y organización territorial y administrativa del municipio; régimen poblacional del municipio; gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento; servicios públicos municipales; desarrollo económico y bienestar social; protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; actividades industriales, comerciales y de servicios a cargo de los particulares; infracciones y sanciones; su propio reglamento de administración pública municipal; construcción; para administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; creación y administración de reservas territoriales; utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; regularización de la tenencia de la tierra urbana; entre otras.[6]

[5] Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 93.

[6] Véase, por ejemplo las siguientes leyes y códigos municipales. Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 93; Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, artículo 20; Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículos 28 y 47; Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículos 102 y 118; Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 162; Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, artículo 204; Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 148; Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículos 220 y 221; Ley Orgánica Municipal del

3. *Iniciativa de normatividad municipal*

A. *Definición*

El procedimiento legislativo de creación de la normatividad municipal, tiene su origen en el acto llamado iniciativa.

La palabra "iniciativa" puede tener dos diferentes significados o acepciones según el uso que se le quiera dar. Un primer sentido es el que se desprende tanto de las Constituciones estatales como de las leyes o códigos municipales, que se refieren a una facultad o potestad de los órganos mencionados en los artículos correspondientes. Un segundo sentido es el que se le otorga al documento que se presenta ante el Ayuntamiento por los órganos que tienen dicha facultad, entonces hablamos de iniciativa en sentido técnico.

a) *Iniciativa como facultad o potestad*

Tanto en la CPEUM como en las constituciones de los estados de la República y en las leyes y códigos municipales, se establece la facultad a determinados órganos para iniciar normas de carácter general, es así como dichos artículos dan fundamento a este primer sentido de la palabra iniciativa, al establecer: "El derecho de iniciar leyes o decretos compete...". Aquí, la palabra "derecho" se puede interpretar como potestad o facultad que tienen los órganos mencionados en los artículos correspondientes de iniciar un proyecto de norma de carácter general (bando de policía, reglamento, circular, etcétera).

Nosotros hemos definido a la iniciativa como la facultad conferida a determinados órganos o funcionarios para presentar al Ayuntamiento,

---

Estado de Puebla, artículo 80; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículos 224 y 225; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, artículo 81; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, artículo 53; Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículo 73; Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, artículos 51 y 52.

propuestas para la creación de una norma de carácter general; es decir, un proyecto de norma general (como puede ser un reglamento).[7]

En sentido jurídico amplio, es la facultad o el derecho que la CPEUM, las constituciones locales y las leyes o códigos municipales, otorgan y reconocen a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares para proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado municipal un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de los que puede derivar un bando de policía y buen gobierno, un reglamento o una circular.[8]

La palabra "iniciativa", unida al término "normativa municipal", significa el derecho de presentar un proyecto de norma jurídica que verse sobre alguna materia en la cual tenga competencia el Ayuntamiento, a través de la cual se mande, prohíba u obligue algo en consonancia con el bien de los gobernados.[9]

b) *Iniciativa en sentido técnico*

Desde el punto de vista técnico, la iniciativa de normatividad municipal es el documento formal con una propuesta de bando de policía y buen gobierno, reglamento, etcétera, que los órganos facultados presentan ante el Ayuntamiento para su estudio, dictamen, discusión y en su caso aprobación.[10] Tiene que cumplir con ciertos requisitos que la ley le impone; además de las formalidades que la costumbre legislativa municipal ha impuesto a través del tiempo.

---

[7] Veáse López Olvera, Miguel Alejandro, *Técnica legislativa,* México, McGraw-Hill, 2001, p. 21.

[8] Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional,* México, Oxford, 1999, p. 173.

[9] Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Concha Cantú, Hugo Alejandro, "Artículo 71", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada,* México, UNAM-Porrúa, t. III, 2000, p. 159.

[10] López Olvera, Miguel Alejandro, op. cit. (nota 7), pp. 69-70; López Olvera, Miguel Alejandro, "Técnica legislativa y proyectos de ley", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa,* 2ª ed., México UNAM-Porrúa, 2002, pp. 184-185.

Hay elementos estructurales que componen el texto de una iniciativa y que generalmente son invariables; tales elementos los podemos dividir básicamente en cuatro:

a) El fundamento Constitucional para iniciar bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, etcétera.
b) La exposición de motivos.
c) El texto del cuerpo normativo propuesto; es decir, la parte normativa.
d) Las normas transitorias.

B. *Órganos facultados para iniciar leyes en el municipio*

En el municipio, tienen competencia para presentar iniciativas de normativa municipal,[11] el presidente municipal, los regidores[12] y los síndicos.[13]

En algunas legislaciones también se faculta a las comisiones del Ayuntamiento,[14] colegiadas o individuales;[15] a la directiva del consejo de participación y colaboración vecinal municipal;[16] a los electores a través de la iniciativa popular;[17] a los ciudadanos del Municipio;[18] a

[11] Véase, por ejemplo, Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 45; Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículos 104, 105 y 106; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículos 90, 92 y 93; Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, artículos 69, 71 y 345; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, artículo 47; Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, artículo 150. En el Distrito Federal, el artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal y vinculadas con las materias de su competencia, y someterlos a la consideración del Presidente de la República.
[12] Véase el Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 33, fracción VII.
[13] Véase la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 91; la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 153.
[14] Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 91.
[15] Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, artículo 41; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, artículo 47; Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, artículo 83.
[16] Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 153.
[17] Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 45.
[18] Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, artículos 41, fracción I, 62 y 63.

las personas físicas o jurídicas que vivan en el municipio;[19] a las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, a los representantes de los órganos de participación y colaboración ciudadana, a los titulares de las dependencias y entidades de la administración municipal, a los titulares de los órganos autónomos municipales; y a los habitantes del municipio.[20]

4. *Dictamen*

Según el *Diccionario de la Lengua Española,* dictamen es la "opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa".

En materia de procedimiento para la elaboración reglamentos en el ámbito municipal, el dictamen es la opinión que emiten las personas encargadas del análisis de un proyecto de reglamento, para posteriormente someterlo a la consideración de un órgano colegiado encargado de deliberar acerca de la conveniencia o no del reglamento.

La elaboración del dictamen implica un trabajo técnico, en el que las personas encargadas de elaborarlo examinan la normativa jurídica propuesta.

Una vez presentado el proyecto de reglamento a las personas correspondientes, éstas deliberan para presentar dicho dictamen.

Una vez que se firma el proyecto por las personas que lo elaboraron, el dictamen se convierte en un proyecto de reglamento, formalmente hablando.

El dictamen, en esta etapa del procedimiento, cumple una función similar al de una iniciativa legislativa en lo que se refiere a sus motivaciones y considerandos, ya que la persona o personas encargadas de elaborarlos pueden adicionar o reformar los preceptos del proyecto.

[19] Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículos 61 y 226.
[20] Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículos 37 y 67.

Después de presentar el dictamen relativo, el órgano correspondiente procede a discutir sobre lo propuesto.

Para la elaboración del dictamen que habrá de presentarse al Cabildo, dispone el artículo 85 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla,[21] se aplicarán las reglas y disposiciones siguientes:

> I. Reunir los antecedentes necesarios;
> II. Consultar y solicitar asesoría e informes;
> III. Celebrar reuniones de consulta para fundamentar y regular los criterios del dictamen; y
> IV. Integrar el dictamen debidamente suscrito para darle lectura ante la Asamblea, en el término y forma que determine el Ayuntamiento, entregando los expedientes respectivos a cada uno de los miembros del Cabildo, en un plazo no menor de setenta y dos horas antes de la celebración de la sesión respectiva.

Por su parte, el artículo 228 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, dispone:

> El análisis de un proyecto de reglamento estará invariablemente a cargo de las comisiones ordinarias especiales integradas por los miembros del Ayuntamiento; el presidente de la comisión, por si, o por conducto de alguno de los miembros, o por otros, cuando actúen conjuntamente, podrá solicitar la información, asesoría y antecedentes que estime pertinentes para el cumplimiento de sus fines, siendo responsable de la custodia y resguardo de la documentación oficial que se le entregue.

5. *Discusión*

Según el *Diccionario de la Lengua Española,* discutir es "examinar atenta y particularmente una materia entre varias personas" o "contender y alegar razones contra el parecer de otro".

[21] Véase también el artículo 229 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit.

Tratándose de procedimientos para la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal, existen diferentes fórmulas para que dichas discusiones se lleven a cabo. Por ejemplo, en el estado de Tabasco, el procedimiento es el siguiente:[22]

> I. En la discusión para la aprobación de las normas a que se refiere el artículo anterior, podrán participar únicamente los integrantes del Cabildo y el secretario del Ayuntamiento; éste último sólo con voz;
> II. Para aprobar un proyecto de norma municipal se requerirá el voto de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento;
> III. La norma aprobada en los términos de la fracción anterior se pasará al presidente municipal para su promulgación; y
> IV. Las normas expedidas por los ayuntamientos que sean de carácter general, serán obligatorias a partir de su publicación, salvo disposición en contrario, la que deberá hacerse en el Periódico Oficial del Estado, así como en lugares públicos y visibles de la cabecera municipal y en su caso delegaciones, lo que certificará el secretario del Ayuntamiento.

En otros estados de la República, los procedimientos son diferentes y se exigen otros requisitos, como por ejemplo en el estado de Jalisco, donde según lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco:

> Para la aprobación de los ordenamientos municipales se deben observar los requisitos previstos en los reglamentos expedidos para tal efecto, cumpliendo con lo siguiente:
> I. En las deliberaciones para la aprobación de los ordenamientos municipales, únicamente participarán los miembros del Ayuntamiento y el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, éste último sólo con voz informativa;
> II. Cuando se rechace por el Ayuntamiento la iniciativa de una

[22] Véase artículo 54 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.

> norma municipal, no puede presentarse de nueva cuenta para su estudio, sino transcurridos seis meses;

Por su parte, el artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, establece:

> En las sesiones del ayuntamiento en que se aprueben, modifiquen o reformen normas municipales de observancia general, estarán presentes cuando menos las dos terceras partes de sus miembros. La secretaría convocará cuando menos con tres días de anticipación a la sesión correspondiente.[23]

En el estado de Puebla, "La discusión del proyecto se hará indistintamente en lo general y en lo particular, escuchándose las argumentaciones que sean a favor y en contra, en igualdad de condiciones. El Presidente Municipal dirigirá el procedimiento a que se sujetará la discusión".[24]

En el estado de Nayarit, las reglas son diferentes, y según lo dispuesto por los artículos 230 y 231 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit:

> Artículo 230. La discusión de un proyecto de reglamento se hará por la asamblea del Ayuntamiento mediante una sola lectura, que se dará previamente; el Presidente Municipal determinará la participación de los actores de un proyecto y las modalidades de su intervención y, si estima necesario, se invita al autor de la iniciativa, o a su representante, a fin de que el día de la discusión del proyecto participe como orador en los debates, pero sin voto, ampliando y aclarando los criterios en que fundamente las propuestas.
> Artículo 231. La discusión de un proyecto de reglamento se realizará primero en lo general e inmediatamente después en lo particular, mediante intervenciones de los miembros del Cabildo que serán a favor y en contra en igualdad de

[23] Véase también, el artículo 154 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.
[24] Véase el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

condiciones. La discusión en lo general será aquella que verse sobre todos los aspectos y alcances del proyecto en términos globales; la discusión en lo particular comprenderá el examen público de cada una de las partes del proyecto: por títulos, capítulos o artículos que en su caso contenga.

6. *Aprobación*

Respecto de la aprobación como etapa del procedimiento para la elaboración de reglamentos en el ámbito municipal, cabe mencionar que las diferentes leyes o códigos orgánicos municipales establecen procedimientos muy disímiles, pues mientras unas leyes contemplan procedimientos muy detallados, otras establecen procedimientos muy vagos y poco detallados.

Aprobar, dice el *Diccionario de la Lengua Española* es "calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien". En materia de procedimiento de elaboración de reglamentos en el ámbito municipal, aprobar un reglamento por el Ayuntamiento quiere decir que las personas encargadas de su discusión han votado en sentido afirmativo, con lo cual, han aceptado que el reglamento es de interés y utilidad para las personas que integran la comunidad del municipio.[25]

[25] Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 42 y 148; Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 45; Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículos 102 y 186; Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, artículo 45; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, artículos 27 y 123; Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, artículos 69 y 205; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, artículo 61; Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, artículos 3, 49 y 52; Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, artículos 37 y 47; Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, artículos 32 y 149; Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, artículo 37 y 60; Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículo 4, fracción X; Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, artículo 26 y 161; Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, artículos 46 y 212; Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, artículo 78; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66; Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, artículos 44 y 93; Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, artículos 3, 27 y 79; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, artículos 29 y 47; Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículos 33 y 37; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, artículos 34, 35 y 68; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, artículos 38 y 40; Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, artículos 61, 343 y 347; Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio

Pero al referirnos a la aprobación como etapa del procedimiento de elaboración de reglamentos en el ámbito municipal, debemos tomar en cuenta otro aspecto muy ligado a dicha etapa. En efecto, nos referimos a la cuestión de las votaciones, ya que, como sabemos, para que un proyecto de normatividad municipal sea aprobado, es necesario que primero sea sometido a votación.

En algunos estados de la República se toman las votaciones por mayoría absoluta,[26] en otros por mayoría calificada,[27] en otros por mayoría simple,[28] y en otros más por unanimidad.

Algunas de las reglas que se establecen en los diferentes ordenamientos que rigen el procedimiento para la elaboración de reglamentos, se pueden resumir de la siguiente manera:

> Durante la votación no se admite discusión alguna, salvo para la aclaración de error o interpretación que sea necesaria.[29]
>
> Discutido suficientemente, un proyecto se pasará a votación, la cual será nominal o económica; durante la votación no se admitirá discusión alguna, salvo para la aclaración de error o interpretación que sea necesaria. La votación será a favor, en contra o abstención.[30]
>
> La aprobación, en su caso, de un proyecto reglamentario se tomará por la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva; la publicación del reglamento aprobado le otorga

Libre del Estado de Querétaro, artículo 31, fracción I.

[26] Véase, por ejemplo, el artículo 18, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California. "Los reglamentos municipales que expidan los Ayuntamientos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros y sus normas deberán ser generales, abstractas, impersonales y vinculantes a la aplicación de leyes federales y estatales y al ejercicio de atribuciones de los Municipios".

[27] Véase, por ejemplo, el artículo 346, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora.

[28] Véase el artículo 221, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo. "El Bando de Policía y Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, para ser válidos, deberán ser aprobados por mayoría simple del Ayuntamiento y publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado".

[29] Artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

[30] Artículo 232 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit.

los requisitos de validez, vigencia y legalidad.[31]

Los reglamentos municipales que expidan los ayuntamientos deberán ser aprobados por votación mayoritaria, de conformidad con el reglamento correspondiente y sus normas deberán ser generales, abstractas, impersonales y vinculantes a la aplicación de leyes federales y estatales y al ejercicio de atribuciones de los municipios.[32]

I. En las deliberaciones para la aprobación de los ordenamientos municipales, únicamente participarán los miembros del Ayuntamiento y el servidor público encargado de la Secretaría del Ayuntamiento, éste último sólo con voz informativa.

III. Para que un proyecto de norma municipal se entienda aprobado, es preciso el voto en sentido afirmativo, tanto en lo general como en lo particular, de la mayoría absoluta de los miembros del Ayuntamiento.

VI. Los ordenamientos municipales pueden reformarse, modificarse o adicionarse siempre que se cumpla con los requisitos de discusión, aprobación, promulgación y publicación por parte del Ayuntamiento.[33]

Las circulares y disposiciones administrativas de observancia general, podrán ser emitidas por el ayuntamiento o el presidente municipal, ajustándose a los siguientes requisitos:

I. Cuando se trate de las actividades, derechos y obligaciones de los particulares, deberán ser discutidas, aprobadas y publicadas en la forma y términos que rigen para las demás disposiciones normativas municipales de observancia general.

II. Cuando se refieran exclusivamente a actividades internas de la administración pública municipal, podrán ser expedidas solo por el presidente municipal.[34]

7. *Aplicación supletoria de reglamentos municipales*

En algunos estados de la República mexicana, las leyes orgánicas municipales establecen la posibilidad a "Los municipios que no

[31] Artículo 233 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit.
[32] Artículo 82 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.
[33] Artículo 42 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
[34] Artículo 186 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza.

cuenten con bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria", de aplicar las disposiciones similares de los municipios con mayor población. Pero en cada caso, el cabildo expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá publicarse en el periódico oficial.[35]

En otros estados de la República mexicana, los Ayuntamientos tienen la atribución de "Formular y aprobar el Bando de Policía y Gobierno con arreglo a las bases normativas que establezca la Legislatura del Estado o prorrogar el anterior, lo cual deberá realizarse durante el primer trimestre de su gestión, así como solicitar su publicación en el periódico oficial del gobierno del estado"; así lo establece el artículo 27 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango.

En el estado de Hidalgo, los artículos 7 y 8, de la Ley Orgánica Municipal del Estado, establecen la facultad a los ayuntamientos para aprobar las distintas normas jurídicas de carácter general que han de regir en dichos municipios. Y faculta a los ayuntamientos para que en los municipios donde no existan bandos de policía y buen gobierno, apliquen las reglas que fije la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, "a fin de permitirles cumplir sus fines y ejercer todas las atribuciones establecidas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Título IX de la Constitución Política del Estado de Hidalgo".

Por último, el artículo 349 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, establece:

> Cuando no se cuente con Bando de Policía y Gobierno y los reglamentos respectivos, el Ayuntamiento podrá, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, acordar la aplicación en su Municipio de los ordenamientos jurídicos vigentes del Municipio del Estado de Sonora que más se adecue a sus circunstancias socioeconómicas y culturales. El acuerdo se deberá publicar en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

[35] Véase, por ejemplo el artículo 119 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.

8. *Sanción o veto de un reglamento municipal*

A. *La sanción del reglamento municipal*

La sanción de una ley, según García Máynez, es la aprobación de la ley por el Ejecutivo.[36] Refiriéndonos a la sanción de un reglamento municipal, podemos decir que es la aprobación de un reglamento por parte del presidente municipal.

El reglamento, como producto resultante de la función legislativa del Ayuntamiento, existe desde que éste lo aprueba como una norma perfecta e idónea para regir la vida de las personas del municipio, pero su eficacia, aunque no su existencia, depende del cumplimiento de unos actos que quedan fuera del procedimiento para la elaboración de reglamentos.

Efectivamente, son fenómenos distintos los de la perfección o existencia de un reglamento y el de su eficacia. El primero supone que un reglamento ha cumplido todos los requisitos, todo el esquema procedimental previsto para que tenga existencia. Pero este acto lleva aparejados unos efectos jurídicos que no se producen necesariamente desde el mismo momento de su perfección, sino que pueden, por su propia naturaleza o por su imposición expresa del ordenamiento, producirse en un momento posterior.

Esto, de acuerdo, por ejemplo, con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.

> Así, hay otras normas que disponen:
>
> Artículo 53. Para los efectos de la fracción I del artículo anterior, cuando el Ayuntamiento apruebe un reglamento o Decreto será enviado al Presidente para su promulgación, sin más trámite y proveer en la esfera administrativa su debido cumplimiento.

[36] García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho,* 38a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 61.

Es decir, que si un proyecto de reglamento se envía al presidente municipal y éste no es devuelto con observaciones al Ayuntamiento dentro de diez días útiles, se entenderá que ha sido aprobado por él. Si el presidente municipal no le hace observaciones, mandará publicar inmediatamente el reglamento.

En este periodo --del procedimiento de elaboración de reglamentos--, el presidente municipal sigue manteniendo una cierta facultad colegisladora en la medida en que los actos reglamentarios del Ayuntamiento necesitan de esta sanción, es decir, el consentimiento del presidente municipal a aquellos actos.

Esto ha convertido definitivamente a la sanción, como un acto de voluntad, el presidente municipal en cuanto máxima autoridad del municipio, en una formalidad que supone, sencillamente, el conocimiento por parte del presidente municipal de la obra del Ayuntamiento, formalidad que es indispensable para que el reglamento produzca sus efectos propios.

B. *El veto de un reglamento municipal*

El veto es la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para objetar, en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, un reglamento o una disposición de carácter general que para su promulgación le envía el Congreso.[37]

Puede suceder --como observamos en las normas antes citadas-- que el presidente municipal no esté de acuerdo con el proyecto de reglamento municipal aprobado por el Ayuntamiento, entonces puede hacer las observaciones que estime necesarias para que el Ayuntamiento lo discuta nuevamente. Esta facultad que otorga la Ley Orgánica Municipal de hacer observaciones a los proyectos de reglamentos aprobados por el Ayuntamiento, se denomina "derecho de veto" de reglamentos en el ámbito del municipio.

[37] Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1981, p. 236.

Esta facultad se otorga a algunos presidentes municipales en virtud de lo dispuesto por algunas leyes o códigos municipales.

III. ACTOS FORMALES EN LA EXPEDICIÓN DE REGLAMENTOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

1. *El refrendo secretarial*

A. *Explicación previa*

El refrendo secretarial, de amplia tradición en el ordenamiento jurídico mexicano, fue recogido de la Constitución francesa de 1791, por la Constitución de Cádiz de 1812, que estableció en su artículo 225:

> Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho a que el asunto corresponda.
> Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Las Constituciones que le sucedieron a la de 1812 también lo establecieron. Actualmente el artículo 92 de la Constitución federal establece que "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

También, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 13 reproduce el texto del artículo 92 constitucional, pero además agrega que:

> [...] cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.
> Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

En los sistemas parlamentarios, el refrendo secretarial ofrece un alto control político del gabinete y/o del Parlamento sobre los actos del jefe de Estado, mientras que en los sistemas de división de poderes rígidos, como los presidencialistas, significa una responsabilidad que asumen los secretarios del despacho, sobre la legitimidad de los actos del jefe de Estado que se dictan en los ramos de la administración pública a cada secretaría.

En este sentido, podemos afirmar que los secretarios de Estado participan de manera directa en el proceso de creación de los reglamentos, ya que tienen la obligación de firmar los reglamentos, decretos, órdenes, etcétera. Cabe aclarar que según lo dispuesto tanto por el artículo 92 de la Constitución como el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el acto de refrendar esos documentos, no es potestativo, sino obligatorio.

En caso de que falte el refrendo, el secretario estaría incurriendo en una omisión al artículo 92 de la Constitución, además de que a la norma jurídica que le falte este requisito no tendría consecuencias jurídicas para el gobernado.

El constitucionalista Ramón Rodríguez opinaba que,

> el modo de ejercer las funciones del Poder Ejecutivo es tan irregular y ficticio como su organización. Se dice que lo ejerce el presidente sin que sus órdenes y demás disposiciones puedan surtir efecto alguno si no las firma el ministro del ramo. Conforme a este sistema y a la práctica que en su virtud se observa en todas las naciones que lo han adoptado, ejercen el poder ejecutivo los secretarios de despacho, por medio de órdenes escritas dictadas por ellos mismos, pero en nombre del jefe del poder ejecutivo cuya misión única se reduce a imponer su voluntad siempre que quiere y a destituir a los verdaderos depositarios del poder ejecutivo cuando no se sujetan a ellas, sustituyéndolos por otros más dóciles a sus exigencias o a sus

> caprichos. ¡Y se llaman liberales y democráticos los países que autorizan y sancionan y sufren esta monstruosidad![38]

El refrendo hace que los secretarios sean responsables no sólo de sus propios actos, sino que también de los del presidente.

Por lo anterior, podemos afirmar que el refrendo de los secretarios de Estado representa una virtual responsabilidad moral en el orden político, y que la negativa de refrendo conlleva como contrapartida el riesgo inminente de la remoción del cargo. Asimismo, se sostiene que implica una responsabilidad constitucional y legal cuando el refrendo solidariza con un acto presidencial violatorio de normas vigentes.

B. *El refrendo de los secretarios de los Ayuntamientos en la expedición de reglamentos municipales*

El refrendo en el ámbito municipal se formaliza con la firma del secretario del Ayuntamiento, quien, como lo establecen las diversas leyes y códigos municipales, autoriza con su firma las normas aprobadas por el Ayuntamiento, y al igual que en el ámbito federal, sin este requisito no hay obligación de los habitantes de obedecer dichas normas jurídicas.[39]

En el Distrito Federal deben estar firmados los reglamentos que expida el Jefe de Gobierno, por el secretario a que el asunto corresponda.[40]

---

[38] Madrazo, Jorge, "La doctrina mexicana", *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1986, p. 34.

[39] Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, artículo 57, fracción VI; Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 63, fracción X; Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 151; Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, artículo 69, fracción X; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, artículo 71; Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, artículo 92; Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, artículo 78; Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículo 114; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 120; Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, artículo 68; Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículo 71; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, artículo 70; Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, artículo 47.

[40] Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 90.

2. *Promulgación de los presidentes municipales*

En al ámbito municipal, el presidente municipal es el encargado de promulgar la normatividad municipal.[41] Según el artículo 88 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, "La promulgación y posterior publicación en el Periódico Oficial del Estado de un ordenamiento aprobado, constituyen requisitos de validez, vigencia y legalidad que serán insustituibles y obligatorios".

3. *La publicación en los Periódicos Oficiales Estatales y/o Municipales*

En los estados de la República mexicana existe un medio oficial de difusión de las normas jurídicas que se expiden y que rigen para ese ámbito territorial. El órgano de difusión en los estados se denomina Periódico Oficial del Estado, Boletín Oficial del Gobierno del Estado o Gaceta de Gobierno.

Según se desprende de las diferentes leyes y códigos municipales, es obligación de los presidentes municipales, dar publicidad a las normas de carácter general aprobadas por el Ayuntamiento;[42] es decir, tienen

[41] Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 38; Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, artículo 90; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, artículo 61; Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 150; Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículos 48, 160 y 165; Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, artículo 70; Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 49; Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, artículo 41, fracción I; Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículo 65; Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, artículo 27; Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, artículo 48; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 90; Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, artículo 92; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, artículo 40; Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, artículo 74; Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, artículos 65, fracción II y 348; Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, artículo 149.

[42] Por ejemplo, las siguientes leyes y códigos: Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 38; Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, artículo 18; Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículo 29; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, artículo 125; Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículos 160 y 165; Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 147; Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, artículo 64; Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, artículo 163; Ley Orgánica Municipal del Estado

la obligación de publicar en el Periódico Oficial del Estado, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y demás disposiciones de observancia general.[43]

En algunos estados de la República mexicana, como Nayarit, se establece que:

> Los reglamentos, circulares, disposiciones administrativas y acuerdos expedidos por los Ayuntamientos, así como los demás documentos de carácter municipal que conforme a la ley deban ser publicados o cuya naturaleza sea de interés general, deberán publicarse en bandos solemnes y en las gacetas municipales de cada Ayuntamiento; podrá también publicarse en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, pero invariablemente se garantizará que su distribución se realice en todas las poblaciones del municipio.[44]

---

de Puebla, artículos 89 y 91; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 223; Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, artículo 55; Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, artículo 31, fracción I.

[43] Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes, artículo 94; Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, artículos 27 y 94; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, artículos 61, 147 y 148; Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 157; Código Municipal para el Estado de Chihuahua, artículos 28 y 50; Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, artículo 119; Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, artículo 104, fracción V; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 67; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, artículos 27, 123 y 129; Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículos 48, fracción III y 165; Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, artículos 70 y 205; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, artículo 61; Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo, artículos 52 y 171; Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, artículo 47; Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 49; Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, artículo 41, fracción I y 64; Ley Municipal para el Estado de Nayarit, artículo 65; Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, artículos 27, 161 y 167; Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, artículos 48 y 213; Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, artículos 89 y 91; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 90; Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí, artículos 44, 47 y 92; Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora, artículo 65, fracción II y 348; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, artículo 47; Código Municipal para el Estado de Tamaulipas, artículo 55; Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala, artículos 35 y 71; Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, artículos 34 y 35; Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, artículo 40 y 122; Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas, artículos 49, 54 y 74; Ley para la Organización Política y Administrativa del Municipio Libre del Estado de Querétaro, artículo 149.

[44] Artículo 234 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit.

El procedimiento para que se publiquen dichas disposiciones en el Periódico Oficial del Estado, lo realiza el secretario del Ayuntamiento, quien remite copia certificada de las disposiciones municipales de observancia general aprobadas, promulgadas y publicadas en el municipio, a la dirección del periódico oficial del estado, para su difusión y conocimiento.[45] En el estado de Chiapas, por ejemplo, el artículo 156 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, dispone que "En un término no mayor de quince días a partir de que sean recibidas las disposiciones normativas municipales, el director del periódico oficial ordenará su publicación".

En el Estado de México, según se establece en el artículo 160 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México: "El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones".

En el estado de Tabasco, el artículo 49 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, establece que: "El Ayuntamiento, o Concejo Municipal, en su caso, aprobará el Bando de Policía y Gobierno que será publicado en el Periódico Oficial del Estado y será difundido de la manera más amplia en todo el territorio del Municipio por el presidente municipal o por el Concejo Municipal, en su caso".

> La publicación, dispone dicho artículo, se hará bajo la forma siguiente:
>
> "N. Presidente del Ayuntamiento de... (o del Concejo Municipal) a todos los habitantes, hago saber que el Ayuntamiento se ha servido expedir el siguiente Bando de Policía y Gobierno".
> Al final del texto del Bando se pondrá el lugar, fecha, nombre y firma de todos los miembros del Ayuntamiento, o Consejo Municipal, en su caso.

[45] Véase Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, artículo 155.

> Como texto final: "Y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, promulgó (sic) el presente Bando para su debida publicación y observancia... (nombre de la cabecera municipal) residencia del H. Ayuntamiento o Concejo Municipal, en su caso, del Municipio ... a los ... días ... del mes de...
> A continuación firman el presidente municipal, los miembros representantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública y el secretario del Ayuntamiento.

4. *La vacatio legis*

Es el lapso de tiempo que media entre la fecha de publicación en el *Diario Oficial* de una ley, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general, y la fecha de iniciación de la vigencia.[46]

Tiene diferentes acepciones, como: exención de la ley, receso de la ley, y dispensa de la ley.

La *vacatio legis* tiene una estrecha relación con la entrada en vigor; y generalmente esta figura jurídica es regulada por los códigos civiles.

El Código Civil Federal vigente fija una vacatio legis de tres días a las disposiciones que no establezcan el día en que comenzarán a surtir sus efectos jurídicos, y de un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad en los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial.

En los Códigos Civiles de 1870 y 1884 no se contenía la vacatio legis, y en los artículos 2, 3 y 4 de dichos ordenamientos se establecía que las disposiciones de observancia general surtían sus efectos el día de su promulgación.

La *vacatio legis* tiene por objeto que los particulares, como receptores de las disposiciones legales emanadas de los órganos legislativos, conozcan

[46] Domínguez, Virgilio, La vacatio legis en el derecho mexicano, México [s. e.], 1972, p. 26.

tales ordenamientos, por lo que se les concede dicho plazo a partir de la publicación para que se preparen para cumplir con lo que dispone la ley.

Existen cuatro clases de *vacatio legis:* la normal, la prolongada, la abreviada y la aislada.

La *vacatio legis* normal es la que establecen los códigos civiles en sus títulos preliminares;[47] el Código Civil Federal vigente establece en su artículo 3 que:

> Las leyes, reglamentos, circulares y cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.
> En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

La *vacatio legis* prolongada[48] es la que la ley establece cuando se requiere más tiempo para conocerla, por referirse a cuestiones delicadas o difíciles, o bien porque así lo exige la naturaleza de las cosas. Es el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el *Diario Oficial* el 4 de agosto de 1994 y que entró en vigor el 1 de junio de 1995. La *vacatio legis* abreviada[49] es la que establece la ley disminuyendo el plazo de la *vacatio legis* normal, e incluso suprimiéndolo. Esta clase de *vacatio* es excepcional, y sólo se usa en situaciones de extrema urgencia, como en los casos de guerra, peste o cualquier otro de fuerza mayor. Un ejemplo muy claro lo fue la Ley de Prevenciones Generales, relativa

[47] *Ibidem,* p. 28.
[48] *Ibidem,* p. 30.
[49] *Idem.*

a la suspensión de garantías,[50] junto con el decreto que aprobó la suspensión de las garantías individuales,[51] en las que respectivamente se suprimió la *vacatio legis,* para entrar en vigor dichos ordenamientos el día de su publicación, por existir un estado de guerra con Alemania, Italia y Japón.[52]

La *vacatio legis* aislada es la que se establece en los artículos transitorios de alguna disposición jurídica con respecto de algunos artículos contenidos en ese ordenamiento, y fijando otra fecha de entrada en vigor diferente al de la disposición en general. Como ejemplo, podemos citar el artículo primero transitorio de la Ley Federal del Trabajo publicada el 1 de abril de 1970, que estableció que dicha ley entraría en vigor el día 1 de mayo de 1970, con excepción de los artículos 71 y 87, que entrarían en vigor el día 1 de julio de 1970, y el artículo 80 que entraría en vigor el día 1 de septiembre de 1970".

Existen casos especiales en los que la entrada en vigor se establece tomando en cuenta otros factores, que por la naturaleza de lo contenido en una disposición obliga al legislador a optar por otros medios para que sea conocida y aplicada una disposición jurídica.

Lo cierto es que en el periodo de la *vacatio legis,*

> los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico suficiente para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que, por lo mismo, no puede obligar a los particulares a cumplirla, razón por la que se considera que durante aquel período la ley no puede ser inmediatamente obligatoria para nadie y, en consecuencia, si un particular se dice afectado por los efectos autoaplicativos de la norma, es obvio que carece de interés jurídico para reclamarla en amparo.[53]

[50] *Diario Oficial de la Federación* de 13 de junio de 1942.
[51] *Diario Oficial de la Federación* de 2 de junio de 1942.
[52] Segunda Guerra Mundial en la que México tomó parte.
[53] *Semanario Judicial de la Federación,* México, SCJN, Octava época, Tercera Sala, XIV, Agosto de 1994, tesis 3a. XLIV/94, p. 133.

5. *La entrada en vigor*

Cuando una norma jurídica entra en vigor, significa que ésta actúa con toda su fuerza obligatoria sobre los particulares, y éstos deberán observar lo dispuesto por dicho ordenamiento.

La fuerza imperativa de la ley o de cualquier otra norma jurídica significa que sus disposiciones contienen la expresión de órdenes o mandatos que deben ser obedecidos por las personas que se encuentran colocadas en las situaciones o hipótesis que dicha norma prevé, y significa además que en el caso de que tales órdenes no sean acatadas, pueden ser aplicadas coactivamente para lograr, por medio de la fuerza pública, que sean obedecidas en manera inexorable.[54]

En nuestro sistema jurídico vigente existen dos sistemas de iniciación de la vigencia de las leyes: el sucesivo y el sincrónico; ambos regulados por los diversos Códigos Civiles que rigen en el país.

El sistema sucesivo está regulado por el artículo 3 del Código Civil Federal, que establece:

> Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.
> En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Este sistema, además de que no es común encontrarlo en alguna disposición legislativa, es un tanto injusto, ya que si una norma jurídica que se publicó en el Distrito Federal, no dice el día en que deba entrar

[54] Galindo Garfias, Ignacio, *Derecho civil. Primer curso. Parte general, Personas. Familia,* 11a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 121.

en vigor, ésta se observará al tercer día de su publicación, de acuerdo con el artículo antes mencionado; esto quiere decir que los habitantes del Distrito Federal deberán cumplirla desde ese día, pero los habitantes de Chiapas o de Tamaulipas, por ejemplo, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo antes mencionado, no estarán obligados a cumplir con lo establecido por la norma, sino hasta pasado el plazo de un día por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción. Por lo cual, apoyamos la opinión del maestro Virgilio Domínguez, que propone que lo más conveniente es suprimir el segundo párrafo del artículo 3, que viola el principio de igualdad ante la ley.[55] Lo más conveniente es fijar un tiempo de *vacatio legis* estándar para todos los ordenamientos que no preceptúen la fecha de entrada en vigor, y que los gobernadores de los estados cumplan con la obligación que les impone el artículo 120 de la Constitución federal, de publicar y hacer cumplir las leyes federales.

El sistema sincrónico, también regulado por el Código Civil Federal, en el artículo 4, establece: "Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".[56]

Este sistema es el que con mayor frecuencia utiliza el legislador y los órganos encargados de expedir normas jurídicas, ya que la mayoría de las disposiciones reglamentarias contienen en sus artículos transitorios (por lo regular en el artículo primero) el día en que deberán entrar en vigor.[57] Este artículo también contiene implícita una regla general, la cual establece que no se puede obligar al ciudadano si no conoce

[55] Domínguez, Virgilio, *op. cit.* (nota 46), pp. 35, 36 y 37.
[56] Véase, por ejemplo, el artículo 157, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, que establece: "Las disposiciones a que se refieren los artículos anteriores entrarán en vigor en la fecha en ellas señaladas, previa su publicación en los estrados de la presidencia municipal y en los lugares señalados en el artículo 150 de esta ley".
[57] Véase, por ejemplo, el artículo 123, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango. "Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios ayuntamientos, quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas que se señalan en la presente Ley y otros ordenamientos relativos aprobados por el Congreso del Estado, en función de lo que establece el párrafo segundo del artículo 105 de la Constitución Política del Estado. Su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el periódico oficial del gobierno del estado o en la gaceta municipal, en su caso".

la norma jurídica; es decir, que el reglamento que no se ha publicado, aunque ya se haya establecido que entra en vigor, no obliga ni surte sus efectos.[58]

IV. LÍMITES A LA FACULTAD REGLAMENTARIA

1. *Los derechos fundamentales*

A. *Son a favor de las personas*

Uno de los límites que tiene que respetar en la actualidad la facultad reglamentaria, son los derechos fundamentales. Hablamos en este apartado de derechos fundamentales como una categoría más amplia que la de garantías individuales y derechos humanos.

Recordemos que en épocas pasadas, el poder se concentraba en una sola autoridad, con exclusión de los demás miembros de la comunidad. Más tarde, dicho poder se distribuyó entre el monarca y los privilegiados. En la actualidad, en el Estado de derecho, se privilegia mucho más el respeto por los derechos fundamentales.[59]

Esta etapa de la historia, de la consagración de los derechos humanos, se inicia con la publicación de los *bills of rights* en Inglaterra y de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*.

Es por ello que el ser humano ha ganado presencia como sujeto de protección de estos derechos, que, cabe destacar, inicialmente estaban reservados a los Estados y sólo admitía a los individuos bajo el concepto de "súbditos".

En la actualidad, México ha ratificado gran cantidad de tratados internacionales en materia de derechos fundamentales; los estados

---

[58] Véase el artículo 165, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

[59] Véase Méndez Silva, Ricardo, *Derecho y seguridad internacional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados,* México, UNAM, 2005. Especialmente los siguientes trabajos: Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La incorporación de los derechos humanos en las Constituciones locales mexicanas", pp. 357-407; Becerra Ramírez, Manuel, "Las nuevas fuentes del derecho internacional y su aplicación en el derecho interno", pp. 567-587.

de la República, con una gran visión y conciencia de la importancia que los derechos fundamentales tienen en nuestros días, también han incorporado a sus constituciones un amplio catálogo de estos derechos.[60]

Los documentos, tanto internacionales como nacionales, que proclaman y en los que se pacta la observancia de los derechos fundamentales, establecen verdaderos deberes y obligaciones de los Estados o países ante los individuos y ante la comunidad internacional.

Los tratados internacionales celebrados por nuestro país han intentado crear un verdadero "sistema" de garantías individuales o libertades públicas y derechos fundamentales.

Cuando el Senado ratifica un tratado por el cual se establecen reglas de derecho que se refieren exclusivamente a seres humanos individuales (derechos fundamentales) "carece de asidero pretender que la ratificación vale sólo frente a los demás Estados y no para los habitantes del país respectivo".[61]

Los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales amplían la esfera de derechos de los individuos y los derechos de incidencia colectiva garantizados en la primera parte de la Constitución mexicana, y que, obviamente no se contraponen a ella sino que la complementan.

En la actualidad es ya incuestionable que los tratados internacionales de derechos fundamentales gozan de operatividad; es decir, se debe garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos como autoejecutivos (*self executing*) en dicho instrumento y debe adecuar las normas programáticas con la ley necesaria o

---

[60] Véase García Ramírez, Sergio, *Estudios jurídicos,* México, UNAM, 2000, especialmente pp. 279-443.
[61] Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo. Tomo 1. Parte general,* 9ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 146.

medidas de otro carácter, en un tiempo razonable, ya que al incurrir en mora responde frente a la comunidad internacional en virtud de la operatividad del tratado internacional.

Los derechos, garantías y libertades estipulados en un tratado internacional de derechos fundamentales, por su naturaleza, son operativos, ya que el objeto y razón de ser de una convención de derechos humanos, así como la clara intención de las partes, es reconocer a favor de las personas ciertos derechos y libertades, y no regular sus relaciones entre sí.[62]

B. *La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la obligación del estado mexicano de respetar los derechos fundamentales*

Este tratado internacional, establece la obligación de cada Estado parte para adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.[63]

Esta obligación del Estado parte implica que las medidas de derecho interno han de ser *efectivas.* Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea realmente cumplido en su orden jurídico interno. Y esas medidas son efectivas cuando la comunidad, en general, adapta su conducta a la normativa de la Convención y, en el caso de que así no sea, cuando se aplican efectivamente las sanciones previstas en ellas.[64]

El compromiso adquirido para cumplir con las disposiciones de la Convención, así como sus consecuencias, no involucran únicamente al gobierno, a la administración pública o a determinadas corporaciones ejecutivas, sino al Estado en su conjunto. Esto significa que dicho

[62] Vega, Juan Carlos y Graham, Marisa Adriana (directores), *Jerarquía constitucional de los tratados internacionales,* Buenos Aires, Astrea, 1996, p. 43.
[63] Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH). Caso Garrido y Baigorra. Argentina, párrafo 68.
[64] *Ibidem,* párrafo 69.

compromiso y consecuencias se extienden a todos los órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y demás entes que integren la estructura del Estado (por ejemplo, entes autónomos, etcétera). Ninguno de ellos podrá sustraerse a los compromisos adquiridos por el Estado, interpretando que éstos sólo atañen al Ejecutivo.

> Según el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:
>
> Los Estados Partes […] se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Además, los compromisos adquiridos mediante la firma y ratificación de un tratado internacional sobre derechos humanos, así como sus consecuencias, no involucran únicamente al gobierno, a la administración pública o a determinadas corporaciones ejecutivas, sino al Estado en su conjunto.

> Esto significa que dichos compromisos y consecuencias se reflejan sobre todos los órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y entes autónomos. Ninguno de ellos podría sustraerse a los compromisos adquiridos por el Estado, aduciendo que éstos sólo atañen al Ejecutivo.[65]

La obligación contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción

[65] García Ramírez, Sergio y Toro Huerta, Mauricio Iván del, "México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos", en García Ramírez, Sergio (coord), *La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,* México, UNAM-CIDH, 2001, p. 31.

implica el deber de los Estados parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.[66]

C. *La adopción de medidas de los Estados parte para la protección de los derechos fundamentales*

> En ese sentido, los Estados parte deben adoptar medidas en dos vertientes:
>
> Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.[67]

En igual sentido, el artículo 2 de la Convención Americana establece que "los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades".

Una vez suscrito un tratado, ratificado y depositado, por definición no le es oponible norma alguna del derecho interno de los países signatarios, inclusive de sus respectivas Constituciones.[68]

El rápido crecimiento en el número de tribunales internacionales durante las últimas décadas y la consiguiente proliferación de fallos emitidos por éstos están comenzando a tener un fuerte impacto sobre las sentencias de las cortes nacionales.

---

[66] CIDH. Caso Velásquez Rodríguez, párrafo 166.
[67] CIDH. Caso Cantoral Benavides. Perú, párrafo 178.
[68] Gordillo, Agustín, "La creciente internacionalización del derecho", en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI,* México, UNAM, 2002, p. 73.

> Cada vez más, las cortes nacionales están tomando en cuenta la jurisprudencia de los tribunales internacionales, para así evitar interpretar sus leyes internas de una manera que podría violar las obligaciones internacionales de su país, o bien para adecuar su derecho interno a las normas legales internacionales emergentes.[69]

Un sistema interno de derechos fundamentales de un Estado democrático no ha de poner vallas ni cohibir a la fuente internacional, porque la completitud con la cual el sistema cierra, sostiene Bidart Campos, "no es compatible con egoísmos".[70]

D. *La expedición de reglamentos y el respeto a los derechos fundamentales*

Sobre este punto, debemos recordar, en primer lugar, que en el derecho internacional, un Estado que ha celebrado un convenio internacional sobre derechos humanos, debe introducir obligatoriamente en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas. Esta regla aparece válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente.

Además, en virtud del principio de buena fe, consagrado en el artículo 31.1 de la Convención de Viena, si un Estado suscribe y ratifica un tratado internacional, "especialmente si trata de derechos humanos, como es el caso de la Convención Americana, tiene la obligación de realizar sus mejores esfuerzos"[71] para adecuar sus normas jurídicas a la legislación internacional que él por voluntad propia se obligó a cumplir.

La protección de los derechos fundamentales o derechos esenciales así entendidos va unida necesariamente a la restricción del ejercicio del

---

[69] Buerguenthal, Thomas, "La jurisprudencia internacional en el derecho interno", en Nieto Navia, Rafael (editor), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos,* San José, 1994, p. 67.
[70] Bidart Campos, Germán J., "La interpretación de los derechos humanos en la jurisdicción internacional y en la jurisdicción interna", en Nieto Navia, Rafael (editor), *La Corte y el sistema interamericanos de derechos humanos,* San José, 1994, p. 49.
[71] CIDH. Caso Loayza Tamayo. Perú, párrafo 80.

poder estatal. La comunidad internacional reconoce la existencia de estos derechos y obliga objetivamente a los Estados a no vulnerar ni obstaculizar su pleno goce y ejercicio, así como a garantizar la vigencia sociológica de aquellos en su territorio, por el bien común, so pena de reparar y responder frente a la comunidad internacional.

En el caso de nuestro país, las nuevas legislaciones, sobre todo las de origen estatal, han buscado el respeto de los derechos fundamentales de los individuos.

Así lo disponen, por ejemplo, el artículo 83, del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, que establece:

> Los reglamentos en general, y especialmente los que regulan las actividades de los habitantes del municipio, vecinos o transeúntes, respetarán invariablemente las garantías individuales, buscando siempre las condiciones que propicien la paz, la seguridad y tranquilidad públicas y el consiguiente logro de un desarrollo justo y armónico en la vida de las comunidades.
> Los municipios deberán promover e instrumentar en sus reglamentos las garantías necesarias para que la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la justicia social de todas las personas y de los grupos en que se integran, sean reales, efectivas y democráticas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todas las personas y de los grupos en la vida política, económica, cultural y social del estado.

Esto muestra que en el municipio mexicano, que es la circunscripción más pequeña del país, se realizan grandes esfuerzos por armonizar las normas administrativas de carácter general con los tratados internacionales sobre derechos humanos, con la CPEUM y con las Constituciones locales.

Y aunque las diferentes normas legislativas no hablan de ajustar dichas disposiciones administrativas de carácter general y los reglamentos a los

tratados internacionales sobre derechos humanos, si debemos reconocer que es un gran avance en el respeto a los derechos fundamentales por parte del legislador local y de las autoridades municipales, pues en la mayoría de los estados, las leyes orgánicas municipales han establecido lineamientos generales para la aprobación y expedición de reglamentos.

De este modo, las autoridades o funcionarios encargados de la elaboración y expedición de normas administrativas de carácter general y de reglamentos, deben sujetarse a normas específicas.

Así, en la expedición de alguna norma general de carácter administrativo, los encargados de elaborarla, tendrán que tener en cuenta, obligatoriamente, el respeto a los derechos fundamentales.

2. *Principio de reserva de ley*

Este principio consiste en que, conforme a la CPEUM y a los tratados internacionales, hay materias que sólo pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material. En estos casos tanto la CPEUM como los tratados internacionales emplean términos claros y precisos para prevenir que determinada materia debe ser regulada por una ley.

El principio de reserva de ley, que desde su aparición como reacción al poder ilimitado del monarca hasta su formulación en las Constituciones modernas ha encontrado su justificación en la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados (tradicionalmente libertad personal y propiedad), prohíbe al reglamento abordar materias reservadas en exclusiva a las leyes del Congreso, como son las relativas a la definición de los tipos penales, las causas de expropiación y la determinación de los elementos de los tributos.[72]

El reglamento, desde el punto de vista material, es un acto legislativo, pero nunca puede contener materias que están reservadas a la ley,

[72] *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* México, SCJN, novena época, tesis 2a./J. 29/99, tomo IX, abril de 1999, p. 70.

o sea, a actos que pueden emanar de la facultad que corresponde al Poder Legislativo, porque desaparecería el régimen constitucional de separación de funciones.[73]

A pesar de que el ámbito material de la ley es ilimitado (primacía de ley), el texto constitucional reserva expresa y directamente a la ley la regulación de ciertas materias; formula mandatos al legislador para que sea él, y no otro centro de la producción jurídica, el que dicte las reglas ordenadoras de una determinada institución, de un concreto derecho o de una específica relación jurídica; es decir, "la reserva de ley comporta un nítido límite al ejercicio de la potestad reglamentaria".[74]

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, expidió una interesante tesis de jurisprudencia donde señala que:

> Para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: 1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo -adjetivo y sustantivo- para los Municipios de un Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad; 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo; 3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal

[73] Ver *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p.150.
[74] Valdes Dal-Re, Fernando, "La potestad reglamentaria en el ordenamiento laboral", *Revista Española de Derecho Constitucional,* Madrid, año 9, número 26, mayo-agosto, 1989, p. 53.

> no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio; y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar "las bases generales de la administración pública municipal", comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.[75]

El principio de reserva de ley deviene de la necesidad de preservar los bienes jurídicos de mayor valía de los gobernados, por tanto es que se prohíbe al reglamento abordar materias cuya regulación está reservada de manera exclusiva a las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por los congresos locales.[76]

Este límite a la facultad reglamentaria está referido al tipo de norma que la Constitución prevé que debe regir determinadas materias.

---

[75] Tesis de jurisprudencia P./J. 45/2011 (9a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, t. 1, p. 302. RUBRO: REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

[76] Ver *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p. 150.

En efecto, la reserva de ley parte de la voluntad del Constituyente de que ciertas materias y sus contenidos sean regulados por un órgano que no solamente sea representativo, pues también los miembros del Ayuntamiento son elegidos por sufragio universal, sino por un órgano plural, en el sentido de recoger la opinión de los diversos sectores representados en el Congreso de la Unión.

No obstante lo anterior, es importante señalar lo expuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente tesis de jurisprudencia:

> El principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes en materia municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el de competencia y no el de jerarquía. Ello implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos -al igual que, como se subrayó al resolver la controversia 146/2006, sucede también con los reglamentos sobre organización municipal-, no derivan su validez de las normas estatales (ni de las federales) sino que la validez de ambos tipos de normas procede directa y exclusivamente de la Constitución. Lo anterior implica que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los que provienen de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene las atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas. Esto es, la Constitución, en el ámbito referido, atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos campos materiales a entes u órganos

> de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo su protección.[77]

Se acaba de indicar que la reserva de ley, concebida como categoría general, actúa en dos frentes: "impone una rigurosa restricción al poder normativo autónomo del Gobierno, vedándole el ejercicio del mismo en el ámbito reservado a la ley, y mandata al legislador para que regule una materia concreta".[78]

> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado importante determinar los alcances de las reservas de ley que establece la Constitución, es decir, precisar hasta qué punto el legislador debe desarrollar una materia reservada y qué parte de ésta puede ser desarrollada o complementada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria. La importancia de lo anterior radica en que resulta igualmente inconstitucional que un reglamento del presidente de la República regule una materia reservada a la ley, como que el propio Poder Legislativo otorgue competencia reguladora al Ejecutivo Federal en aquellas materias que la Constitución reserva a la regulación legislativa.

La reserva de ley tiene así un "valor sustancial", exigiendo un contenido normativo a la ley cierto y concreto, coincidente con la materia reservada.[79]

Partiendo de la pluralidad de formas a través de las que se estatuye en el texto constitucional la reserva legal, un sector de la doctrina ha elaborado una escala de la reserva legal, construyendo dos tipos de reserva de ley, directamente deducibles del valor atribuido a la institución, y cuyo

---

[77] Tesis de jurisprudencia P./J. 43/2011 (9a.), Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Décima Época, Libro I, Octubre de 2011, t. 1, p. 301. RUBRO: REGLAMENTOS MUNICIPALES DE SERVICIOS PÚBLICOS. SU RELACIÓN CON LAS LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA Y NO POR EL DE JERARQUÍA.
[78] Valdes Dal-Re, Fernando, *op. cit.* (nota 74), p. 57.
[79] Ibidem, p. 58.

efecto es modular el alcance de la reserva. El primero es la reserva legal absoluta o cualificada, sólo por ley, que comprende los supuestos que inciden en un derecho fundamental o en una posición de libertad. En estos casos apenas hay margen para la colaboración internormativa. El reglamento sólo es posible como ejecución, como organización de la actividad administrativa precisa para garantizar el derecho, teniendo vedada la potestad reglamentaria introducir opciones políticas. En los otros supuestos, por el contrario, la reserva de ley busca exclusivamente la decisión del legislador para impulsar la actividad administrativa. A la ley corresponde, en este segundo tipo, "fijar los objetivos, el procedimiento y la organización, defiriendo al Reglamento su concreta articulación".[80]

> Entonces el objeto del reglamento está determinado por las medidas o actos tendientes a la ejecución de las leyes, o bien, si cabe la expresión "la materia reservada" al reglamento debe considerarse que está determinado por los actos que tiendan a lograr la ejecución de las leyes; de ahí que lo abstracto y lo general del reglamento se circunscribe a la zona de ejecución de la ley. El reglamento, pues, tiene como finalidad facilitar la aplicación de la ley a las situaciones o casos concretos que ésta regula en sus hipótesis normativas.

3. *Principio de subordinación a la ley*

A. *Noción general*

En virtud de este principio, el reglamento no sólo no puede contrariar a la ley, sino que debe adecuarse a las diferentes leyes que conforman el derecho positivo mexicano en lo general y particularmente a aquella cuyos preceptos detalla.

Es decir, el principio de subordinación a la ley exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice, y en la que encuentre su justificación y medida.[81]

---

[80] *Ibidem*, p. 59.
[81] *Idem*.

En la medida en que el reglamento es una de las formas de manifestarse la actividad administrativa, y "dado el sometimiento pleno a la ley y al Derecho [...] la potestad reglamentaria es en el derecho positivo una potestad subalterna, subordinada a la ley"[82] y que no cabe ejercer sin contar con la oportuna y previa base legal. La vinculación positiva de todo reglamento a la ley, sin resquicios ni excepciones, conduce a la privación al gobierno de una potestad reglamentaria autónoma.

La ley tiene preferencia sobre el reglamento, pues las disposiciones de aquélla no pueden ser modificadas por éste.

La delimitación del ámbito de la potestad reglamentaria, cuestión de extraordinaria complejidad, y en la que se aprecian acusadas discrepancias doctrinales, "se resuelve [...] por la acción combinada de dos principios: reserva de ley y supremacía de ley",[83] cuya función consiste en demarcar positivamente la regulación legal, o, expresada la idea desde otro ángulo, en acotar negativamente la regulación reglamentaria definiendo, a la postre, los lugares de la ley y del reglamento en el ordenamiento jurídico.

Así, ha sostenido la Corte en la controversia constitucional 22/2001 que, desde el punto de vista material, tanto las leyes como los reglamentos son similares. Aquéllas se distinguen de éstos básicamente en que los segundos provienen de un órgano que al emitirlos no expresa la voluntad general del Congreso de la Unión, sino que está instituido para acatarla en cuanto dimana de las normas expedidas por el Poder Legislativo, de donde, por definición, son normas subordinadas, de lo cual se sigue que la facultad reglamentaria se halla regida por dos principios: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma.[84]

El reglamento tiene como finalidad el desarrollo de las normas establecidas en la ley reglamentada; no puede contrariar éstas, pero sí

[82] Ibidem, p. 49.
[83] Ibidem, p. 47.
[84] Ver *Diario Oficial de la Federación* del 3 de junio de 2002, p. 150.

adecuarlas a las múltiples situaciones que pueden quedar regidas por ellas.[85]

La facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, para remediar el olvido o la omisión, como tampoco para modificarla. Por tal motivo, si el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes a las contenidas en la norma que busca reglamentar.[86]

[85] Idem.
[86] Idem.

Facultad reglamentaria municipal, es una publicación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato. Cantarranas número 6, Zona Centro, C. P. 36000, Guanajuato, Guanajuato, México.
Teléfono 01 473 73 21525. tcagto.gob.mx

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación, sin previa autorización escrita del titular del copy right

Esta edición consta de 500 ejemplares
y fue impresa en enero de 2014
se imprimió en los talleres de
Linotipográfica Dávalos Hermanos S.A. de C.V.,
Paseo del Moral 117 Col. Jardines del Moral
Tel. (477) 717 1993

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL ESTADO DE GUANAJUATO
CANTARRANAS NÚM.6, ZONA CENTRO
C.P. 36000, GUANAJUATO, GTO.
TEL. 01 (473) 73 21893
tcagto.gob.mx

ISBN: 978-607-95882-6-7
9 786079 588267