



Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO DOS

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Marco
Jurídico y
la Facultad
Reglamentaria
de los
Municipios

DOS

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuauhtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie de 10 ejemplares y pertenece al acervo cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAFED

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural



Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.



Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- Política Ambiental.
- La Gestión Ambiental Municipal
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo de la Autoridad Municipal.
- Trabajo en Equipo.
- Comunicación Eficaz.
- Toma de Decisiones.
- Negociación y Manejo de Conflictos.

Contenido

Capítulo I

Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.....1

Capítulo II

Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.....27

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 *“Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal”* con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y
el Desarrollo Municipal.
Secretaría de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
Instituto Nacional para el Desarrollo de
Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El principio básico de la administración pública es que sólo se puede hacer lo que está permitido, en ese sentido, todo lo que no está permitido está prohibido. El marco jurídico, es decir, la serie de leyes, reglamentos, minutas y bandos que delimitan el ejercicio del gobierno, son la piedra angular que rige, orienta y da sentido a la gestión pública. Sin lugar a dudas, el primero que está obligado a cumplir con la ley, es el gobierno, de ahí la importancia de analizar el marco jurídico que le impone su ejercicio.

La ley le señala a los gobiernos y también a los ciudadanos, qué pueden y deben hacer. A partir de la ley, llevamos a cabo la administración de los recursos públicos en los municipios y determinamos cuáles son las funciones de cada una de las personas que integran los ayuntamientos. El régimen jurídico nos indica, de igual manera, qué podemos hacer los ciudadanos, cuando nos organizamos en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y cuáles son nuestras atribuciones.

El tomo que tienes en tus manos, pretende acercarte de una manera sencilla a la serie de instrumentos jurídicos que reglamentan la actividad de los gobiernos municipales, de tal forma, que su comprensión facilite el diseño, programación e implantación de las acciones de los gobiernos con su sociedad, dentro del esquema de institucionalidad que se deriva de la ley.

Su lectura tiene como objetivo comprender que el gobierno está obligado a realizar acciones en su territorio, pero también, hay muchas otras que no puede hacer, si las hiciera, violaría lo que la ley dice. El orden, la institucionalidad y el desarrollo que todos anhelamos en nuestro país, pero sobre todo en el campo, dependen de que conozcamos y respetemos cabalmente, lo que la ley nos señala.

capítulo uno

Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación

capítulo dos

Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento

Estructura jurídica del municipio

En la década de los sesenta se realizaron las primeras Reuniones Nacionales de Presidentes Municipales dando como resultado un diagnóstico de la situación real de los municipios. Se dieron pasos trascendentales hacia una mayor descentralización en materia administrativa, política y económica, como consecuencia en los años ochenta, se reformó al artículo 115 constitucional, este hecho trajo un cambio a nivel jurídico y político, convirtiéndose éste en instrumento idóneo para el fortalecimiento del Municipio.

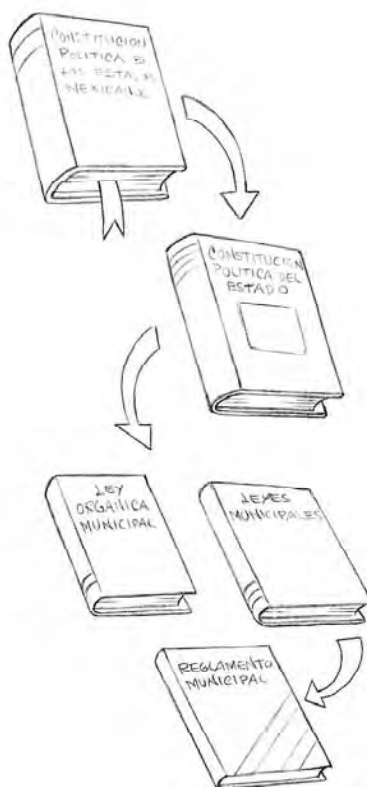
Vale la pena mencionar que las reformas al artículo 115 se refieren, fundamentalmente, a la distribución de competencias federal, estatal y municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios.

El marco jurídico del gobierno y la administración municipal se conforma por:

- Constitución federal.- Norma fundamental de la estructura política municipal.
- Constituciones estatales y leyes locales.- Regulan la estructura del gobierno y la administración, el funcionamiento del poder político municipal, las facultades de sus órganos y las finanzas municipales.
- Reglamentos municipales.- Facilitan el cumplimiento de las leyes federales y estatales.

Conforme a lo expuesto jerarquizamos a la legislación de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de cada uno de los 31 estados soberanos que forman la federación mexicana.
- Legislación Local: leyes orgánicas municipales, leyes de hacienda municipales, leyes anuales de ingresos y presupuestos de egresos municipales y, en su caso, otras leyes dictadas por el Congreso local en cada entidad federativa.
- Reglamentos municipales, expedidos por el Ayuntamiento de que se trate.



Artículo 115 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(vigente al 20 de marzo de 2003)

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

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y 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.

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

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 buen 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.



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

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

b) los casos en que se requiera el acuerdo de 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 a que se refieren tanto las fracciones iii y iv del artículo 115, como el segundo párrafo de la fracción vii del artículo 116 de la Constitución;

d) el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

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



Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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,

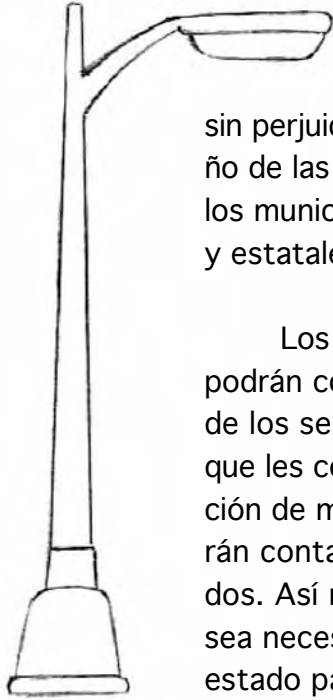
f) rastro,

g) calles, parques y jardines, y su equipamiento,

h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución: policía preventiva municipal y tránsito; y

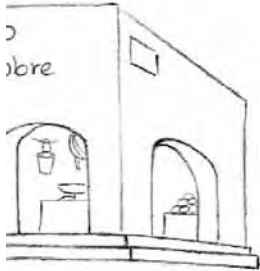
i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera



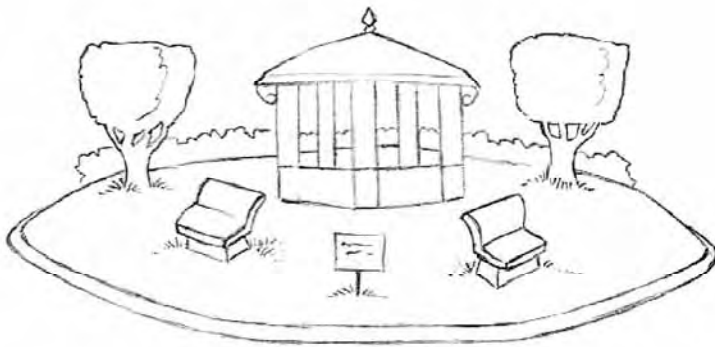


sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más entidades federativas, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de sus estados. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el gobierno del 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.



Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.



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

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

Así mismo podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o 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 ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán 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.

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

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.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- 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, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

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) 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 cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; y

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

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. La Policía Preventiva Municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en los casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente.



VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX. Derogada.

X. Derogada.



Constituciones estatales

Las constituciones estatales dedican un capítulo especial al artículo 115 de la Constitución Política, señalando su competencia territorial, actuación legal y facultades administrativas.

En las constituciones estatales se establece que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado denominado Ayuntamiento, el que será una asamblea deliberante y el órgano máximo del gobierno municipal, a través del cual, el pueblo ejerciendo su voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad.

Los ayuntamientos como cuerpos colegiados, tienen autoridad y competencia en los asuntos que les señalen las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales.

Las constituciones locales reconocen que los ayuntamientos tienen personalidad jurídica propia para todos los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia entre ellos y los gobiernos estatales.

En este sentido, las constituciones estatales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expidan las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en sus circunscripciones territoriales. De esta manera, los ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Las constituciones estatales señalan que se conforman por un Presidente Municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las propias constituciones y las leyes orgánicas municipales.

En algunos casos las constituciones estatales determinan la forma de elección, en otros es la ley electoral o de procesos electorales de cada estado.

Los miembros del Ayuntamiento en su mayoría son electos directamente, mediante el principio de votación mayoritaria relativa; sólo un determinado número de regidores serán designados conforme al principio de representación proporcional, lo cual se hará considerando el número de habitantes registrados en el último censo general de población.

Las constituciones estatales señalan requisitos para ser miembro del Ayuntamiento, ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, dependiendo del estado; no desempeñar cargos de la federación ni del estado y no ser ministro de ningún culto.



Los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años, la ley orgánica municipal y la ley de procesos electorales de cada entidad determinan el tiempo y la forma en que deberá hacerse dicha renovación, considerando que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter; los suplentes sí pueden ser electos como propietarios para el periodo inmediato posterior.

Las constituciones estatales establecen la creación y supresión de ayuntamientos como una facultad exclusiva del Congreso local.

Las constituciones estatales señalan la facultad que tienen los municipios para administrar libremente su hacienda.

Las constituciones locales establecen que las legislaturas de los estados serán las encargadas de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así como los presupuestos de egresos.

Las constituciones estatales, conforme al espíritu del artículo 115 Constitucional Federal, especifican las facultades y atribuciones de los municipios para prestar los servicios públicos.

La reglamentación municipal

Por mandato constitucional los ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria.

Por facultad reglamentaria se entiende la posibilidad que tienen los ayuntamientos de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Cada Ayuntamiento deberá elaborar y expedir el *Bando de Policía y Buen Gobierno*, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del estado, en las leyes orgánicas municipales, en las leyes de hacienda municipal y en otras leyes de aplicación municipal.



Bando de Policía y Buen Gobierno

El *Bando de Policía y Buen Gobierno* es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. El *Bando de Policía y Buen Gobierno* es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este reglamento debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

Este ordenamiento otorga a la Contraloría Municipal la capacidad de evaluar y establecer un control en la operación de gobierno. También definirá las responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir.

De manera general, los aspectos que debe contemplar son los siguientes:

1. Disposiciones Generales. Objetivos y fines del Municipio.
2. Integración del Territorio Municipal. División política. Autoridades auxiliares.
3. Población Municipal. Habitantes del municipio. Vecinos del municipio. Ciudadanos del municipio. Sus derechos y obligaciones. Causas de la pérdida de la vecindad.

4. Gobierno y Administración Municipal. Autoridades municipales. Órganos administrativos. Sus atribuciones y funciones.

5. Hacienda Municipal. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.

6. Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Atribuciones y obligaciones del municipio. Derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes. Lineamientos técnicos. Formas de participación comunitaria.

7. Protección Ecológica. Disposiciones generales para la prevención y control de la contaminación ambiental. Disposiciones para la descarga de aguas residuales y desechos sólidos. Medidas para la conservación de la flora y fauna silvestre. Lineamientos y acciones para la restauración y establecimiento de reservas ecológicas.

8. Servicios Públicos Municipales. Definición e identificación. Formas de administración. Derechos y obligaciones de los usuarios. Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.

9. Actividades de los Particulares. Disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios. Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos. Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento. Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos. Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos prohibidos por la ley.

10. El Bienestar Social. Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio. Disposiciones para la conservación de la salud pública. Tareas y acciones de asistencia social. Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos.

11. El Orden y la Seguridad Pública. Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo. Obligaciones y funciones de la Policía Preventiva Municipal. Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía pública. Normas de seguridad contra incendios. Funcionamiento del Corral del Consejo. Normas para la realización de manifestaciones públicas.

12. Infracciones y Sanciones. Determinación de las faltas e infracciones al *Bando de Policía y Buen Gobierno*.

Determinación de las sanciones. Normas para la aplicación de sanciones. Los capítulos del *Bando de Policía y Buen Gobierno* pueden ser los anteriores, o bien aquéllos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio. El *Bando de Policía y Buen Gobierno* tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.



Los reglamentos municipales

Los ayuntamientos deben expedir además del *Bando de Policía y Buen Gobierno*, reglamentos sobre los diferentes aspectos de la vida municipal.

El reglamento es un conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

- El que establece y regula la organización y funcionamiento interno del Ayuntamiento.
- Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

La elaboración, aprobación y vigencia de los reglamentos

La elaboración de un reglamento debe fundamentarse en un análisis de las necesidades del Municipio. Las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar, de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad.

Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o de los regidores, el primero designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

En sesión de Cabildo el Ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de Cabildo. El Ayuntamiento deberá establecer el período de vigencia, el cual generalmente es de tres años.

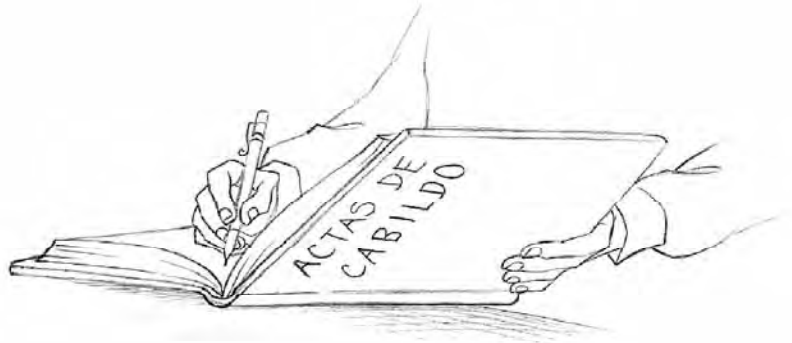
Los reglamentos deberán ser publicados en los periódicos o gacetas de los gobiernos de los estados respectivos y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del Municipio. En todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que de suyo señale la ley orgánica municipal.

Aplicación de los reglamentos

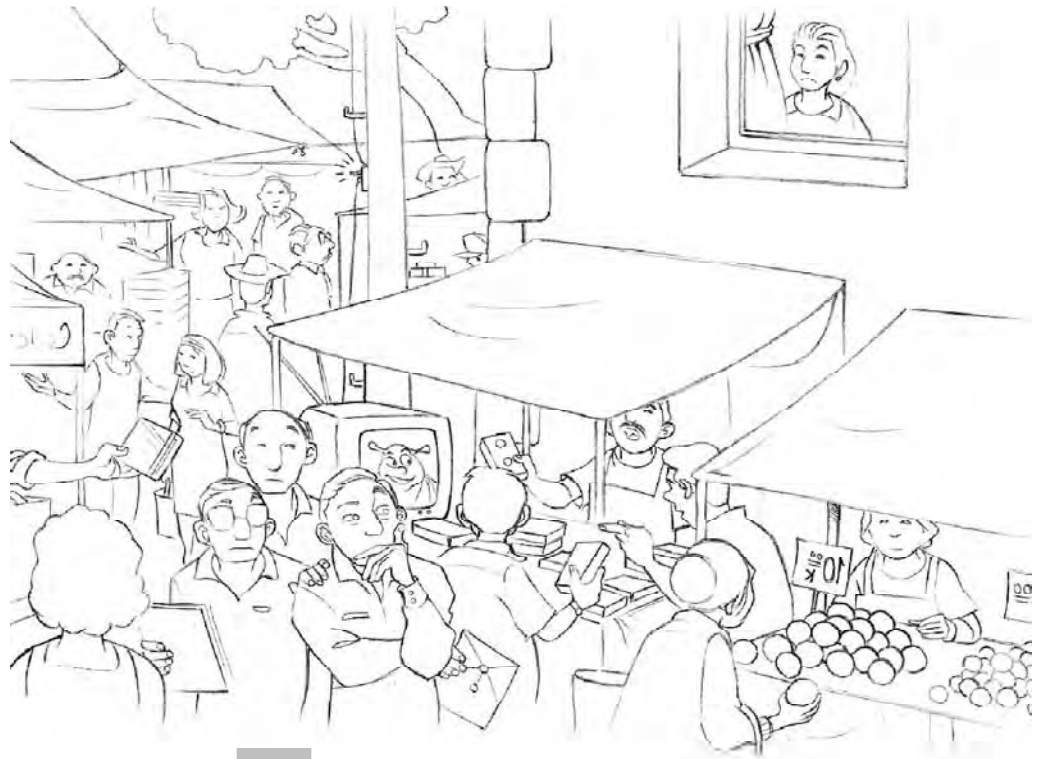
La aplicación de los reglamentos consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas.

El Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurará en toda medida la aplicación de las sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Una correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos llevará necesariamente a grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen todos



los aspectos de la vida municipal, la administración pública municipal se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad. Sin embargo, no todos los aspectos de la vida municipal pueden o deben ser reglamentados, existen algunos elementos que condicionan o impiden de manera lógica la aplicación de una disposición reglamentaria, éstos son: las tradiciones, usos y costumbres de la comunidad; la autoridad tradicional de grupos étnicos; la participación comunitaria de autogestión y en actos cívicos; y la manifestación de sus demandas y requerimientos.



La modificación de los reglamentos

Los reglamentos se modificarán cuando el Ayuntamiento considere necesario adecuarlos a sus necesidades.

También pueden modificarse cuando termine su período de vigencia, en base al:

- Análisis de necesidades
- Iniciativa
- Discusión
- Dictamen
- Publicación
- Aplicación

Al inicio de su gobierno, el Presidente Municipal deberá hacer una revisión de toda reglamentación existente, para identificar cuáles requieren ser modificados, o bien, adecuados.

Marco Jurídico Municipal

CONSTITUCIÓN POLÍTICA	LEYES REGLAMENTARIAS	CONSTITUCIONES ESTATALES
<p>Art. 3°. Educación.</p> <p>Art. 4°. Salud.</p> <p>Art. 5°. Obligatoriedad de desempeño de cargos concejiles.</p> <p>Art. 26°. Planeación.</p> <p>Art. 31°. Obligaciones de los mexicanos.</p> <p>Art. 36°. Obligaciones ciudadanas.</p> <p>Art. 73°. Facultades del Congreso Federal. Frac. XXV – XXIX</p> <p>Art. 108°. Servidores públicos.</p> <p>Art. 115°. Párrafo Segundo.- Carácter efectivo y definitivo de los miembros del Ayuntamiento; no reelección inmediata. Párrafo Tercero.- Suspensión o desaparición de Ayuntamientos. Párrafo Cuarto.- Concejos municipales. Frac. II, III, IV, V, VI, VII, VIII.</p> <p>Art. 116°. Convenios, Frac. VIII.</p> <p>Art. 123°. Relación de trabajo. Frac. XII, XXV, XXVI.</p> <p>Art. 130°. Culto religioso</p>	<p><i>Ley General de Educación.</i> D.O. 13 de julio de 1993.</p> <p><i>Ley de Salud.</i> D.O. 7 de febrero de 1993.</p> <p><i>Ley General de Asentamientos Humanos.</i> D.O. 15 de julio de 1992.</p> <p><i>Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.</i> D.O. 17 de agosto de 1968.</p> <p><i>Ley Agraria.</i> D.O. 6 de enero de 1992.</p>	<p><i>Ley Orgánica Municipal.</i> 1.- Objeto.</p> <p>2.- Organización territorial.</p> <p>3.- Habitantes y vecinos del lugar.</p> <p>4.- Gobierno Municipal a) Elección de Ayuntamientos. b) Instalación. c) Procedimientos entrega-recepción.</p> <p>5.- Suspensión, desaparición de Ayuntamiento y suspensión y revocación del mandato de sus miembros.</p> <p>6.- Disposiciones jurídicas del Ayuntamiento.</p> <p>7.- Servicios públicos municipales.</p> <p>8.- Hacienda pública municipal.</p> <p>9.- Desarrollo urbano municipal.</p> <p>10.- Administración pública municipal.</p> <p>11.- Órganos de participación y colaboración ciudadana</p> <p>12.- Garantías, recursos, responsabilidades y sanciones</p>

Marco Jurídico

Constitución Política
de los Estados
Unidos Mexicanos

MUNICIPIO

ARTÍCULOS
que mencionan
al régimen municipal

Art. 40
El Estado
Federal está
compuesto por
entidades
federativas
libres.

Art. 41
El pueblo ejerce
su soberanía por
medio de los
poderes de la
Unión.

Art. 115
Los Estados
portarán para su
régimen interior,
la forma de
gobierno
republicano.

Art. 124
Las facultades
que no están
expresamente
concedidas.

ARTÍCULOS

- 3. Educación
- 4. Salud
- 5. Obligatoriedad
- 26. Planeación
- 31. Obligación de los mexicanos
- 36. Obligaciones del ciudadano
- 73. Facultades del Congreso
- 108. Servidores públicos
- 116. Convenios
- 117. Empréstitos
- 123. Relación de trabajo
- 130. Cultos religiosos

Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento

En tanto que la República Mexicana se rige federalmente, se presenta la existencia de dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados.

Las atribuciones de las entidades federativas que consolidan su autonomía y capacidad jurídica se establecen en los artículos 40, 41, y del 115 al 122, por lo cual cada uno de los estados cuenta con su propia constitución y de ella se derivan sus respectivas normas, así como la legislación constitucional, reglamentaria y orgánica: leyes orgánicas correspondientes de los poderes estatales, las de hacienda, planeación, salud, educación, procesos electorales y la legislación civil y penal del orden local.

De la legislación local, los ordenamientos que guardan mayor relación con los municipios son, entre otros:

- Constitución Política de la Entidad
- Ley Orgánica Municipal
- Ley de Hacienda Estatal
- Ley de Hacienda Municipal
- Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado y sus Municipios
- Ley Estatal de Obra Pública



Las leyes normativas locales podrían clasificarse en constitucionales *reglamentarias* y *orgánicas*. En este apartado, nos referiremos especialmente a las Leyes Orgánicas Municipales.



Leyes Orgánicas Municipales

De acuerdo con la definición de ordenamiento orgánico, establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las constituciones generales de la República y estatales, donde se señalan las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos. Una sola ley rige para todos los municipios de una entidad federativa.

Cabe señalar que la denominación de ley orgánica cambia de estado a estado, siendo sus designaciones más comunes: Ley Orgánica Municipal, Código Municipal o Ley Orgánica del Municipio Libre.

LEY ESTATAL DE
OBRA PÚBLICA



I. Reglamento

Según el *Manual de Reglamentación Municipal*: “el reglamento es una colección ordenada de reglas y preceptos que se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia y otro servicio”, en el mismo senti-



INDA
PAL

do puntualiza que: “el reglamento es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley.”

En el caso de los reglamentos expedidos por los ayuntamientos se está ante el caso de reglamentos autónomos, derivados del ejercicio de la facultad reglamentaria que se encuentra expresamente en la fracción II del artículo 115 Constitucional.

Así, ante esta peculiaridad, es necesario distinguir al *Reglamento Municipal* de otros cuyo origen es alguna instancia administrativa.

Características de los Reglamentos



- a) Son de carácter general, abstracto e impersonal.
- b) Son de interés público y observancia obligatoria.
- c) Se expiden solemne y formalmente en sesión de Cabildo en cumplimiento de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos.
- d) Extienden, interpretan y detallan las leyes que regulan el ámbito municipal.
- e) Su orientación jurídica puede ser de carácter gubernativo y/o administrativo.

- f) Regulan el ámbito local en un esquema federalista.
- g) Su expedición cumple registros similares al proceso legislativo (iniciativa, revisión, discusión, adecuación, aprobación, expedición e inicio de vigencia.
- h) Constituye una fuente de derecho en el ámbito municipal.
- i) Son normas secundarias de las leyes dentro de la escala o pirámide jurídica.



Otras resoluciones municipales

Complementan la presente descripción de la pirámide jurídica otras normas específicas que posibilitan al Ayuntamiento ajustar y detallar su actividad gubernativa y administrativa, dichas resoluciones son, principalmente:

Circulares.- Oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del Ayuntamiento y la administración municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular.

Disposiciones administrativas.- 1.- Documentos de carácter oficial que establecen y regulan los sistemas y procesos de la administración municipal tales como: manuales administrativos y guías e instructivos. 2.- Documentos que establecen los enlaces de la comunicación administrativa e institu-

cional como son: acuerdos, memorandos, comunicados y avisos. Las disposiciones administrativas comprenden también ordenamientos y avisos a los particulares, tal y como ocurre con el cierre obligatorio de establecimientos en ciertas fechas y horarios.

Aunque el carácter de estas resoluciones del Ayuntamiento es eminentemente administrativo, su función en la escala jurídica es determinante, ya que en ellos se cimienta la estructura y funcionamiento del municipio. Sin embargo, es importante reconocer que en la mayor parte de los municipios de México poco se ha avanzado para la concreción de sistemas administrativos que dirijan su acción con fundamento en un cuerpo reglamentario, por lo que se requiere la revisión de la plataforma legal que sostiene a la facultad reglamentaria y el planteamiento de los factores que limitan su ejercicio.

El Ayuntamiento, órgano colegiado del gobierno municipal. La institución del gobierno municipal es una fórmula antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes y que va evolucionando hasta adoptar la representación popular en el Cabildo.

Como todo gobierno local, el Ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un marco normativo que lo liga al Estado.



Características del Ayuntamiento

Dentro las características principales del Ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- a) Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- b) Funciona como asamblea deliberante.
- c) Es la máxima autoridad del municipio.
- d) Tiene personalidad jurídica propia.
- e) Está facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- f) Tiene funciones políticas y administrativas.
- g) Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- h) Su actuación política y administrativa está avalada constitucionalmente.

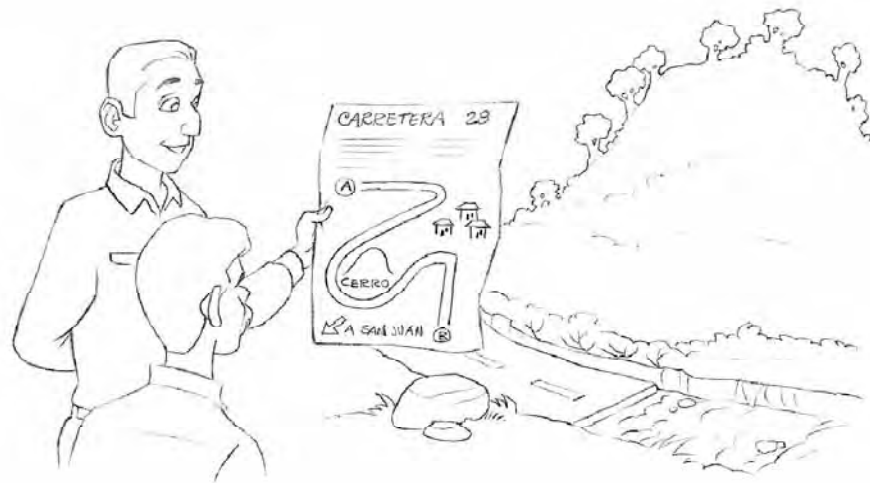
Autoridades Municipales del Ayuntamiento

Al referirnos al Ayuntamiento estamos haciendo mención del conjunto de integrantes que son autoridades municipales que ocupan los siguientes cargos de elección popular.

a) **Presidente Municipal.**- Es el representante político y administrativo del Ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que determine en gobierno deliberante. Es el representante de mayor rango, más no de mayor jerarquía al interior del Ayuntamiento.

b) **Síndico Procurador.**- Es la autoridad que tiene la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del Municipio. Así mismo es el mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la Hacienda Municipal y el interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar el Ayuntamiento.

c) **Regidores.**- Son los representantes populares en el Ayuntamiento que atienden las diferentes ramas de gobierno municipal, vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el Ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal.



Importancia de los reglamentos en la administración municipal

Con base en el análisis de las funciones y estructuras del gobierno y la administración municipal, puede inferirse que el reglamento es un instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del Ayuntamiento hacia la población; de la población entre sí y con relación al Ayuntamiento.

El reglamento municipal es el modelo del *deber ser* y el punto de referencia para ubicar un acto en las fronteras jurídicas de lo permitido y lo prohibido en el ámbito municipal.

De ahí que la reglamentación sea la fuente de derecho del municipio por lo que, en dicho carácter, el reglamento tiende a reunir una serie de condiciones que lo aproximan al conocimiento, consenso y cumplimiento por parte de la comunidad municipal. Dentro de estos principios destacan:

La Racionalidad Jurídica.- Representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que la ley, la jurisprudencia, la costumbre y la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar sólo aquello que sea justificable para contar con una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos, o bien, para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudique el interés público y privado.

Adaptabilidad.- Bajo este principio se enmarca la suficiencia y simpleza de la norma reglamentaria determinada por la cultura ciudadana, política, jurídica y administrativa, preponderante en la municipalidad, de tal manera que la norma se apegue a la realidad y no la realidad al precepto normativo.

Orden Jurídico Municipal.- El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal, en consecuencia, es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales. De estos tres principios se deriva una conclusión:

El reglamento es el elemento jurídico rector de los actos gubernativos del municipio, por lo cual rebasa su mera definición legalista debido a su acción en lo político, lo social y lo administrativo dentro del espacio de una municipalidad.

Beneficios de la Reglamentación en la Administración Municipal

Para ilustrar la importancia que presentan los reglamentos en el gobierno y la administración municipal, se plantean las siguientes ventajas:

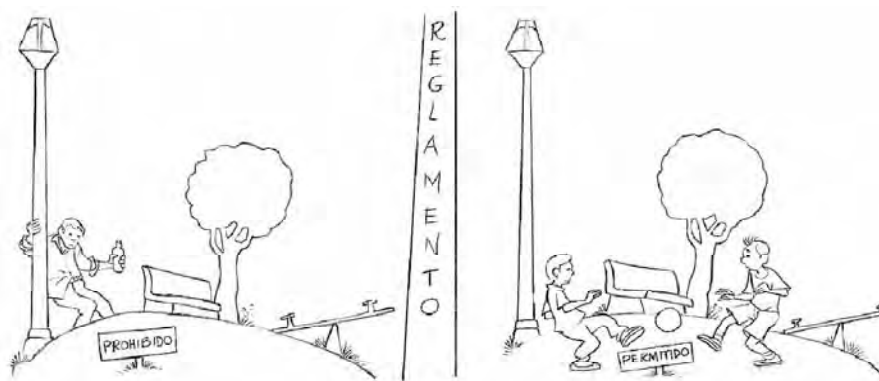
a) **Gubernativo:** Aportan una imagen del Ayuntamiento ante la comunidad desde el punto de vista político y admi-

nistrativo, ya que establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados.

b) **Jurídico:** Evitan la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal; el reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándose frente a cualquier posible recurso o interpretación.

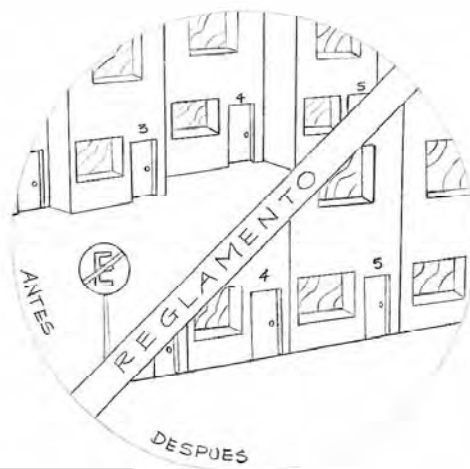
c) **Administrativo:** Genera un orden al definir facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos municipales en el ejercicio de la función pública. El reglamento permite tomar un punto de referencia (norma escrita) para efectuar un acto o tomar una decisión.

d) **Social:** Garantiza a la comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad, y en consecuencia, puede la población recurrir ante el Ayuntamiento para solicitar servicios de diversa índole con un conocimiento básico de su función en el ámbito local.



Finalidad del Reglamento

Este propósito está definido por causas genéricas del buen gobierno, por lo que la mayoría de los reglamentos municipales en esta parte se refieren al mejoramiento, progreso, desarrollo, armonización, beneficio, protección y garantías de la comunidad y localidad del Municipio, según la materia que se está regulando, por ejemplo: la finalidad del reglamento de construcciones es coadyuvar al desarrollo urbano de los centros de población estableciendo las bases técnicas y normativas mínimas para la construcción de inmuebles, de tal forma que sean funcionales y cómodas según el objeto al que están destinados.



Derechos y Obligaciones

En este caso, el contenido reglamentario define al conjunto de postulados, garantías y deberes definidos por los derechos y obligaciones. En este sentido los derechos son las capacidades de las personas para realizar y promover voluntariamente ante algunas instancias o autoridad un acto que está señalado en la ley como un privilegio sostenido, y sólo condicionado por las prevenciones que la misma ley realice.

Autoridad Responsable

Es la persona física o moral dotada legalmente de una potestad o poder público. Veamos:

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está frente a un órgano de autoridad.

(FRAGA, Diccionario Jurídico Mexicano, p. 247).

En el reglamento municipal la autoridad responsable es en primera instancia el Ayuntamiento y/o el Presidente Municipal; y en un ejercicio directo de la facultad o atribución, la autoridad correspondiente al titular de alguna dependencia de la administración municipal. Así, en el reglamento de construcciones, la autoridad responsable directa es el titular de la dependencia municipal encargada del desarrollo urbano.

Sanciones

Este contenido es uno de los que mayor relevancia tienen en un reglamento, ya que es el medio coactivo, de apremio físico o pecuniario, por el cual se exige u obliga a los ciudadanos para que cumplan con la norma.

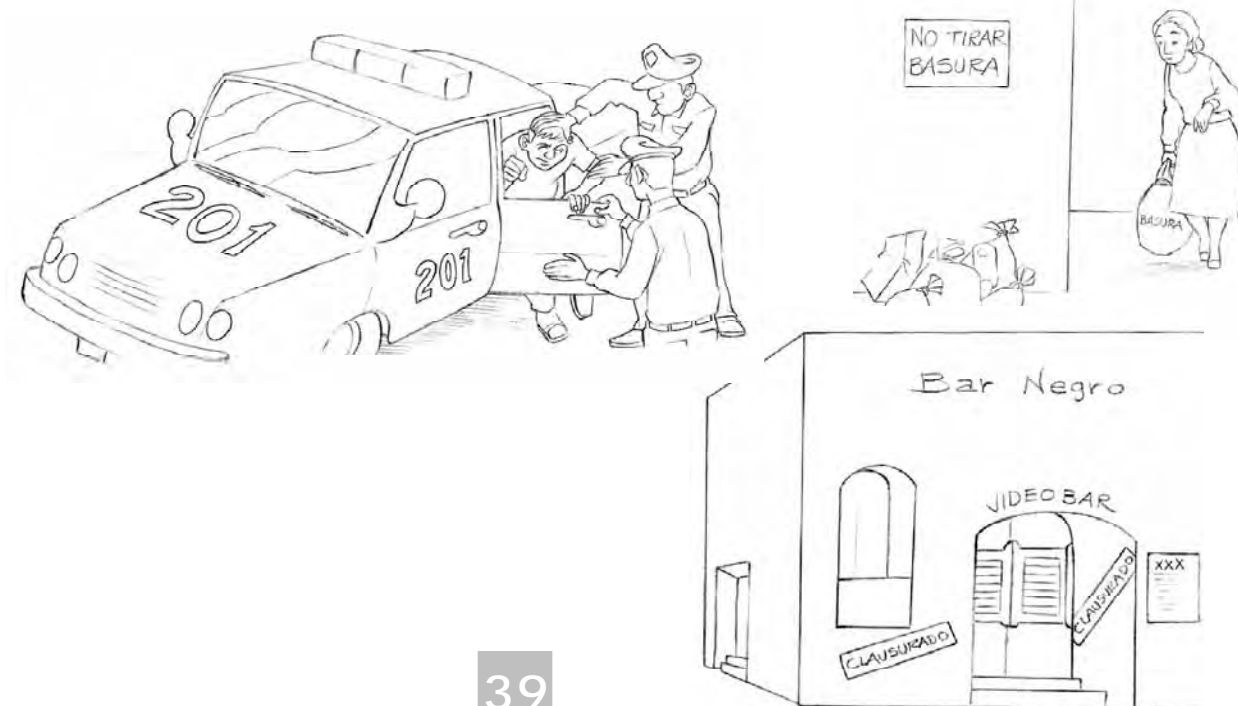
La sanción forma parte del ámbito coactivo de la sociedad que se encamina a dirigir y obliga hacia una conducta humana determinada.

En términos jurídicos, es el efecto de la aplicación de una forma o manera de castigo por actos de omisión e infracción a su mandato.

Es un acto jurídico-administrativo que impone un “mal o daño” a un infractor.

Las sanciones administrativas pueden clasificarse en tres grandes rubros:

1. Privativas de la libertad (arresto hasta por 36 horas).
2. Patrimoniales o económicos (multa, reposición, retribución, compensación o decomiso).
3. Limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos o licencias).



Sobre las sanciones, ilustra este contenido reglamentario el artículo 97 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco. Veamos:

Artículo 97.- El *Bando de Policía y Buen Gobierno* contendrá un capítulo especial de sanciones a los infractores de las disposiciones del propio *Bando* que podrán ser:

- I Amonestación.
- II Apercibimiento.
- III Multa de una a treinta veces del salario mínimo diario (bajo los lineamientos del artículo 21 de la Constitución General de la República).
- IV Establecer un plazo de tres días para el pago de la multa.
- V Cancelación de licencias, permiso y autorizaciones municipales.

La sanción desde la perspectiva reglamentaria es el instrumento coactivo que se hace presente en la subjetividad del individuo al que, en la mayoría de los casos, induce u obliga hacia el cumplimiento de la norma jurídica, o bien, sencillamente a la omisión de los actos que podrían acarrearle un perjuicio. En el reglamento de construcciones la sanción podría ser la multa y la clausura, entre otras.

Recursos

En un reglamento municipal puede entenderse por recurso al conjunto de impugnaciones formalmente interpuestas contra una decisión o resolución, efectuada contra un ciudadano por parte de la autoridad responsable de aplicar la norma reglamentaria.

Vigencia

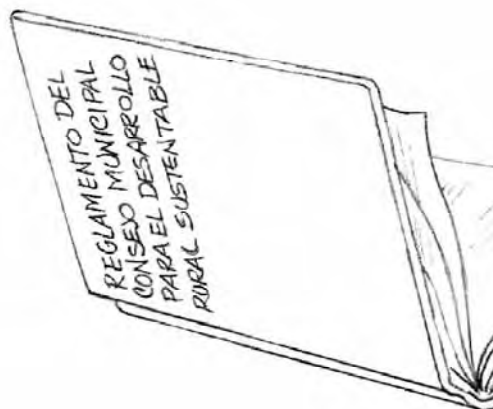
La vigencia de un reglamento es el período legal en que las normas tienen validez jurídica. Se equipará también a la validez del *derecho*, por lo que al entrar en vigor el reglamento, se está extendiendo a todo el marco normativo del Estado.

La vigencia implica además de tiempo, el acto que instituye a la norma en función de una conducta jurídica que es ordenada, mandada, prescrita, preceptuada, prohibida y/o autorizada.

II. Estructura de un Reglamento Municipal

El cuerpo capitular de un reglamento varía de acuerdo al grado de complejidad de las normas que contenga, no obstante, puede señalarse que en la generalidad se presentan los siguientes:

- Encabezado
- Disposiciones generales
- Títulos y capítulos
- Artículos
- Párrafos
- Fracciones e incisos
- Prevenciones o previsiones especiales
- Artículos transitorios
- Fecha de expedición y rúbrica



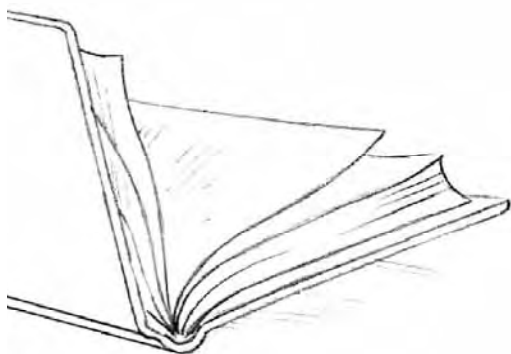
Encabezado

Constituye el título formal del reglamento, es una condensación de su contenido global que denomina, ilustra, induce e impacta a cualquier lector, generando en él una idea exacta o aproximada del significado del reglamento.

Las características más relevantes del encabezado son, entre otras:

- a) La formalidad o enunciado jurídico que regularmente hace alusión al nombre del Ayuntamiento que lo expede; y a su promulgación y publicación, a cargo del Presidente Municipal.

b) El texto del encabezado generalmente está redactado en la misma forma o modelo que presentan las leyes expedidas por el congreso local. Sin embargo, en algunas leyes orgánicas municipales se cita con exactitud el texto del encabezado, tal es el caso del estado de Guerrero, donde su Ley Orgánica Municipal (*Cfr. Periódico Oficial del Estado*, 7 de febrero de 1984, p. 31) señala en su artículo 40, lo siguiente:



El *Bando de Policía y Buen Gobierno*, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio municipal, para su validez, deberán sujetarse al siguiente procedimiento:

III.- Tener el encabezado siguiente: “De conformidad con las bases normativas establecidas por el Congreso del estado, y en ejercicio de sus facultades el Ayuntamiento ha tenido a bien, expedir los siguiente puntos:

a) La correspondencia directa entre el título o nombre del reglamento y la materia y objeto de su contenido.

b) Brevedad en la extensión del nombre del reglamento.

c) Redacción en primera o segunda persona (alude al Presidente Municipal y a manera de comunidad al pueblo o a la comunidad municipal).

d) Se omite y promulga en términos formales y como decreto del Ayuntamiento.”

Como ejemplo de encabezado se cita el siguiente:

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE NAVOLATO, SINALOA

Antonio Yamaguchi Hernández

Presidente Municipal Constitucional

Hace saber a sus habitantes :

Que el Ayuntamiento de esta municipalidad, por conducto de su Secretaría, ha tenido a bien comunicarle para su promulgación el presente

Decreto Municipal número 28, Reglamento Interior de Trabajo del Municipio de Navolato, Sinaloa.

Cfr. Reglamentación Municipal. H. Ayuntamiento de Navolato 1984-1986. p. 330.

Disposiciones Generales

Es un aparato del reglamento que inicia el cuerpo capitular con instrucciones generales, tales como su obligatoriedad, el objeto y definición de la materia reglamentaria y los sujetos que en él intervienen. Por ejemplo:



Disposiciones generales

Artículo 1º. El presente Reglamento es de aplicación general e interés público, tiene por objeto regular las actividades de las dependencias municipales, en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que determine el H. Ayuntamiento, relativo a:

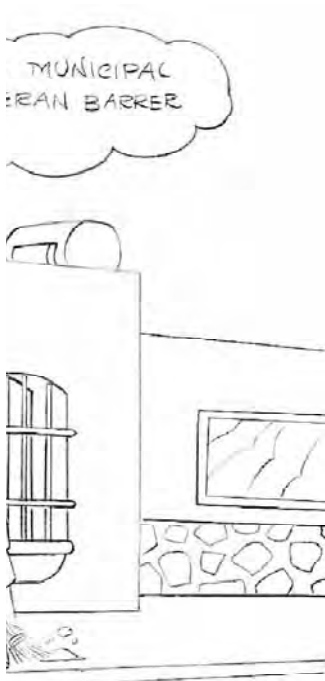
- I. Adquisición de mercancías, materias primas, bienes muebles y demás objetos que sean utilizables por el Ayuntamiento (...)

Cfr. Reglamento de administraciones y almacenes para el Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, 1982-1984, p.121.

Títulos y Capítulos

El título es la parte en que se divide un reglamento. Su carácter es globalizador de un conjunto de disposiciones relacionadas con alguno de los elementos centrales de la materia reglamentaria.

El título se compone a su vez de capítulos. En términos comparativos el título sería una “cabeza” o representante de un “sector” del reglamento, en tanto que el capítulo sería la entidad o instancia que aglutina los artículos y disposiciones normativas. Por ejemplo:



Título Primero: Del Municipio.

Capítulo I: Disposiciones Generales

Capítulo II: Nombre y Escudo.

Título Segundo: Del Territorio.

Capítulo I: De la Integración.

Capítulo II: De la Organización Territorial.

Cfr. Bando Municipal de Jilotepec, Veracruz, 1988-1990.

Artículos

Constituyen la unidad jurídica que contienen las disposiciones normativas del reglamento, mediante las cuales se ordena, regula, organiza, dictamina, previene, obliga, induce, define, fiscaliza y sanciona una conducta, acto o hecho determinado.

Regularmente los artículos siguen un orden deductivo, al igual que el título y capítulo correspondiente se incorporan al reglamento, de lo general hacia lo particular, por ejemplo:

Artículo 33.- La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.

Ibid. p. 14



Párrafo

Es el conjunto gramatical que contiene las disposiciones normativas del artículo; se plantea como elemento estructural del reglamento y como un recurso esquemático para hacer la referencia de una parte específica de un artículo que no esté dividido en fracciones y/o incisos.

Su definición es convencional y funge como elemento analítico de las disposiciones de los artículos.

Fracciones e Incisos

Son las subdivisiones del artículo reglamentario que sirven para ordenar explícitamente, en un esquema jerárquico o de proceso, un conjunto de disposiciones normativas.

La fracción regularmente se utiliza para enumerar facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones. Utiliza para tal efecto numerales romanos.

A su vez, los incisos corresponden a la definición o enunciado de conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa, siendo esta característica una de las diferencias que el inciso tiene con respecto a la fracción.



Previsiones o Previsiones Especiales

Algunos reglamentos cuentan con un apartado en su parte final del cuerpo capitular que incluye provisiones auxiliares para la aplicación de las disposiciones normativas. Por ejemplo, como definición del procedimiento para dictaminar sobre los aspectos no contemplados en el reglamento pero que deben ser resueltos por la autoridad municipal.

Al respecto se cita el caso del capítulo X de Previsiones Generales, contenido en el Reglamento de la Administración Pública Municipal de Navolato, Sinaloa.

Artículo 35°. Los aspectos no contemplados en el presente reglamento serán resueltos en las sesiones de Cabildo a propuesta de cualquiera de sus miembros, por votación de las dos partes y de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica Municipal.

Cfr. Reglamentación Municipal. H. Ayuntamiento de Navolato, 1984-1986. p. 51

Artículos Transitorios

Se denomina así a los artículos que aparecen al final del reglamento y cuyo contenido se refiere, generalmente, al inicio de su vigencia y al proceso de publicación y observancia.

Se le llaman transitorios porque sus determinaciones una vez que son cumplidas no son aplicadas nuevamente, es decir, cumplen con un sólo cometido.



Fecha de Expedición y Rúbricas

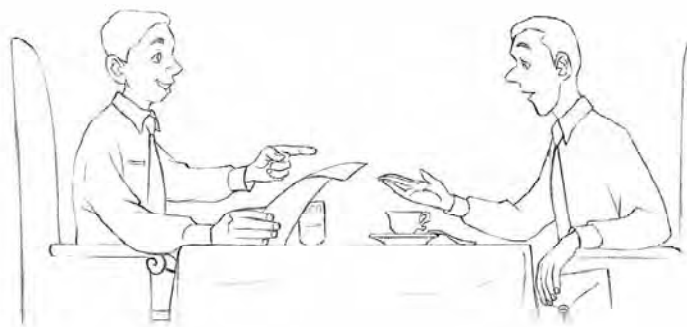
En este apartado se cita el día, mes, año y lugar, inclusive, la hora en que se expidió el reglamento. También se incluye la rúbrica y/o nombre del Presidente Municipal y del Secretario del Ayuntamiento.

III. El Proceso Reglamentario

Definición

El proceso reglamentario se define como el conjunto de actividades específicas de carácter técnico y jurídico que desarrolla el Ayuntamiento para analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento.

Estas actividades están secuenciadas por un orden lógico y funcional, además, siguen una dinámica similar al procedimiento legislativo que se realiza en el Congreso de la Unión. Al recurrir a esta comparación es conveniente citar las etapas del procedimiento legislativo. Veamos:



- Presentación de iniciativas de proyectos de leyes o decretos: creación, modificación, reformas y adiciones.
- Dictamen de la Comisión Revisora de la iniciativa.
- Discusión de la iniciativa por el conjunto del Congreso.
- Aprobación o aceptación oficial de la iniciativa.
- Promulgación o determinación potestativa mediante la cual se valida la ley como disposición general y obligatoria.
- Publicación de la ley en el Diario Oficial de la Federación.
- Inicio de la vigencia.



El Manual de Reglamentación Municipal de BANOBRAS (1987) destaca como actividades secuenciales para la reglamentación municipal las siguientes:

Análisis de necesidades reglamentarias: donde participa la autoridad municipal en la observación de las materias susceptibles de reglamentarse, de acuerdo con las demandas y necesidades de la comunidad.



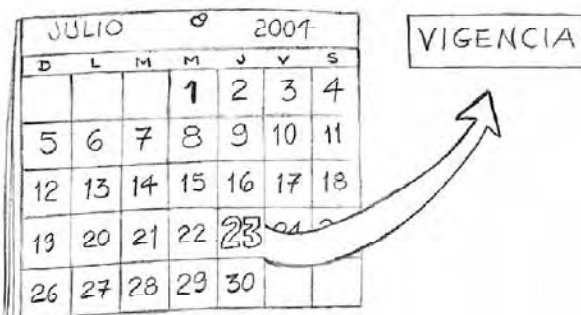


Iniciativa: consistente en el proyecto reglamentario ante el Cabildo.

Discusión: es el análisis y debate de los miembros del Cabildo con relación al proyecto de la iniciativa.

Dictamen: se refiere a la aprobación o desaprobación del proyecto de la iniciativa, consiste en la difusión del reglamento en medios de comunicación oficiales del Ayuntamiento.

Aplicación: es la actividad referida al inicio de la vigencia y su duración legal para el reglamento.



IV. Modelo del Proceso Reglamentario

Analicemos las etapas de lo que podría ser un proceso reglamentario planificado. La base jurídica de este proceso estaría dada en la *Constitución Política del Estado*, la *Ley Orgánica Municipal*, el *Bando de Policía y Buen gobierno* y el *Reglamento Interior del Ayuntamiento*; el agente conductor y promotor de esto, sería el Presidente Municipal.

1. Investigación y análisis de necesidades reglamentarias

Constituye una investigación de los alcances jurídicos de los reglamentos vigentes en la municipalidad, para determinar su consistencia, rigidez, flexibilidad y obsolencia con respecto a una materia y objeto específico. Por ejemplo: se investigaría la capacidad jurídica de respuesta de la autoridad municipal con relación al vertimiento de desechos tóxicos en lugares públicos. A partir de este estudio, la autoridad municipal puede inferir y planear cuáles serían los resultados de una disposición reglamentaria.

2. Delimitación de los alcances del reglamento

Consiste en el trabajo de análisis de las hipótesis sobre el alcance de la normatividad del reglamento en función de situaciones, actos, hechos u omisiones. Esta etapa es de suma importancia ya que requiere de una investigación documental (técnica, y jurídica) para salvaguardar el reglamento de contravenciones a otras normas superiores (leyes, federales y estatales). Se trata, en consecuencia, de la delimitación del ámbito jurídico del Municipio con relación a la materia que se pretende regular.

3. Integración del anteproyecto

Consiste en la preparación de un documento preliminar que incluye de manera sintética los resultados de la investigación y delimitación de los alcances del reglamento. Incluye, asimismo, el cuerpo capitular del reglamento y la enunciación propuesta de contenidos de artículos. Éste es un documento de trabajo, por lo que es susceptible de analizarse por especialistas o técnicos, de tal forma que sea depurado en términos jurídicos, administrativos e incluso, pedagógicos.

4. Auscultación del anteproyecto entre los miembros de la comunidad

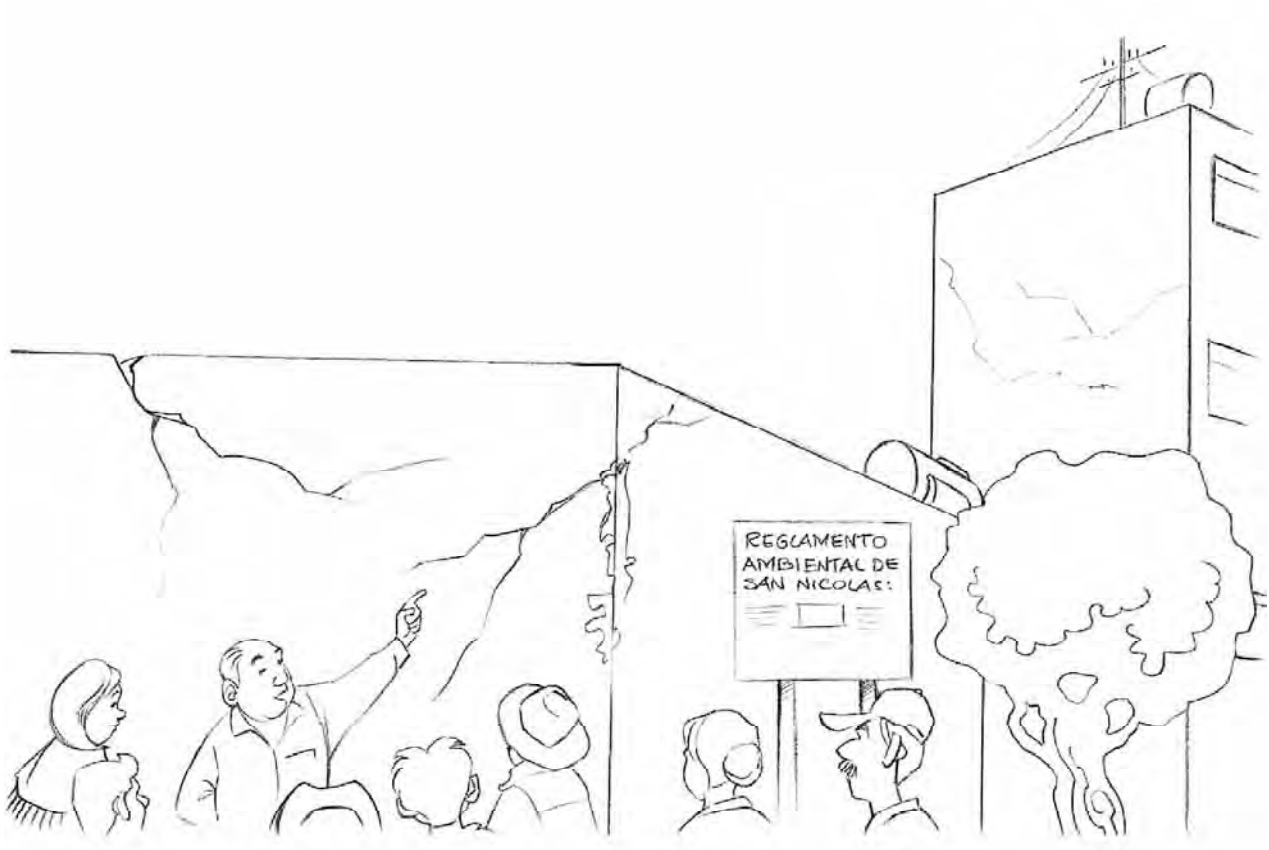
La etapa citada en el punto anterior y ésta, puede ejecutarse de manera paralela o secuencial, ya que en todo caso, es la comunidad la que debe valorar el peso específico del reglamento. Los mecanismos de auscultación en este caso podrían ser abiertos, selectivos o una combinación de ambos.

En los *abiertos* se procura difundir el anteproyecto citado al mayor número posible de miembros de la comunidad, para que analicen y se pronuncien propositivamente a favor o en contra de las disposiciones reglamentarias. El mecanismo puede ser la auscultación pública en foros, asambleas, seminarios y otros eventos concurridos.

En el caso de la *auscultación selectiva*, la autoridad municipal que esté a cargo del anteproyecto, expone el reglamento ante representantes prominentes o reconocidos entre la

comunidad a efecto de ponderar la adhesión o rectificaciones al proyecto reglamentario de los sectores del municipio.

La *auscultación combinada*, recurre a las dos fórmulas siempre que se maneje dando el lugar de “opinión calificada” a los miembros representativos de la comunidad.



5. *Formulación de la iniciativa*

Consiste en la integración final del documento que contiene el proyecto de iniciativa reglamentaria una vez que ha sido depurado mediante la ejecución de las etapas marcadas en los puntos anteriores.

En términos generales, la integración del documento de iniciativa reglamentaria podría contener los siguientes apartados:

- Oficio de presentación de la iniciativa reglamentaria suscrito por la autoridad que la promueve y dirigido al Ayuntamiento o a la Comisión de Reglamentos en caso de que ésta exista.
- Anteproyecto con la exposición de motivos que respaldan la presentación de la iniciativa reglamentaria, las consideraciones técnicas que fundamentan la necesidad del reglamento o de sus modificaciones, reformas o adiciones.
- El texto de contenido reglamentario propuesto.

6. *Presentación de la iniciativa*

Es el acto de entregar formalmente al Cabildo la iniciativa de disposiciones reglamentarias que debe efectuarse conforme las bases normativas previstas en la ley, o en su defecto por las disposiciones contenidas en el *Bando de Policía y Buen Gobierno*, o en el *Reglamento Interior del Ayuntamiento*.

Las condiciones que deben observarse en esta etapa son, principalmente: la sujeción de la iniciativa a los períodos de las sesiones de Cabildo y su registro en el libro de actas correspondiente.

7. Análisis jurídico y administrativo del reglamento

Este estudio se realiza en el seno del Ayuntamiento y puede quedar a cargo de la Comisión de Reglamentación cuando ésta exista, o bien en una Comisión creada para tal efecto. Cabe señalar que el estudio involucra el conocimiento exacto de las condiciones preponderantes de la realidad local, para poder discernir en primera y última instancia la procedencia de las disposiciones reglamentarias de la iniciativa.

Por lo anterior, se sostiene que para la aprobación de un reglamento municipal se requieren capacidades técnicas mínimas y una adecuada experiencia política del Ayuntamiento.

8. Dictamen

Es el acto mediante el cual se presenta por parte del Cabildo, la aprobación o no, de la iniciativa reglamentaria, exponiéndose en ambos casos la relatoría general del fallo a efecto de que se proceda a su aprobación, o bien, que se entregue al postulante para que lo corrija o adecue.

9. Expedición y Promulgación

Expedición es el acto a través del cual el Ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias.

La promulgación o validación formal de la disposición reglamentaria, corre a cargo del Presidente Municipal, por lo que todo reglamento incluye su rúbrica junto con la del Secretario del Ayuntamiento.



10. Publicación y Difusión

Aquí se distingue entre publicación y difusión de una disposición reglamentaria de la manera siguiente.

Publicación es la edición del contenido reglamentario en el medio de comunicación oficial del Ayuntamiento, sea en el periódico oficial del estado, sea en un boletín municipal, folleto, cuaderno, libro o cartel. La publicación como manifestación gráfica de los reglamentos, sirve en la mayoría de los casos para marcar el inicio de la vigencia y permanencia de las disposiciones reglamentarias.

La difusión, en cambio, es el conjunto de actividades de promoción y divulgación de los contenidos reglamentarios entre los miembros de la comunidad, a efecto de que conozcan y apliquen los reglamentos expedidos por el Ayuntamiento.



11. Seguimiento y evaluación de disposiciones reglamentarias

Cierra el ciclo del proceso reglamentario, la etapa de verificación y control del cumplimiento, así como la aplicación de los reglamentos para observar su efectividad o inoperancia, de acuerdo con los objetivos que se hayan trazado.

Las fuentes de análisis son diversas por lo que solamente se mencionan algunas de ellas. Un primer indicador es la frecuencia de utilización del reglamento para resolver, tramitar o gestionar asuntos concernientes a la administración municipal; es decir, la utilidad cotidiana de los contenidos reglamentarios

en la organización y funcionamiento administrativo del municipio. Otro indicador, lo constituye la frecuencia de aplicación de las sanciones previstas en los reglamentos, a efecto de ponderar las reincidencias y variables de diversos casos que dirime la autoridad municipal. Por último, puede citarse el indicador estadístico generado en encuestas sobre el conocimiento, aplicación y cumplimiento de la reglamentación municipal.

Con éstos y otros elementos de seguimiento y evaluación se estaría en posibilidad de readecuar o mantener los contenidos reglamentarios con mayor acercamiento a las condiciones reales del municipio.

V. Rasgos Característicos del Proceso Reglamentario en México

Es pertinente destacar algunos de los rasgos característicos que presentan los ayuntamientos en el cumplimiento de esta facultad constitucional. Las referencias aquí señaladas fueron derivadas de dos seminarios donde participaron presidentes municipales electos de los estados de Puebla, en enero de 1987, e Hidalgo en enero de 1988. Tratan de señalar el estado que guarda el ejercicio reglamentario en la mayor parte de los municipios del país, ya que de estos estados más del 80% de las municipalidades son de carácter rural, rasgo que es similar a nivel nacional.



Primera

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos señalada en la fracción II del artículo 115 Constitucional es la fuente legal del *proceso reglamentario*, cuyo ejercicio se sujeta a las bases normativas que se dicten por parte de las legislaturas locales.

De esta primera consideración se ha derivado una corriente interpretativa del ejercicio reglamentario como un acto legislativo, ya que su procedimiento es similar al que se sigue en la aprobación y expedición de una ley.

En efecto, la facultad se define como la potestad de un órgano investido de autoridad pública para crear o modificar normas de aplicación y observación general y obligatoria, consiguientemente la reglamentación tiene una sólida base constitucional y los actos que de ella se derivan son en esencia una aproximación al acto legislativo por su función, más no por su atribución.

Segunda

La presentación de iniciativas reglamentarias, de acuerdo con la mayoría de las *Leyes Orgánicas Municipales* corre a cargo del Presidente Municipal y los miembros del Ayuntamiento (síndicos y regidores).

Uno de los efectos que se ha propiciado por este mecanismo de “representatividad” para la reglamentación es la escasa promoción de la iniciativa reglamentaria, por parte de la comunidad; por lo que la mayoría de sus miembros, reciben de manera pasiva las disposiciones reglamentarias que emanan del Ayuntamiento.

Al interior de los ayuntamientos son pocas las autoridades municipales que presentan iniciativas reglamentarias, siendo el Presidente Municipal quien retoma esta atribución en forma recurrentemente centralizada, ante la poca intervención de los demás ediles.

Tercera

El ejercicio reglamentario en la mayoría de las municipalidades del país se reduce a la expedición de un *Bando de Policía y Buen Gobierno*, sin que medie un análisis de las necesidades normativas para la organización del gobierno y la administración municipal.

Cuarta

La expedición de los *Reglamentos Municipales*, generalmente, es producto de una inercia jurídica que induce a las autoridades municipales a la adopción de modelos de reglamentos aplicados en otras municipalidades, o bien, de otros que se difunden a nivel nacional.

Esta adopción no siempre significa adaptación, por lo que se incurre en la aplicación de esquemas jurídicos que muchas veces no corresponden a las condiciones de la realidad local. Tal es el caso de aquellos reglamentos municipales que mencionan situaciones, actos y hechos con escasas posibilidades de ocurrir en una localidad del municipio de características estrictamente rurales.

Quinta

El perfil de las autoridades municipales de la mayoría de los ayuntamientos en México, no cuenta con la información técnica suficiente para conceptualizar y contextualizar la importancia de los reglamentos municipales, por lo que evaden la preparación de iniciativas.

Sexta

Las legislaciones estatales, algunas veces, no definen con precisión las bases normativas para el ejercicio de la facultad reglamentaria, por lo que se llegan a presentar ambigüedades en su interpretación y una gran dispersión de las bases reguladoras que apoyarían a múltiples reglamentos.



Séptima

Por parte del Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, subsiste un control técnico y jurídico de los municipios, por lo que las autoridades municipales no desarrollan perfiles de gobernantes y representantes que ejerciten la función legislativa. Por tanto, se concretan a la adopción de modelos reglamentarios que les son presentados por instancias del estado y la federación.

Octava

Las autoridades municipales enfrentan un legado o herencia jurídica y administrativa organizada en un complejo andamiaje de funciones y especialidades, por lo que la mayor parte de su período constitucional lo dedican a tratar de asimilar o aprender, entre otras cosas, una herencia reglamentaria.

Novena

En la mayoría de las municipalidades del país se adolece de un mecanismo de seguimiento y evaluación de los reglamentos municipales donde se presentan casos de obsolescencia jurídica e incluso administrativa. Tal es el caso de algunos reglamentos municipales que establecen cantidades numerarias fijas como sanciones correspondientes a alguna infracción.

Décima

Los organismos de apoyo municipal de la federación y los estados no han producido una metodología que instruya a la autoridad municipal acerca de la elaboración, adecuación, adaptación y modificación de contenidos reglamentarios. Su labor

se ha centrado en la producción de modelos sin que se haya explicado el por qué de su integración capitular o de su articulado.

Finalmente, a esta tendencia se suma la falta de programas de capacitación que instruya en el campo de la práctica reglamentaria a la autoridad municipal. Podría aseverarse que únicamente en algunos municipios urbanos del país se han desarrollado reglamentos apegándose al proceso anteriormente descrito; sin embargo, en los demás casos, la ausencia de esta labor ha dejado desprotegida a la autoridad municipal que algunas veces debe recurrir, a lo que dicta su “buen juicio”, o bien, a otras decisiones que no siempre están apegadas a alguna alternativa del derecho o la norma jurídica.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2000). México, D.F.

PONTIFES Martínez, Arturo. (1988). La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, México, Centro Nacional de Estudios Municipales.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

Hemerografía

Leyes y Reglamentos Municipales. H. Ayuntamiento de Ecatepec, Morelos: 1982-1984.

Manual de Reglamentación Municipal. México: INAP—BANOBRAS, 1987.

Periódico Oficial del Estado, Chilpancingo, Guerrero: 7 de febrero de 1984.

Reglamentación Municipal del H. Ayuntamiento de Navolato, Sinaloa: 1984-1986.



México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares

