



**ESCUELA DE DERECHO
LIC. JESUS ROJAS VILLAVICENCIO**

CLAVE: 8906-09

**INCORPORADA A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Tesis Profesional

**DE LA AUSENCIA DEL IMPORTANTE O DE
CÓMO EL AYUNTAMIENTO SE AUTOLIMITA:
EL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO.**

Que para obtener el título de:

LICENCIADA EN DERECHO

Presenta

LIBIA ROJAS REYES

GENERACIÓN: 2000 - 2005

Heroica Ciudad de Huajuapán de León, Oaxaca. Noviembre de 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias Dios por mis brazos perfectos, cuando hay tantos mutilados;

Por mis ojos con luz, cuando hay tantos que carecen de ella;

Por mis manos que trabajan, cuando hay tantos que mendigan.

*Maravilloso Dios: tener un hogar para regresar, cuando hay tanta gente que no
tiene a dónde ir;*

Amar y saber perdonar, cuando hay tantos que por su odio sienten soledad...

Vivir, cuando hay tantos seres inocentes que mueren antes de nacer,

Y sobre todo, tener poco que pedir, Dios, y tanto que agradecerte.

Dedicatorias

A mi querido padre, Don Rafael y a mi entrañable madre, Doña Leonor, muestra fiel de amor y comprensión.

A mis afectísimos hermanos, por su continuo interés, incentivo y ayuda.

Al difecto maestro y amigo, Licenciado Javier Neftalí Jiménez Álvarez, con quien tengo una deuda intelectual.

Al distinguido Licenciado Manuel Antonio Ramírez Pacheco, mi asesor de tesis, por su competencia profesional, el modo en que condujo este proyecto, y por sus múltiples y excelentes sugerencias.

*A quien más amo y por quien vivo.
Quiero decirte que nuestras vidas serán mejores ahora que esta tarea ha sido terminada.*

ÍNDICE

	Página
Abreviaturas, Latinismos y Siglas.	
Introducción.	I

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DE LA LEY Y EL REGLAMENTO

1. Contextualización del tema de estudio.	1
1.1 Jerarquización de las leyes.	4
2. La ley. Concepto.	6
2.1 Ley en sentido material y Ley en sentido formal.	7
2.2 Las características de la ley.	10
2.3 Clasificación de la ley.	11
2.3.1 Ley Especial.	12
2.3.2 Ley Ordinaria.	12
2.3.2 Ley Orgánica.	13
2.3.4 Ley Reglamentaria.	14
2.3.5 Decreto-Ley.	15
2.3.6 Reglamento.	15
2.4 El procedimiento de elaboración de las leyes.	15
3. El reglamento. Concepto.	17
3.1 Naturaleza jurídica.	19
3.2 Clases de reglamentos.	21
3.2.1 Reglamentos Ejecutivos.	22
3.2.2 Reglamento Autónomo o Independiente	23
3.2.3 El Reglamento de Particulares. Su fundamento.	26
3.2.4 El Reglamento Administrativo. Concepto, requisitos teóricos y formales.	28
3.3 Proceso de elaboración de los reglamentos.	29
4. Diferencia entre Ley y Reglamento.	31

CAPÍTULO II

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA: LA FACULTAD LEGISLATIVA MATERIAL DEL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO

1. Introducción.	34
2. El concepto de autonomía municipal.	37
3. La autonomía municipal en la Constitución.	39
3.1 Autonomía Política.	41
3.2 Autonomía Financiera.	43
3.3 Autonomía Administrativa.	45
4. La fracción segunda del artículo 115 constitucional y la facultad legislativa material de los Ayuntamientos.	49
4.1 El Bando de Policía y Gobierno como reglamento praeter legem o autónomo.	55
5. La autonomía municipal y leyes estatales como instrumentos de apoyo en la elaboración de reglamentos municipales.	61

CAPÍTULO III

LOS BANDOS DE POLICÍA Y GOBIERNO

1. Evolución de la figura de los Bandos. Fundamentación teórica.	68
1.1 Aproximación al concepto de Bando.	71
1.2 El Buen Gobierno.	74
1.2.1 El Bando de Buen Gobierno.	76
2. Situación actual del Bando de Policía y Gobierno.	81
3. La falta de un Bando de Policía y Gobierno, como obstáculo al logro eficiente de las funciones administrativas y de gobierno municipal.	86
4. El papel del Ayuntamiento en la importante tarea de aprobar y reformar el Bando Municipal.	90

CAPÍTULO IV

EL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO NACIONAL

1. Leyes Orgánicas Municipales: Aciertos.	100
1.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.	100
1.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.	106
1.3 Ley del Municipio Libre del Estado de Durango.	111
1.4 Ley Orgánica Municipal del Municipio del Estado de Zacatecas.	114
1.5 La Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco.	116
2. Leyes Orgánicas Municipales: Desaciertos.	120
2.1 La Ley Orgánica del Estado de Hidalgo.	121
2.2 La Ley Orgánica Municipal del Municipio Libre del Estado de Guerrero.	122
2.3 La Ley Municipal del Estado de Oaxaca.	122
3. Consideraciones finales.	127

CAPÍTULO V

PROBLEMÁTICA ANTE LA CARENCIA DEL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO EN EL MUNICIPIO: EL CASO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, ESTADO DE OAXACA

1. Consideraciones preliminares.	133
2. Características Físicas del Municipio de Santa María Camotlán.	134
2.1 Nomenclatura.	135
2.1.1 Denominación y Toponimia.	135
2.1.2 Historia.	135
2.2 Medio Físico.	135
2.2.1 Localización.	136
2.2.2 Extensión y Tipo de Suelo.	136
2.2.3 Flora.	136
2.2.4 Orografía e Hidrografía.	137
2.2.5 Clima.	137
2.3 Perfil Sociodemográfico.	137
2.3.1 Grupos Étnicos.	137
2.3.2 Evolución Demográfica.	137
2.3.3 Religión.	138
2.4 Infraestructura Social y de Comunicaciones.	138
2.4.1 Salud.	138
2.4.2 Educación.	138
2.4.3 Abasto.	139

2.4.4 Vivienda.	139
2.4.5 Servicios Públicos.	139
2.4.6 Vías y Medios de Comunicación.	139
2.5 Actividad Económica.	140
2.5.1 Principales Sectores.	140
2.5.2 Población Económicamente Activa por Sector.	140
2.6 Atractivos Culturales y Turísticos.	140
2.6.1 Monumentos Históricos.	140
2.6.2 Música y Tradiciones.	141
2.6.3 Gastronomía.	141
3. Gobierno.	141
3.1 Principales Localidades.	141
3.2 Caracterización del Ayuntamiento.	141
3.3 Reglamentación.	142
3.4 Generales.	142
4. Causas que han obstaculizado la elaboración y aprobación del Bando Municipal en Santa María Camotlán.	143
5. Problemáticas derivadas de la ausencia del Bando Municipal.	156
6. Propuesta. Algunos rubros a contemplarse en el Bando de Policía y Gobierno de Santa María Camotlán.	164
7. Corolario.	169
Conclusiones.	172
Bibliografía.	176
Anexos.	187

Abreviaturas, latinismos y siglas

A contrario sensu	En sentido contrario.
Ap.	Apud. Apoyado por, junto a.
CEDEMUN	Centro Nacional de Desarrollo Municipal.
Cfr.	Confere. Confróntese, compare.
Coord.	Coordinador.
De motu proprio	De propia, libre y espontánea voluntad.
Ed. Edit.	Editorial.
Grosso modo	Aproximadamente, a grandes rasgos.
Ibídem.	Ibid. Allí, en el mismo lugar.
Idem.	Id. El mismo, lo mismo.
INAFED	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.
Inter partes	Entre partes.
Núm.	Número.
Op. Cit.	Opus citatus. Obra citada
P. Pp.	Página, páginas.
P. e.	Por ejemplo.
Per se	Por sí, por sí mismo.
Praeter legem	Reglamento independiente.
Praxis	Práctica

Secundum legem	Reglamento ejecutivo.
Sic.	Así. Textualmente.
Sui Generis	Único en su género.
Supra	Supra. Más arriba, antes.
Ss.	Siguientes.
T.	Tomo
V. g. o V. gr.	Verbi gratia. Por ejemplo.
Vid.	Vide. Véase.

INTRODUCCIÓN

Con gran tristeza se observa cómo los Ayuntamientos han hecho a un lado o más aún, han olvidado la importante y añeja labor de legislar, sí, legislar a través del Bando de Policía y Gobierno.

No es raro ver que algunos Municipios de nuestra entidad carezcan de este ordenamiento, de normas jurídicas propias virtud por las cuales se encauce la conducta de los gobernados hacia el orden, la paz y la seguridad social, y asombroso resulta darse cuenta que desde primigenios tiempos las autoridades municipales, como una especie de programa de gobierno, dictan una serie de disposiciones a través de este cuerpo documental, al que se ha designado como el encargado de regular las diversas materias y servicios propios de su competencia.

Si desde sus orígenes el Bando de Policía y Gobierno ha sido el instrumento creado para atender las diversas cuestiones que se presentan al interior del Municipio, tales como lo relacionado a las medidas de control sobre la población; casas, calles, plazas y edificaciones; obras públicas; aseo, adorno y policía; iluminación y limpieza; distribución del agua; protección contra incendios; el tráfico urbano; el abasto público; las diversiones y festividades; la seguridad pública; el trabajo, los vagabundos y la criminalidad; y en la actualidad la importancia que reviste es aún mayor, ¿Por qué ahora que se hace cada vez más necesaria la presencia de la ley en el entorno del Municipio, como una forma de organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de esa competencia, a la facultad de aprobar el cuerpo legislativo en comento se le ha dejado de dar importancia? ¿Por qué la elaboración del Bando de Policía y Gobierno se posterga?.

Las razones de la anterior situación no las podemos expresar en renglones cortos, pero en resumidas cuentas podemos decir, entre otras, que el desconocimiento que se tiene por parte de los órganos colegiados sobre la naturaleza jurídica y alcances del Bando de Policía y Gobierno, hacen casi imposible que pueda tratarse lo referente al ejercicio de la facultad legislativa material de la que gozan, aunado a la ausencia de capacitación técnica y asesoría jurídica, con las cuáles se de a conocer la eximia tarea de elaborar, aprobar y/o reformar este reglamento.

Las anteriores circunstancias tal vez puedan tomarse como justificante para la ausencia de este ordenamiento en algunos Municipios. Sin embargo, donde existe de por medio un mandato constitucional, que en este caso es la aprobación correspondiente, el Ayuntamiento debe prestar singular atención al hecho de ejercitar en debido tiempo y forma la facultad legislativa de la cual gozan y presentar el Bando de Policía y Gobierno a la ciudadanía, con tal de ofrecer legalidad y certeza jurídica en todos y cada uno de los actos de gobierno y administración que realizan.

Que los órganos colegiados no otorguen a este cuerpo legislativo la importancia y el interés que merece es un completo error pues, como a lo largo de esta investigación apreciaremos, ante su ausencia son diversas las problemáticas que se suscitan, lo cual no debería ocurrir ya que, bien lo hemos dicho, este ordenamiento es el encargado de atender cuestiones y materias de suma importancia para la municipalidad y por todo lo que abraza es el instrumento idóneo para hacer posible aquello que se busca: no sólo la inmediata administración de la ley en el Municipio, sino hacer palmaria la presencia del derecho y de la justicia en todas aquellas circunstancias en las cuales debe manifestarse como una necesidad indispensable en el convivir de la sociedad.

Si en materia de reglamentación municipal se ha dado ya un paso muy importante, los Municipios tienen ahora facultades plenas para aprobar este reglamento, no debe olvidarse que el Municipio es considerado ahora como un nivel más de gobierno, y carecer de estos dictados es, ante todo, desconocer las órdenes constitucionales que tienen como premisa la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

No se debe entonces hacer a un lado la importante labor de aprobar el Bando de Policía y gobierno, aún cuando sabemos existen circunstancias que han hecho postergable la emisión de que se trata, ya que a nuestro juicio éstas pueden y deben ser superadas por los Ayuntamientos, de tal manera que con buena fortuna otorguen el ordenamiento de referencia en su periodo de gestión.

Entremos pues al estudio del bagaje histórico, político y jurídico que dará las pautas para ver cristalizado el proyecto de reglamentación, pero sobre todo nos conducirá hacia la apreciación de este singular cuerpo documental.

A fin de apoyar el contenido de la presente investigación, se han contemplado en el marco teórico los siguientes conceptos básicos: Ley, Reglamento, Reglamento Autónomo, Bando de Policía y Gobierno, Municipio, Ayuntamiento, Cabildo, Autonomía Administrativa, Potestad Reglamentaria, Facultad Legislativa Material, Administración Pública y Gobierno.

Como fuentes informativas a utilizar para el logro de la misma, se eligieron: las documentales y empíricas –leyes, doctrina, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- e investigaciones de campo –encuestas y entrevistas-.

Los apartados a desarrollar, son los siguientes:

CAPÍTULO I. Hace presente los conceptos de ley y reglamento explicando su naturaleza jurídica, características, clasificaciones, relaciones y diferencias; haciendo énfasis en esta última categoría, que es donde se colocan los Bandos. De igual forma se alude el concepto de jerarquía normativa, el cual define el status jurídico de las disposiciones municipales, entre ellas el reglamento general, describiendo sucesivamente el proceso legislativo formal y el proceso de elaboración de los reglamentos, con lo cual se cubre una parte del trabajo de investigación que nos conduce a apreciar el valor tanto de una como de otra y la técnica legislativa a seguir para su elaboración.

CAPÍTULO II. Al conocer el objeto del Bando de Policía y Gobierno, no como mera información bibliográfica, sino como punto de partida para evaluar la actuación de los Ayuntamientos en su elaboración, en el capítulo segundo se encauza al lector a reconocer la Autonomía Política, Financiera y Administrativa de la que goza el Municipio, entendida ésta última como la capacidad de gestionar y resolver, por sí mismos, los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía y organización interna, sin la intervención de otras autoridades; contando además con las facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social, para ello se presenta un análisis detallado, con un enfoque esencialmente jurídico de la nueva fracción segunda del artículo 115 constitucional, con el objeto de dar a conocer su trascendencia y ser apreciados sus alcances, los que básicamente se traducen en el otorgamiento de la facultad legislativa material a los Municipios para elaborar y aprobar sus propias leyes, contando para ello con una libertad plena que los hace sujetos de derecho con potestad de emitir reglamentos de carácter autónomo.

CAPÍTULO III. La secuencia lógica de nuestra investigación nos indica la necesidad de proseguir con el estudio de la evolución de la figura de los

bandos, es por ello que, en el capítulo tercero, se habla de la génesis y el objeto que persigue el buen gobierno y la policía de las ciudades, hasta llegar a conocer su situación actual. Del mismo modo, se vierte en la investigación el papel del Ayuntamiento en la importante labor de aprobar y/o reformar este reglamento y en la misma tesitura, auxiliándonos de la información provista por la doctrina jurídica, se determina hacia dónde conduce la emisión de este ordenamiento y cuáles han sido y son las materias susceptibles de reglamentar por su conducto.

CAPÍTULO IV. En este capítulo, intitulado “El Bando de Policía y Gobierno en el Derecho Comparado Nacional”, se discute el tratamiento que algunas leyes orgánicas o municipales dan a este instrumento de gobierno, lo que guarda extrema importancia ya que son éstas legislaciones las que sientan las bases generales para que los Municipios lleven a cabo el proceso de elaboración y aprobación correspondiente. Con especial interés se refiere el contenido de la Ley Municipal del Estado de Oaxaca en materia de reglamentación municipal, teniendo el objetivo de llamar la atención de la Legislatura Estadual para atender lo relativo al asentamiento de las bases y criterios generales que auxilien u orienten la elaboración del Bando de Policía y Gobierno a un nivel mayor de eficacia.

Como sustento de lo anterior también se hace presente la situación actual que en materia de reglamentación municipal se vive en la mitad de los Municipios que integran esa entidad y que no cuentan con este reglamento autónomo.

CAPÍTULO V. En este último se identifican las causas que hacen postergable la emisión del Bando de Policía y Gobierno con base en la exposición de motivos externados por algunas autoridades municipales, entre los cuales se refiere el desconocimiento que se tiene de este reglamento y de la autonomía administrativa de la que goza el Municipio, de la precariedad de las bases generales con las cuales habrá de apoyarse el Ayuntamiento para la conformación y aprobación del bando -criterios o lineamientos jurídicos los cuales son proporcionados por la Ley Municipal del Estado- y, en buena medida, la falta de capacitación técnica y asesoría jurídica que auxilien y/o faciliten la elaboración del documento y den por iniciado el proyecto de reglamentación.

Por otra parte, como estrategia para que los Ayuntamientos tomen conciencia de la importancia de hacer presente el Bando de Policía y Gobierno en el Municipio, se toma como modelo y vierte el caso de Santa María Camotlán, Municipio de la entidad oaxaqueña que aún no cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, de tal forma que comprendiendo sus características físicas y la situación actual que tiene de su gobierno, siendo específicos en el

rubro de reglamentación municipal, se dan a conocer las problemáticas que derivan ante la ausencia de normatividad jurídica.

Ahora bien, como penúltimo punto se refieren las conclusiones a que hemos llegado y que derivan del bagaje documental que ha servido de base y fundamento a esta tesis, adicionando al mismo tiempo algunos comentarios que tienen como pretensión hacernos reflexionar en determinadas soluciones que fundamentadas en el derecho pudieran sacar a los Municipios de las marismas en reglamentación municipal en que se encuentran inmersos, al mismo tiempo, inducirnos a aceptar que existe la necesidad de aprobar, en aquéllos Municipios que no cuentan con normas jurídicas que regulen los diversos aspectos de la vida municipal, los Bandos Municipales.

Finalmente, se incorporan algunos anexos, en los que se advierten los mecanismos de apoyo utilizados para el desarrollo de esta investigación, con los que también se arriba a la concluyente de que el Bando de Policía y Gobierno es un documento indispensable en la vida de la comuna.

CAPÍTULO I

TEORÍA GENERAL DE LA LEY Y EL REGLAMENTO

1. Contextualización del tema de estudio.

Los seres humanos nos encontramos en nuestra vida cotidiana sujetos a dos tipos de leyes: las naturales y las sociales. A las primeras en tanto somos seres biológicos y, a las segundas, en cuanto convivimos con nuestros semejantes en el medio social.

Estamos sometidos a las leyes de la Biología (gestación, nacimiento, desarrollo, multiplicación y muerte), de la Física y de la Química;¹ pero lo estamos también a una especie muy diferente de leyes: las sociales, las que ha elaborado el hombre para organizar la convivencia en condiciones aceptables de bienestar.

Las leyes naturales pertenecen al mundo del ser, expresan las relaciones que existen entre los fenómenos de la naturaleza refiriéndose a sus causas; es decir, son causal-explicativas, nos dicen como son las cosas, como ocurren los principios generales que rigen los fenómenos de la naturaleza (leyes térmicas, leyes biológicas, etcétera), regulan las relaciones de carácter necesario, relaciones que existen indefectiblemente, y son además inviolables, no pueden dejar de cumplirse, tienen carácter de fatales.²

Las leyes sociales, en cambio, expresan reglas de conducta, prescriben un comportamiento, señalan algo que debe realizarse, porque ello es justo, útil o conveniente. Su contenido consiste en un *deber ser*, son de carácter normativo. Regulan relaciones de carácter contingente (porque pueden ocurrir o no, suceder o no suceder). Son esencialmente violables,³ ya que el supuesto de toda norma es la libertad de aquellos a quienes se dirige.

¹ Soto Pérez, Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Esfinge S. A. de C. V., México, 1991. P. 19.

² Apud. García Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Quincuagésima edición, Porrúa, México, D. F., 2003.

³ Recaséns Siches, Luis. *Filosofía del Derecho*. Edit. Porrúa, S. A., México, 1961. P. 117.

Las leyes sociales, que son mandatos a la conducta humana y constituyen el llamado *mundo normativo o mundo del deber ser*, se integran por todas aquellas normas -morales, religiosas, del trato social-,⁴ que han sido elaboradas por el hombre con el objeto de garantizar la paz, la armonía, la convivencia pacífica y las buenas relaciones entre los hombres, e inscritas en éstas se encuentran también las llamadas normas jurídicas o normas del derecho que de igual forma han sido elaboradas con el objeto de organizar la vida social, prevenir los conflictos y dar las bases para su solución.⁵

Existen tantas normas jurídicas como situaciones de hecho requieren de tratamiento o regulación pero en un concepto amplio se presentan la ley y el reglamento como reglas u ordenaciones sociales que tienden a delimitar el libre albedrío de una persona dentro de una sociedad, y que representan el control externo que existe para la conducta humana, en pocas palabras, la regla que rige nuestra conducta social.

En torno a la ley y al reglamento surgen posturas tendientes a escindir estos conceptos, pero no con el fin de aislarlos para formar dos mundos normativos totalmente diferentes, sino con el objeto de dar cabida al hecho de que mediante leyes el Legislativo a veces hace otra cosa que legislar y mediante reglamentos la Administración lleva a cabo algo que no es administrar. Surgen entonces los conceptos material y formal de estos dos ordenamientos.

Los conceptos formal y material resultan totalmente independientes entre sí: La ley en sentido material, esto es, la regla jurídica, puede contenerse en una ley

⁴ Ya Enrique Figueroa Alfonso, en su libro intitulado *Nociones de Derecho Positivo*, Edit. Harla, S. A. de C. V., México, 1992. Pp. 30 a 36, se encarga de analizar a fondo los diferentes sistemas normativos: jurídico, moral, religioso, los convencionalismos sociales, de los que se puede decir, todos ellos tienen muchos puntos de contacto, muchas relaciones pues se componen de reglas de conducta, es decir de normas; siendo menester dejar en claro que lo que diferencia a las normas jurídicas de los restantes sistemas normativos lo son sus características esenciales: a) bilateralidad, b) exterioridad, c) coercibilidad, d) heteronomía y e) de sanción política.

⁵ Soto Pérez, Ricardo. Op. Cit. P. 21.

en sentido formal pero puede adoptar otra forma, por ejemplo, la de reglamento si es dictada por la Administración. Puede haber, por tanto, una ley que lo sea *sólo en sentido material*. La ley en sentido formal, esto es, la manifestación de la voluntad del Estado en forma de ley, puede contener una regla jurídica o ley en sentido material, pero puede ocurrir también que contenga una norma de otro tipo, una norma administrativa, y entonces será ley *sólo en sentido formal*. Lo mismo ocurre con los conceptos material y formal de reglamento. El reglamento en sentido material puede contenerse en una norma dictada por la Administración, esto es, en un reglamento en sentido formal; pero puede formularse de otro modo, en concreto en forma de ley, y entonces será reglamento *sólo en sentido material*. Y el reglamento en sentido formal puede contener una regla jurídica, esto es, una ley en sentido material, y entonces será *solo en sentido formal*.⁶

La forma de su elaboración así como la autoridad que la expide, son parámetros que nos conducen a saber el cómo nace la ley y el reglamento. En ese proceso, llámese formal o material, por el que la autoridad signa ciertas normas o prescripciones de conducta catalogándolas como jurídicas, se van produciendo formas que según sean sus fuentes adquieren la categoría de ley, decreto o reglamento. Es ahí donde se advierte que entre la actividad Legislativa y la Administrativa existen normas que se traducen en leyes en sentido material y otras que lo son sólo en sentido formal.⁷

Pero, independientemente del contenido y de la forma, no debemos olvidar que por ser parte del Derecho, éstas revisten una suma importancia dentro de la vida social.

1.1 Jerarquización de las leyes.

⁶ Vid. De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*. Edit. Ariel, S. A. Barcelona, 1987. P. 174.

⁷ Vid. Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford, 2da. Edición. México, D. F., 2002.

Ley y reglamento tienen una jerarquización distinta, pues aún considerando a ambas normas legales, no tienen el mismo rango, no tienen la misma categoría, una es superior y otra inferior. La ley en su carácter de formal, rige bajo nuestra norma suprema: la Constitución, y por sobre la base de dicha jerarquización se encuentran los reglamentos, es decir, existe entre ellas un orden jerárquico, una relación de supra a subordinación.

Toda norma jurídica siempre y cuando siga los lineamientos establecidos en nuestra Carta Magna para su elaboración, se considera válida y obligatoria, porque se encuentra apoyada en otra superior; y ésta, a su vez, está apoyada por otra norma de más elevada categoría y así sucesivamente, hasta llegar a la norma suprema: la Constitución.⁸

En nuestro sistema jurídico⁹ y de acuerdo al artículo 133 constitucional, las normas jurídicas se jerarquizan de la siguiente manera:

- a) La Constitución Federal
- b) Los Tratados Internacionales y las Leyes Federales
- c) Las Leyes Ordinarias
- d) Los Decretos
- e) Los Reglamentos
- f) Las Normas Jurídicas Individualizadas

Como se observa, en la llamada pirámide normativa la cúspide de nuestro Derecho se encuentra ocupada por la Constitución como norma de normas, bajo ella, rigen las normas que cuentan con carácter de ley formal, mientras que por sobre la base de dicha pirámide hallamos los reglamentos. En este aspecto debemos apuntar que aún cuando esta jerarquización no comprende a las normas locales p. e. las Constituciones Estadales y las Leyes Locales, las mismas no

⁸ Vid. Kelsen, Hans. Autor; Vernengo, Roberto J. Traductor. *Teoría Pura del Derecho*. 2a. Ed. ISBN 968-58-0032-4. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039 - 20k -

⁹ Carvajal Moreno, Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1999. Pp. 55 y 56.

dejan de ser normas jurídicas que se encuentran apoyadas también en una norma superior: la Constitución, y a su vez apoyan a otras de menor jerarquía, por lo que al ser válidas y obligatorias consideramos también deben incluirse en ésta. Por otra parte, en la jerarquización de las normas, advertimos que el reglamento se encuentra por sobre la base y es considerado como ley material, por contener reglas jurídicas que al decir de nuestra Constitución, proveen en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; nos referimos a reglamentos de carácter meramente ejecutivos. Sin embargo, sostenemos la postura de que existen reglamentos cuya naturaleza permite ubicarlos en la misma jerarquía que las leyes ordinarias, tal es el caso de los reglamentos autónomos o independientes como lo son los Bandos de Policía y Gobierno.

La Constitución que es el fundamento del ordenamiento jurídico y fuente de validez de toda la normatividad jurídica, constituye el vértice normativo de la pirámide en que encuentra su unidad, por ello, la norma constitucional es de aplicación directa e inmediata con su jerarquía prevalente, la que está jurisdiccionalmente garantizada por los jueces del Poder Judicial en general. Los Tratados Internacionales, la Ley Orgánica, la Ley Ordinaria, el Decreto, el Decreto-Ley,¹⁰ encuentran su razón de validez en la Constitución (artículo 73 constitucional). La Potestad Reglamentaria que ejerce el Presidente de la República expidiendo reglamentos, tiene su origen en la misma Constitución;¹¹ ésta es también fuente primaria de las ordenanzas locales y municipales, al igual que lo son todos los actos administrativos de efectos generales y especiales, que expidan tanto la Administración Pública Central como la Institucional, esto es, que se encuentran sujetos al Derecho Administrativo, así como aquellos que siendo manifestación de voluntad del Estado a través de sus órganos, no ejercen una

¹⁰ Para el tema de nuestra investigación es importante señalar que existe regulación tácita cuando la norma superior se conforma con mencionar el órgano creador de las normas inferiores y no especifica los ámbitos de validez de las mismas. Un ejemplo de regulación tácita parcial lo ofrece la Constitución respecto de los Municipios y de las normas municipales: aunque en los artículos 73, fracción VI y el 115 de la Constitución están las líneas generales del régimen municipal, no entra en pormenores del mismo ni tampoco se detiene a especificar la materia de las normas municipales. Evidentemente, una Constitución estatal podrá suplir el silencio parcial de la Constitución Federal y regular en forma expresa el órgano y las normas municipales. Figueroa Alfonso, Enrique. Op. Cit. P. 98.

¹¹ Vid. Artículo 81, Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

propia función administrativa, como el Legislativo, el Judicial, los de Control o el Electoral. Las sentencias, que son actos normativos *inter partes*, tienen su legitimación en la propia Constitución. Por ello, nada impide que esta norma haga nacer otras fuentes de Derecho como por ejemplo, los decretos legislativos, los cuales no nacen precisamente de ella, pero sí legítimamente de una Ley Orgánica como es la de la función Legislativa o también, la costumbre y los principios generales de Derecho que tienen su matriz en el Código Civil, simple ley ordinaria.¹²

2. La ley. Concepto.

Todos los Estados tienen ciertamente una Constitución, como conjunto de normas que organizan y regulan las funciones de los órganos del Estado. Al regular en específico a la función legislativa, establece procedimientos por los cuales se van creando leyes que reconocen derechos, libertades y obligaciones de los gobernados, así la ley se vuelve “el pronunciamiento solemne del Derecho, la expresión racional del mismo”.¹³

Cuando hablamos de leyes, en sentido amplio, nos referimos a “aquella regla social obligatoria establecida de modo permanente por la autoridad pública y sancionada por la fuerza (Planiol)” o a aquel “precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados”,¹⁴ pero cuando hablamos de ley en sentido estricto, nos referimos a la “norma jurídica o disposición de carácter general, permanente, provista de una sanción política, en materias de interés común; elaborada, promulgada y publicada, según las reglas constitucionales e inspirada en propósitos de justicia social”,¹⁵ o al “mandato de carácter general emanado del

¹² Vid. Zavala Egas, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Edino. Guayaquil, Ecuador, 2003. P. 62. www.estade.org/derechopublico/cursododederechoadministrativousfg.htm-56k-

¹³ Citado por Ramírez Gronda J. D. *Diccionario Jurídico*. Edit. Claridad, S. A. de C. V., Sexta Edición, Buenos Aires. 1965.

¹⁴ *El Hombre en Sociedad*. <http://icinfubb.ltd.cl/Apuntes/Legislacion/hombreen sociedad.pdf> -

¹⁵ La técnica legislativa señala que las leyes deben desarrollar los principios constitucionales sin llegar a pormenores indebidos, dejando a los reglamentos, normas en contacto más directo con la realidad y

órgano del Estado a quien corresponde la función legislativa mediante el proceso establecido en la Constitución”.¹⁶ La Suprema Corte ha afirmado: “Para que una disposición dictada por el poder público, tenga el carácter de ley, no solamente se necesita que sea de naturaleza general, abstracta y permanente, sino además, que emane del órgano constitucionalmente facultado”.¹⁷

Nos encontramos así ante la tesitura de considerar sólo leyes en sentido formal a aquéllas que han sido dictadas por el órgano legislativo de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución, sin embargo, más adelante advertiremos que no sólo las leyes federales y las leyes ordinarias tienen rango de ley, sino también puede tenerlo los reglamentos autónomos o independientes, aunque de una forma material, tal es el caso de los ya aludidos Bandos de Policía y Gobierno, pues no obstante que corresponde al Ejecutivo su emisión, tienen como fundamento directo y de validez a la Constitución, que otorga a los Municipios la facultad legislativa material de darse sus propios ordenamientos jurídicos, advirtiendo que si bien las características de la ley son entre otras: la generalidad y la abstracción, estas se encuentran en tela de juicio, pues la doctrina actual considera que pueden existir leyes que prescindan de las mismas, y a guisa de ejemplo referimos la tan conocida “Ley de Productores de Caña de Azúcar”, que es ley, sí, pero dirigida a un solo sector de la sociedad en que vivimos.

2.1 Ley en sentido material y Ley en sentido formal.

El más admirable intento de construir un concepto material de la ley es sin duda alguna el que llevó a cabo la dogmática alemana del derecho público a

fácilmente modificables, lleven su regulación hasta donde quieran las necesidades públicas. Vid. Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*, Tomo I. Edit. Porrúa, cuarta edición, México, 1968. P. 196.

¹⁶ Citado por Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1968. P. 196.

¹⁷ Idem.

finales del siglo XIX,¹⁸ mediante la distinción entre ley en sentido formal y ley en sentido material.

Autores de la Escuela del Derecho Público alemán del prestigio de Laband (1895) y Jellinek (1900) han afirmado que la ley en sentido formal debe entenderse como todo acto del Parlamento recubierto de la forma de Ley, pero que carece de un contenido que tenga trascendencia para el Derecho, esto es, sin contenido normativo. Aun cuando el prestigio no abandona a quienes niegan tal dicotomía (Haenel, 1888 y Mayer, 1924), como dice Jesch, “*no es posible negar que el legislador goza de la posibilidad de dictar leyes sin contenido normativo*”.¹⁹ Así es, por ejemplo, cuando se encuentran en la ley conceptos, declaraciones de principios (preámbulos) y otros contenidos legales semejantes, sin fuerza vinculante inmediata.²⁰

En principio, la ley comprende dos aspectos importantes:

a) Es una disposición que emana del Poder Legislativo Federal, que es el órgano que la Constitución señala, como elaborador del orden jurídico federal. Este es el criterio de la formalidad de la ley, pues señala el órgano que la crea.

b) La ley es una norma abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas concretas. Es toda disposición por la que el Estado crea el Derecho, siendo en tal aspecto consideradas como leyes los reglamentos generales y formalmente son leyes las normas de derecho emanadas de los órganos del Estado a quienes constitucionalmente incumbe la función legislativa.

¹⁸ A esta Teoría se opone la llamada “Teoría Unitaria de la Ley”. Según esta teoría no hay lugar a dividir las leyes en formales y materiales, porque “Ley es toda norma de Derecho dictada por el Poder que representa al Pueblo (el Legislativo) y que tiene, por ello, carácter de regla superior”. Por consiguiente, las decisiones que no emanen de ese Poder no son leyes, a lo más, en un sentido impropio; mientras que las emanadas de él lo son, cualquiera que sea su contenido

¹⁹ Zavala Egas, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Edino. Guayaquil, Ecuador, 2003. P. 82. www.estade.org/derechopublico/cursodederechoadministrativousfq.htm-56k-

²⁰ Zavala Egas, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Edino. Guayaquil, Ecuador, 2003. P. 82. www.estade.org/derechopublico/cursodederechoadministrativousfq.htm-56k-

En ese orden de ideas, cabe destacar que no se parte de un concepto unitario sino de una concepción dualista (anteriormente referida), por la que “ley en sentido formal” es todo acto de voluntad del legislador manifestado a través del procedimiento prescrito en los preceptos jurídicos-constitucionales. En sentido formal, el legislativo es el trabajo conjunto prescrito en la Constitución de diversos órganos del Estado, que va desde la iniciativa de la ley hasta su promulgación. En cambio, *ley en sentido material* es toda norma que contenga una regla jurídica, sea cual sea la forma que esa norma adopte. La ley en sentido material por consiguiente, puede formularse con *forma de ley*, es decir, puede ser aprobada por vía legislativa pero no siempre ha de ocurrir así, sino que es posible que la regla jurídica se formule de cualquier otro modo, por ejemplo: mediante un decreto del Gobierno.²¹ Según eso, los conceptos de ley en sentido formal y material se comportan recíprocamente como dos círculos secantes, es decir, se vinculan, comparten la misma esencia jurídica, pero su procedimiento de creación es distinto. Es claro que tiene carácter de ley todo lo acordado por el órgano legislativo mediante el procedimiento correspondiente, con total independencia de cual sea su *contenido*. Este concepto se denomina *formal* porque lo que da carácter de ley a una manifestación de voluntad del Estado no es más que el hecho de que revista la *forma de ley*, cualquiera que sea la materia sobre la que verse o el modo en que se disponga acerca de ella.²² Los preceptos jurídicos emanados del autor de un reglamento o de cualquier órgano autónomo autorizado a dictar disposiciones, serán leyes en sentido material, pero no en sentido formal.

En nuestra Constitución no se ha dado permiso al ingreso del concepto de ley en sentido material, pues todo parte del concepto de ley formal que ha sido utilizado por ella, tanto para las materias reservadas a la ley en la parte dogmática (Derechos Fundamentales) como en la parte orgánica (Instituciones y Órganos del Estado), sin embargo, no debemos hacer a un lado las opiniones vertidas por algunos profesores españoles como Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández, quienes sostienen que todo acto que adopta la *forma de ley* es una ley

²¹ De Otto, Ignacio. Op. Cit. P. 171.

²² Ibídem. P. 162.

en cuanto a su eficacia, en cuanto a la fuerza de ley. “Forma y contenido de la ley se identifican, pues en nuestro Derecho no hay ley por su contenido o su materia sin adoptar la forma de ley, ni tampoco forma de ley que no recubra una ley en sentido de su contenido y su eficacia”,²³ en este sentido comprendemos a los reglamentos, que son leyes en sentido material.

2.2 Las características de la ley.

La ley es una norma jurídica necesaria para la convivencia humana, puesto que es inconcebible que se pueda lograr la subsistencia de una sociedad organizada si la misma carece de norma jurídica cualquiera que sea la institución que la establezca. Sin embargo, para que esta pueda considerarse válida y obligatoria debe reunir ciertas características y revestir las formalidades que la hagan por ello digna de ser observada por aquellos a quienes va dirigida.

I. *Generalidad y abstracción.*²⁴ Ya el autor alemán Jesch, se ha encargado de definir a la ley como regla jurídica abstracta y general, y de ésta aseveración partimos para asentar que la ley no se dicta para casos particulares ni personas individualmente consideradas, sino que están sometidas a ella todos los que se encuentran en el supuesto de hechos o hipótesis de la misma.

II. *Permanencia.*²⁵ La ley solo puede extinguirse o cambiarse por los procedimientos establecidos en la Constitución o en las leyes.

III. *Legitimidad formal,*²⁶ es decir, debe ser dictada por el poder político competente, ordinariamente el Poder Legislativo por medio de sus órganos, las Cámaras o la Cámara Legislativa; también por el Poder Ejecutivo por medio de los Decretos.

²³ *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Tomo I. Madrid, 1991. Pp. 144 y 145.

²⁴ Sin embargo, para Gustavo Zagrevelsky, estas características están en crisis. Vid. Zagrevelsky, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, decretos, justicia*. Trad. Mariana Gastón; quinta edición; Madrid, España. Edit. Trotta, 2003.

²⁵ Serra Rojas, Andrés. Cfr. Ob. Cit. P. 197.

²⁶ Idem.

IV. *Coercible*, es decir, capaz de ser exigida por la fuerza cuando no se cumple espontáneamente como medida necesaria para asegurar el bien común ante el egoísmo o la indolencia de los que no la cumplen voluntariamente.²⁷

Cabe señalar que además de estos caracteres, existen otros denominados internos, los que también forman parte esencial de estas normas de derecho.²⁸

2.3 Clasificación de la ley.

Retomando nuestra aseveración de que ley formal se refiere al documento que emana del órgano legislativo, y que goza por eso de un peculiar régimen jurídico, y ley material es toda regla de derecho, con independencia del órgano y procedimiento que le haya dado origen; resulta menester destacar que en nuestro campo de estudio existen diversas denominaciones para aludir a esas leyes, esas denominaciones son: leyes positivas, leyes negativas, interpretativas, supletorias, generales, leyes locales, taxativas, dispositivas, perfectas, imperfectas, etcétera,²⁹ empero, debido al tema de nuestra investigación sólo atenderemos a una clasificación de la ley derivada de la moderna Teoría General del Derecho que la clasifica tomando en cuenta dos aspectos: el primero, que es el aspecto formal, que como ya vimos, se refiere exclusivamente a la ley que ha sido dictada a través del Poder Legislativo conforme al procedimiento previamente establecido por la Constitución, y el segundo, al material, que alude a toda norma jurídica, de carácter obligatorio, cuyo contenido regula una multiplicidad de casos y ha sido, o no, dictada por el Órgano Legislativo.

Son leyes formales, en este sentido, la Ley Orgánica, la Ley Especial, la Ley Ordinaria y la Ley Reglamentaria.³⁰

²⁷ Idem.

²⁸ Vid. García Maynes, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Quincuagésima tercera edición; México, D. F., 2002. Pp. 44 a 48.

²⁹ *Ibidem*. P. 52.

³⁰ *Fuentes del Derecho*. Universidad Santa María, Facultad de Derecho. Barinas-Estado Barinas. Sinexi, S. A., www.monografias.com/trabajos26/fuentes-derecho/fuentes-derecho.shtml-80k-

2.3.1 Ley Especial. Por leyes especiales se entiende aquellas concernientes a una materia concreta o a determinadas instituciones o a relaciones jurídicas en particular, o como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que siendo generales, abstractas e impersonales, se aplican únicamente a una o varias categorías de personas relacionadas con hechos, situaciones o actividades específicas.³¹

Las leyes especiales rigen con preferencia, en el campo de su especialidad, sobre las leyes ordinarias, p. e. el Código Civil es un compendio de diversas instituciones del Derecho, entre otras, los “contratos y las garantías”. Así, este ordenamiento es ley ordinaria; pero cuando se trata de “venta con reserva de dominio” rige con preferencia la ley especial que existe sobre el particular. Otro ejemplo más: La Ley del Trabajo (ley ordinaria) habla de los accidentes y enfermedades profesionales, pero por existir en este campo una ley especial denominada Ley del Seguro Social, ésta rige con preferencia en cuanto a esos aspectos.

2.3.2 Ley Ordinaria. La ley ordinaria es la ley común o civil en cuanto no es privilegiada en relación con una persona ni para un Estado. Podemos decir que son los actos sancionados por las Cámaras como cuerpos colegisladores. Ocupan el tercer escaño en importancia dentro de la construcción piramidal de Kelsen la cual se basa en la concepción de cada ley como una norma, esto es, como un “deber ser”. Cada ley puede derivarse de otra que otorga validez a aquélla, hasta llegar al principio de validez final, la norma fundamental.³²

Las ordinarias resultan de una actividad autorizada al legislador en la propia Constitución, pero no son consideradas ni reglamentarias ni orgánicas, p. e. el Código Civil, el Código Penal, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, etcétera.

³¹ Citado por Rivera Ruiz, Maricela Irma. *Fuentes del Derecho Administrativo*. Universidad Abierta. www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-DerAdmtvo.htm-204K

³² Vid. Kelsen, Hans. Autor; Vernengo, Roberto J. Traductor. *Teoría Pura del Derecho*. 2a. Ed. ISBN 968-58-0032-4. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1039 - 20k -

2.3.3 Ley Orgánica. Las leyes orgánicas son aquellas cuyo objeto es fijar la organización y el funcionamiento de los poderes públicos, de ciertos servicios e instituciones del mismo carácter y regular otras materias de capital importancia.³³ Aquéllas cuyo contenido es de carácter administrativo ya que regulan, en general, la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de sus funciones.

Los tratadistas las denominan como aquellas cuyo objeto es precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada. Otros son más específicos y dicen: “Son leyes orgánicas las que organizan, no a cualquier órgano del Estado, sino a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legítima democráticamente”.³⁴ En cuanto a este último concepto, recordemos que las leyes orgánicas no sólo regulan a los tres poderes tradicionales, sino a los órganos constitucionales autónomos que dimanar de ellos, tal es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco Nacional de México, la Procuraduría General de la República, el Tribunal Superior Agrario, por mencionar algunos.

La ley orgánica nace como consecuencia de un mandato constitucional, sólo puede promulgarla el Estado para la regulación de una materia específica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo en algunos casos se refiere a la denominación “ley orgánica”, v. gr. artículos 7º, párrafo segundo, 31, fracción III y 73, fracción XIV.

Los estudiosos coinciden al afirmar que las leyes orgánicas deben situarse exactamente debajo de la Constitución Nacional en la construcción piramidal del ordenamiento jurídico mexicano. Nos inclinamos por considerarlas leyes especiales que, aun cuando tienen este calificativo de orgánicas, rigen con

³³ *Leyes en Sentido Estricto. Clasificación.* www.terra.com.gt/legal/articulo/html/cn11535.htm-32k-

³⁴ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo.* Edit. Porrúa, Décima Cuarta edición, México, 1971. Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al Estudio del Derecho.* Edit. Porrúa, México, 1970. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%201.htm-102k

preferencia sobre las leyes ordinarias y por tanto ocupan el orden sub-constitucional de primer grado en la pirámide. Ejemplo: La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Luego entonces, en un orden jerárquico, las leyes orgánicas están por debajo de los tratados internacionales y por encima de las leyes reglamentarias y ordinarias.³⁵

2.3.4 Ley Reglamentaria.

La ley reglamentaria es una especie del género ley ordinaria. Las leyes reglamentarias, son simple y sencillamente las que desarrollan un precepto constitucional.

En tal sentido, podemos decir que existe consenso entre los tratadistas mexicanos, v. gr. leyes reglamentarias son las "que concretan y desarrollan bases establecidas en la Constitución"; "las que desarrollan en detalle algún mandamiento contenido en la Constitución".³⁶

La Carta Magna en diversos preceptos da bases generales respecto de una materia e indica, en el propio precepto, que será la ley la que establecerá las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones, o para fijar casos, condiciones, requisitos, etc. La ley que haga este desarrollo podría denominarse ley reglamentaria. Cabe aclarar que omitir en la denominación el carácter de la ley, no implica que varíe su naturaleza y por otra parte, no debe confundirse la ley reglamentaria con el reglamento, pues aquélla emana del Poder Legislativo y éste, es norma expedida por el Presidente de la República y desarrolla una Ley del Congreso.³⁷

³⁵ *Fuentes del Derecho*. Universidad Santa María, Facultad de Derecho. Barinas-Estado Barinas. Sinexi, S. A. www.monografias.com/trabajos26/fuentes-derecho/fuentes-derecho.shtml-80k-

³⁶ Cfr. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados LLX Legislatura. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic1.htm - 127k -

³⁷ Cfr. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados LLX Legislatura. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic1.htm - 127k -

Son leyes en sentido material: el Decreto-ley y el Reglamento.

2.3.5 Decreto-Ley. El principio de la división de poderes atribuye a órganos distintos la función legislativa y ejecutiva. La ley tiene su origen, dentro de este sistema de colaboración de poderes, en el Poder Legislativo, sin embargo existen casos de excepción que la Constitución señala como los previstos por el artículo 49, que autoriza delegar facultades extraordinarias para legislar, conforme a lo dispuesto por los artículos 29 y 131, segundo párrafo, y en estos casos la ley tiene su origen en el Poder Ejecutivo, surgiendo lo que en la doctrina se conoce como Decreto-Ley. En el Decreto-Ley la Constitución atribuye al Ejecutivo facultades para legislar sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo, la atribución es directa de la Constitución. El Presidente de la República da cuenta al Congreso del ejercicio de esta facultad (artículo 73, fracción XVI),³⁸ por ello es que decimos se trata de leyes materiales.

2.3.6 Reglamento. Se caracteriza por contener una serie de disposiciones de detalle que hacen posible el cumplimiento de las normas de una ley federal o local a la cual se relacionan. En nuestro sistema legal resulta difícil definir con precisión mayor la naturaleza y alcance de los reglamentos. Unas veces los reglamentos pueden provenir como la propia ley, de un órgano Legislativo. Pero otras veces, es el propio Ejecutivo el que puede establecer reglamentos para así proveer o atender en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de las leyes.³⁹

2.4 El procedimiento de elaboración de las leyes.

Para que se cree una ley se requiere seguir el procedimiento estipulado dentro de la Constitución Política que nos rige, esto da lugar a que la ley satisfaga las necesidades de tipo social, económico y político en determinado país.

³⁸ Instituto de Investigaciones jurídicas. *Diccionario Jurídico (D-H)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa, México, 1998. P. 840.

³⁹ Cfr. Carrillo Zalce, Ignacio. *Apuntes para el Curso de Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Banca y Comercio, S. A., México, 1978. P. 110.

Por proceso legislativo entendemos el conjunto de actos que deben realizar los órganos competentes para crear una ley, reformarla y aprobarla. Estos actos se dividen en: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciativa de la vigencia.⁴⁰

En México, todos los procesos y fundamentos de la ley se encuentran dentro de la Constitución Política vigente, en el Capítulo II, Sección II, del Título Tercero denominado: “De la iniciativa y formación de las leyes”.

Como toda función del Estado, la función legislativa y en concreto el procedimiento de elaboración de la ley, puede ser estudiada desde dos puntos de vista, uno formal y otro material. Desde el punto de vista formal, el procedimiento de creación de leyes se refiere al órgano que tiene a cargo la función legislativa, en este caso, el Poder Legislativo Federal,⁴¹ que es el órgano que normalmente elabora la legislación federal, así como a las Legislaturas de las entidades federativas, que expiden las leyes ordinarias o comunes de su competencia.

El procedimiento de creación de las normas jurídicas, conlleva a analizar las diferentes hipótesis que pueden presentarse durante su desarrollo, según lo establece el artículo 72 constitucional.⁴² En el acto legislativo materialmente considerado, la ley tiene estos caracteres: es una norma abstracta, impersonal, general y permanente, es un acto regla creador de situaciones jurídicas generales, es una norma obligatoria pues el acto legislativo es obligatorio para todos los que se encuentran en la situación fijada por la ley y no se refiere a un caso concreto o particular o privilegio porque sería una ley privativa o violatoria del artículo 13 constitucional. El acto legislativo es imperativo, ya que el Estado impone la obligación de someterse a la ley y está provisto de una sanción que es el medio

⁴⁰ Vid. Tena Ramírez Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima Cuarta Edición. Edit. Porrúa, México, 2001. Pp. 285 a 294.

⁴¹ “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un *Congreso General*, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”. Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² Carpizo Jorge y Madrazo Jorge. *Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición, México, 1991. Pp. 86 y 87.

adecuado para su debido cumplimiento. El carácter imperativo de una norma deriva de los términos de la ley o de sus propósitos o fundamentos, como el caso de las garantías individuales o de las leyes de organización. La sanción es de naturaleza diversa porque en unos casos es una coacción material y en otros una sanción jurídica o una garantía de la vida social.

El orden de las leyes es transitorio, temporal, aunque una ley permanezca vigente más o menos tiempo, sus normas de transformación adquieren nuevo contenido o desaparecen para dar paso a otras nuevas. Una ley vigente es la solución que una comunidad ha dado a un problema inmediato⁴³ y aunque la norma es un principio del “deber ser”, ella contiene en sí misma una literatura temporal, porque la vida siempre es más prodiga en multiplicarse en nuevas relaciones humanas que el más perfecto y genial legislador.

3. El reglamento. Concepto.

Las leyes no son las únicas normas generales que integran el ordenamiento jurídico de un país. Junto a ellas existen otras, entre las cuales figuran los reglamentos.

⁴³ Aunque la ley pueda ser, como decimos, una fuente del derecho por cuanto determina situaciones con efectos jurídicos, la ley no tiene como fin el crear derecho, sino el ordenar la vida de la comunidad. La comunidad, que tiene poder sobre sí misma, fija su propio orden por medio de leyes. El derecho supone un orden, pues las soluciones prudentiales para los distintos casos que se puedan presentar ante los jueces suelen pertenecer a un sistema más o menos explícito en el que se distinguen diversos grupos de normas distribuidos en razón de las realidades a que se refieren y que solemos llamar instituciones. El derecho es un orden, pero no es un acto de ordenación social. Las soluciones jurídicas forman un orden, pero el derecho no es puesto como orden mismo. La ley, en cambio, es una ordenación, una ordenación racional que la comunidad se da así misma. Esto, congruente con lo que antes hemos dicho de que el jurisconsulto no manda, pues no tiene poder, sino que entiende y dice lo que entiende; el legislador, por lo contrario, impera, ordena, impone una ordenación, pues tiene poder para regir la comunidad. *En el mundo intensamente tecnificado, la ley se ha convertido en el instrumento ordinario de ordenación social mucho más allá de los límites de lo que es derecho porque puede ocasionar un juicio. En este sentido, puede decirse que la ley tiene, en el mundo moderno, el fin de planificar.* D’Ors, Alvaro. *Una Introducción al Estudio del Derecho*. Ed. Rialp. P. 25; Gasparri, Pietro. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. I, Bologna, 1953. P. 36; Zangara, Vicenzo. *Limiti Della funzione legislativa nell’ordinamento italiano*. Cedam. Casa Ed. Dott. Antonio Milani. Padova. 1955. 1 v. Pp. 108 ss.

“Con el término reglamento se alude a las normas jurídicas dictadas por la Administración o, más en general, por los órganos del Estado o del poder público que no ostentan la potestad legislativa.”⁴⁴

El concepto de reglamento resulta mucho más complejo e impreciso que el de ley o cualquier otro de los que se han examinado hasta aquí, y ello porque el derecho positivo no ha establecido una forma llamada reglamento y el concepto ha de construirse a partir de los contenidos.⁴⁵

Royo Villanova define los reglamentos diciendo que son “normas jurídicas de carácter general dictadas por la administración para el cumplimiento de sus fines.”⁴⁶ Fraga dice que “el reglamento es una disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Poder Legislativo.”⁴⁷ La definición de reglamento más sencilla y exacta la encontramos en la monografía de Moreau titulada *El reglamento administrativo*, según este autor, “el reglamento es una regla obligatoria impuesta por una autoridad pública que no es el Parlamento.”⁴⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández llaman reglamento a “toda norma jurídica escrita dictada por la administración.”⁴⁹ Por su parte, José Luis Villamar Palasí nos da la siguiente definición: “Reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típico.”⁵⁰

Si bien, gramaticalmente, reglamento es un conjunto de reglas, normas, principios o pautas que rigen una actividad, la expresión está reservada a un

⁴⁴ De Otto, Ignacio. Op. Cit. P. 214.

⁴⁵ *Ibidem*. P. 215.

⁴⁶ Citado por De Pina Vara, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Vigésimo segunda edición. Edit. Porrúa. México, 1996. P. 436

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ *Idem*.

cuerpo normativo de carácter jurídico; se le estudia como fuente del derecho y aparece en la pirámide jurídica debajo de la ley.

El reglamento puede apreciarse desde un punto de vista genérico y desde un punto de vista específico que es el reglamento administrativo. En una idea muy general y amplia, se entiende por reglamento “el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia”.⁵¹ Desde un punto de vista específico, reglamento es el conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública. Se trata de 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.⁵²

Cuando el derecho positivo utiliza la expresión reglamento, alude con ello a una pluralidad de formas jurídicas distintas: decretos, ordenanzas, circulares, instrucciones, Bandos de Policía y Gobierno, etcétera, provenientes de las autoridades jerárquicamente inferiores. Todas estas formas se engloban en el concepto de reglamento al igual que ocurre con la expresión ley cuando se emplea para designar a las normas en sentido formal.

3.1 Naturaleza jurídica.

La naturaleza del reglamento ha sido objeto de discusión por la doctrina, precisamente por la doble función que lo caracteriza. Por el órgano que lo promulga, el reglamento es un acto administrativo en tanto que tiende a ejecutar la ley,⁵³ así como que no se trata de un acto promulgado por las asambleas

⁵¹ *Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe*, Tomo I. Editorial Espasa-Calpe, S. A., Bilbao-Madrid-Barcelona. P. 241.

⁵² De Pina Vara, Rafael. Op. Cit. P. 437.

⁵³ Hay quienes sostienen que el acto reglamentario constituye un acto de carácter administrativo, no solamente porque emana de la autoridad administrativa, sino principalmente porque es en sí un acto de ejecución de las leyes, es decir, un acto de función administrativa, tal como esta función es definida por la Constitución. Esta teoría, no obstante que no atiende exclusivamente al órgano que realiza la función, puede

representativas, sino por un funcionario electo, quien a su vez recoge sólo las impresiones de una estructura burocrática. La estrecha relación existente entre el Presidente y la Administración Pública centralizada se consagra en la institución del refrendo establecida en el artículo 92 de la Constitución.

Atendiendo al contenido material del reglamento,⁵⁴ la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto: “Los reglamentos que se expidan por el Ejecutivo tienden a la exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto, son parte integrante de las disposiciones legislativas que reglamentan, y participan de la naturaleza jurídica de la ley reglamentada, y aun cuando no sean expedidos por el Poder Legislativo, tienen todos los caracteres de una ley” -Informe del Presidente de la Corte, 1955-.⁵⁵ De esta manera, el reglamento confirma la acepción del principio de que la división de poderes (separación de instituciones que comparten el poder público) no consiste en una separación estricta de funciones.

Concatenando estos dos argumentos, surge un tercer criterio al cual nosotros nos adherimos, aquel que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo, pero que desde un punto de vista material identifica al reglamento con la ley,⁵⁶ porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél. Dicho de otro modo, nuestra opinión es de que el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto

ser objetada porque considera al acto reglamentario como un acto de ejecución de las leyes, sin tener en cuenta que el reglamento más que un acto directo de ejecución, es el medio para llegar a dicha ejecución. Además, afirmando simplemente que el reglamento es en sí un acto de ejecución de la ley se deja pendiente de resolver el problema de cuál es la naturaleza jurídica de las consecuencias que produce el acto reglamentario. Apud. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésima primera edición. Edit. Porrúa, S. A., México, 2001. P. 105.

⁵⁴ *Ibidem*. En el mismo sentido que la teoría que acabamos de objetar, encontramos otra que niega que, desde el punto de vista material, los reglamentos sean verdaderas leyes, fundando su negativa en el concepto especial que tiene del acto legislativo y del acto administrativo, el cual expresa en los términos siguientes: “El carácter propio de la ley no reside en su generalidad ni en la impersonalidad de las órdenes que da: consiste en el hecho de que es considerada como la expresión de la voluntad nacional. No se puede decir otro tanto del reglamento, expresión de la voluntad de los administradores”.

⁵⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarta Edición. Edit. Porrúa, S. A., México, 1991. Pp. 2751 y 2752.

⁵⁶ León Dugit llamó al reglamento administrativo, ley material. Esta distinción entre materialidad y formalidad de la ley, ha sido adoptada por la doctrina administrativa mexicana. Vid. Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Edit. Porrúa, S. A. Décimo cuarta edición. México, 1988. P. 189.

legislativo que como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

A pesar de que entre ley y reglamento existen diferencias marcadas, la anterior teoría no se desvirtúa, puesto que esas diferencias tienen su causa en la forma en que se crean, más no en la naturaleza misma. En efecto, la ley se origina normalmente en el Poder Legislativo, mientras que el reglamento es producido por el Ejecutivo. Es indubitable que la ley puede existir y tener plena validez sin que haya un reglamento de la misma, en tanto que el reglamento, salvo casos excepcionales (encuadran aquí los reglamentos de carácter autónomo), supone la preexistencia de una ley cuyos preceptos desarrolla y a los cuales está subordinado. Esa situación subordinada del reglamento no puede tener influencia sobre su naturaleza jurídica, de la misma manera que la ley ordinaria no pierde su carácter legislativo por el hecho de que tenga que subordinarse a la Constitución, ni porque su validez dependa de su conformidad. Parece claro que del mismo modo que la diferencia entre la ley ordinaria y la Constitución depende del órgano que expide una y otra y es, por tanto, una diferencia formal, así la que existe entre la ley y el reglamento obedece a la diversa competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, es decir, a una razón extrínseca relacionada con el autor del acto, o sea una razón de carácter formal.

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

3.2 Clases de reglamentos.

La más importante clasificación de los reglamentos en el derecho comparado es aquella que distingue entre reglamentos ejecutivos o *secundum legem* y reglamentos autónomos, independientes o *praeter legem*.

3.2.1 Reglamentos Ejecutivos. Son “Aquéllos dictados para completar la ley o asegurar su ejecución”.⁵⁷ Están subordinados directamente a la ley a la cual acceden o a la cual se refieren para hacer posible y clara su aplicación. Son las manifestaciones normativas *secundum legem*.

Se trata de una actividad normativa secundaria respecto de la actividad primaria que es la ley, en que el Poder Ejecutivo, en ejercicio de facultades normativas propias, asegura o facilita la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para su mejor cumplimiento y finalidades que se propuso el legislador.⁵⁸ Son actos sublegales, fundamentados en la necesidad de que sean detallados, desarrollados o complementados los principios contenidos en las leyes secundarias para poder poner en práctica sus normas.

Entre sus características podemos señalar el hecho de que no pueden ir más allá de la ley que desarrollan, no pueden ampliar ni restringir sus disposiciones o principios, no pueden llenar vacíos de ley y tampoco pueden conceder derechos ni señalar obligaciones a los particulares que no estén contemplados en la ley. Así, por ejemplo, los procedimientos, en cuanto a las obligaciones de los particulares, no pueden ser establecidos por la vía reglamentaria. Esto hace que el contenido de los reglamentos de ejecución o aplicación sea muy limitado, regulando únicamente aquellas acciones de los administradores públicos⁵⁹ necesarias para aplicar la ley.

⁵⁷ *Curso de Derecho Administrativo*. www.estade.org/derechopublico/cursodederechoadministrativousfq.htm - 56k-

⁵⁸ Hacemos notorio, en nuestro sistema, el contenido de la fracción primera del artículo 89 de la Constitución, cuyo tenor nos refiere la presencia de reglamentos ejecutivos que tienen como finalidad *reglamentar las leyes que expide el Congreso de la Unión*, y a guisa de comentario, en algunas legislaciones se requiere la autorización o mandato expreso de la ley para reglamentar sus preceptos, como vimos, sucede con los reglamentos delegados. En la legislación mexicana no es necesaria esta autorización porque constituye una facultad general del Presidente de la República. A contrario sensu, nuestra legislación no acepta la tesis de la delegación de poderes, dado que la Carta Magna no asigna la facultad reglamentaria al Legislativo sino en forma expresa al Poder Ejecutivo, que tiene por ello, facultad de expedir reglamentos administrativos, a diferencia de la legislación inglesa y norteamericana.

⁵⁹ Al limitarse a ordenar a los agentes administrativos el funcionamiento y deberes en lo que respecta al cumplimiento y ejecución de la ley a través de la administración, el reglamento ejecutivo se integra al régimen de policía general o control de la legislación administrativa en su aplicación por las autoridades administrativas y judiciales.

3.2.2 Reglamento Autónomo o Independiente. Son aquellos que se dictan *praeter legem*, es decir, sin una ley previa a cuya ejecución se atiende. Los que expide el Ejecutivo Central (Presidente de la República en ejercicio de poderes propios, con prescindencia de si existe o no una ley al respecto, o en mérito de su poder discrecional. Estos son los reglamentos *praeter legem* que no están subordinados directamente a ninguna ley formal, pero que no pueden contener normas contradictorias con las de ninguna ley ni obviamente, con la Constitución.⁶⁰

Estos reglamentos constituyen, entonces, un desarrollo de la norma constitucional que ordena al Poder Ejecutivo emitirlos, y no de la ley secundaria,⁶¹ por tanto, se encuentran al mismo nivel jerárquico que ésta. La potestad de su emisión constituye una verdadera reserva de administración.

En nuestro país, frente a la potestad de legislar sobre toda materia que tiene el órgano legislativo, existe un conjunto de materias cuya regulación está reservada con exclusividad al Órgano Ejecutivo y esto constituye una reserva de administración. Los reglamentos que resulten de esta potestad no pueden ser modificados por la Asamblea Legislativa, que también está inhibida a emitir leyes que, de cualquier manera, interfieran con la materia regulada. Las materias sobre las que pueden versar los reglamentos autónomos o independientes no son objeto de referencia de nuestra Constitución,⁶² sin embargo Gabino Fraga sustenta una

⁶⁰Tinajero Villamar, Francisco. *La Reforma de la Constitución-Potestad Reglamentaria*. Edit. Ildis. P. 139. www.estade.org/derecho_publico/cursoderechoadministrativousfq.htm- 56k-

⁶¹ Sin temor a redundar, los reglamentos autónomos no derivan de una ley, sino que es directamente la Constitución la que prevé su existencia. En su dictado, el gobierno o la administración no aplican una ley sino que directamente interpretan y aplican la Constitución Nacional. Este concepto se vincula esencialmente con la llamada zona de reserva de la administración, cuya titularidad está a cargo del Poder Ejecutivo. Sobre la existencia o no de la zona de reserva la doctrina se halla dividida. Sin embargo, resulta indudable la existencia de la misma, ya que la separación de los poderes no ha intentado convertir al legislativo en un poder con facultades sobre los demás, sino que lo constituye en un poder suprapoder.

⁶² Al comentar las disposiciones de la Constitución argentina sobre el particular, dice Dromi: "En el orden nacional la Constitución atribuye expresamente al órgano ejecutivo la facultad de dictar los reglamentos de ejecución, nada dice acerca de las otras clases de reglamentos, pero hay que considerar implícita la competencia para dictarlos, pues a dicho poder corresponde la administración general del país". Sobre este tema, se refiere principalmente a los llamados reglamentos autónomos, es decir aquellos que, según Dromi, "sin subordinarse a ninguna ley formal, regulan el servicio administrativo", que es la clase de reglamento que introduce la reforma y codificación constitucional ecuatoriana de 1998. Sin duda que estos reglamentos "autónomos" o "independientes" como los llama García-Treviño "Son los más importantes, puesto que gracias

doctrina en la que hace referencia, a los que señala como reglamentos autónomos, que son aquéllos que podrían ser expedidos por el Poder Ejecutivo, directamente, para reglamentar preceptos constitucionales⁶³ y hace mención a los artículos 10 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren, el primero, a que hasta antes de su reforma se facultaba ampliamente al Ejecutivo reglamentar directamente este artículo constitucional que disponía sobre el uso de armas de cualquier clase para la seguridad y legítima defensa de las personas, numeral que fue reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de octubre de 1971, y que ahora disponía fuera reglamentado por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que señala cuales son las armas prohibidas y además las condiciones en las cuales se podrán portar. En lo que respecta al artículo 21, señala que: “Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas”. Gabino Fraga opina⁶⁴ que este artículo reconoce la posibilidad de que los reglamentos de policía se relacionen directamente con la Constitución, sin que sea necesaria la intermediación de una ley secundaria expedida por el Congreso ordinario, también, que los reglamentos gubernativos y de policía, pueden regular el buen gobierno y la policía de las poblaciones, sin que necesariamente se refieran a una ley.

a ellos marcha la Administración pública diariamente”. Podríamos decir, añade, que mientras los reglamentos ejecutivos se dictan “en ejecución” de la ley, los independientes se dictan “para aplicación de la ley”. Estos reglamentos de acuerdo con el enfoque de Carré de Malberg excluyen la referencia del estatuto legal del ciudadano.

Entre las características del reglamento autónomo, cabe destacar que “no importa una abdicación general del órgano legislativo” y resulta aplicable en materias que presentan contornos o aspectos tan peculiares, distintos y variables que al legislador no le sea posible prever la manifestación concreta que tendrán en los hechos, no puede juzgarse inválido, en principio, el reconocimiento legal de atribuciones que quedan libradas al arbitrio razonable del órgano ejecutivo, siempre que la política legislativa haya sido claramente establecida. Citado por Macías Torres, María de la Luz. *Teoría General del Reglamento*. Universidad Abierta. [www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macias/María-Teoría gral reg.htm-95k-](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macias/María-Teoría%20gral%20reg.htm-95k-)

⁶³ Citado por Macías Torres, María de la Luz. *Teoría General del Reglamento*. Universidad Abierta. [www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macias/María-Teoría gral reg.htm-95k-](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macias/María-Teoría%20gral%20reg.htm-95k-)

⁶⁴ Citado por Macías Torres, María de la Luz. *Teoría General del Reglamento*. Universidad Abierta. [www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macias/María-Teoría gral reg.htm-95k-](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macias/María-Teoría%20gral%20reg.htm-95k-)

Ejemplo de reglamentos autónomos son los denominados **Reglamentos Delegados** que son aquellos que dicta el Ejecutivo en virtud de una habilitación legal que le es conferida. Se trata de normas dictadas por la Administración basándose en una autorización o habilitación del Poder Legislativo, regulando materias de competencia del legislador. Es una actividad de carácter excepcional de la Administración, en este caso el legislador no regula ciertas situaciones en la ley correspondiente, y deja en manos de los órganos administrativos su regulación a fin de que complete o integre el ordenamiento jurídico positivo, razón por la cual a este tipo de reglamentos también se les denomina de integración.

En nuestro país, tales reglamentos no se encuentran autorizados por la Constitución, sin embargo, en varias leyes podemos observar la autorización de la delegación reglamentaria a favor de las autoridades administrativas, tales como la establecida en los artículos 33, fracción III, inciso c), del Código Fiscal de la Federación que faculta a las autoridades fiscales para establecer reglas de carácter general.

Y los **Reglamentos de Urgencia o Necesidad**, para cuyo dictado es necesaria una situación que justifique o reúna ciertos requisitos, a saber: necesidad que coloque al gobernante ante la decisión extrema de emitir normas para superar una crisis o situación que afecta la subsistencia y continuidad del Estado o de grave riesgo social; proporción adecuada entre la finalidad perseguida y las medidas que prescriben el reglamento y/o premura con que deben dictarse las normas para evitar o prevenir graves riesgos comunitarios.

En nuestro país a estas disposiciones se les maneja como Leyes de Emergencia, pues nuestra Constitución prevé de manera exacta las soluciones que habrán de darse en caso de suscitarse alguno de los supuestos antes aludidos. Es menester referir las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme lo dispone el artículo 29 Constitucional. Este artículo señala: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro

que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo”.

Junto a esta distinción la doctrina establece además de las anteriores, otras dos categorías de reglamentos tomando como base la materia de que se ocupan, así tenemos a los reglamentos de particulares y los reglamentos administrativos o de organización⁶⁵ que enseguida referiremos.

3.2.3 El Reglamento de Particulares. Su fundamento.

Por reglamento de particulares entendemos el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de ciertas corporaciones o para regular, relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social que imponen esa regulación.

El derecho como sistema normativo de toda la sociedad, regula innumerables aspectos de la vida de los gobernados, pero además reconoce a éstos la potestad que tienen de autonormarse en sus interrelaciones ya sea tratándose de sociedades, corporaciones, asociaciones nacionales e internacionales, instituciones culturales, religiosas, políticas, etcétera.⁶⁶

⁶⁵ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso. Décimo Quinta Edición. Edit. Porrúa, México, 2000. P. 990.

⁶⁶ Ejemplo de los reglamentos de particulares los encontramos en las llamadas sociedades de beneficencia, mercantiles, mutualistas, de clubes y de asociaciones deportivas, aun de rango internacional, como los reglamentos de la Federación Internacional de Foot Ball Asociación, o los reglamentos del Comité Olímpico Internacional y federaciones deportivas nacionales e internacionales, u otra categoría que dentro del Derecho

El imperio de dictar sus propios reglamentos surge de la necesidad que se tiene de regular o normar la vida corporativa de una persona colectiva, al no poder la ley llevar a cabo esto, por no conocer en detalle los aspectos internos de la misma; esa posibilidad que tiene dichos grupos de darse normas propias, internas, que regulen su actividad, se traduce en los llamados *reglamentos de particulares*, que a nuestro criterio tiene como fuente la voluntad de las partes o de los individuos que intervienen en el grupo o corporación.

Hacemos notar que estas normas o bien están expresamente previstas por las leyes y si no las prevén, sí las aceptan y permiten su establecimiento, aun cuando pudiera hablarse de una aceptación tácita por parte del orden jurídico de estos reglamentos. En nuestro caso, la base de estos es el contrato social -Código Civil del Distrito Federal, Artículo 2673-. La ley reconoce estos reglamentos para fijar los límites y la forma de ejercicio de ciertos derechos corporativos ya que, en general, las sociedades surgen a la vida jurídica, por la intención de los particulares de realizar una actividad lícita y someterse a ciertos requisitos y condiciones que la propia ley señala. Estos reglamentos no derivan de una autoridad estatal competente, ni tienen la coacción, ni el imperio que tienen los reglamentos administrativos a que más adelante nos referiremos, aun cuando dentro de la relación jurídica que regulan sean obligatorios, este carácter deriva del acuerdo de voluntades de las partes que intervienen en la relación jurídico corporativa.

Lo verdaderamente importante de estas reglas radica en su eficacia o trascendencia tanto dentro de la institución como hacia su exterior, pues el reglamento sólo puede afectar a los miembros del grupo o de la asociación en sus acciones comunes y será responsabilidad del individuo obedecer o no lo prescrito.

del Trabajo se conoce como "Reglamento Interior de Trabajo" cuya existencia se prevé en los artículos 422, 424 y 425, de la Ley Federal del Trabajo.

3.2.4 El Reglamento Administrativo. Concepto, requisitos teóricos y formales.

Este es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las entidades federativas),⁶⁷ en virtud de las facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

Ese conjunto de normas en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta, salvo contadas excepciones, y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la administración pública. En algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal.

Desde un punto de vista formal, podemos afirmar que el reglamento administrativo se identifica con la ley, porque participa de las mismas características de ella; por tanto, el reglamento constituye intrínsecamente un acto legislativo porque crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.

La potestad reglamentaria de la administración se justifica jurídicamente por la necesidad de la presencia de normas movibles, flexibles, no de la rigidez de la ley, susceptibles de fácil reforma y actualización, que emanen de un criterio técnico, no circunstancial, que suponga la realización de la mas amplia

⁶⁷ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. P. 997.

discrecionalidad típica de la administración pública, para la solución de asuntos que son de su competencia.

El encuadramiento general de lo que es el reglamento, sometido, como ya dijimos a la ley, y sujeto al control jurisdiccional para verificar su real sujeción a las normas jurídicas jerárquicamente superiores, le hace un instrumento idóneo para aquello que se busca: hacer posible no solo la inmediata ejecución de la ley a la que el reglamento accede, sino para hacer posible la presencia del derecho y de la justicia en todas aquellas circunstancias en las cuales debe manifestarse como una necesidad indispensable en el convivir de la sociedad política.

3.3 Proceso de elaboración de los reglamentos.

El procedimiento de creación de un reglamento es más sencillo que el procedimiento legislativo, toda vez que el único requisito que señala la Constitución para la validez de los reglamentos expedidos por el Presidente de la República, según la facultad reglamentaria que le es concedida en el artículo 89, fracción I, constitucional, es concretamente, el refrendo ministerial a que se refiere el artículo 92, que a la letra dice: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.”

Otro requisito también necesario para la validez de los reglamentos es su publicación en el Diario Oficial de la Federación, de acuerdo con la Ley del Diario Oficial de la Federación.

El procedimiento más usual para la elaboración es el siguiente:

a) Se hace un proyecto por parte de la autoridad que tiene a su cargo la ejecución o cumplimiento de la ley que se va a reglamentar, de acuerdo con el

artículo 72 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que a la letra dice: “Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

b) Este proyecto se somete a la discusión y aprobación de las autoridades superiores, como es la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (de acuerdo al artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal),⁶⁸ quienes a su vez lo someten al Presidente de la República, y si el Presidente lo aprueba, lo firmará y se turnará al Secretario de Despacho encargado del ramo a que el reglamento corresponda, para efectos del refrendo; posteriormente se publicará en el Diario Oficial de la Federación.⁶⁹

c) Como titular de la facultad reglamentaria el Presidente de la República deberá mediante este procedimiento expedir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo sea pormenorizar o detallar las leyes de contenido administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan, como lo prevé el numeral 89, en su fracción I, constitucional.

El proceso de elaboración del reglamento, como ya se indicó, es más expedito que el de la ley, y por lo tanto, más rápidamente adecuado a los problemas económicos y sociales que se susciten en un momento determinado en la vida pública de un Estado; por otra parte, dado que emana de un órgano que está en contacto directo con la realidad social, económica y política, éste puede

⁶⁸ Artículo 43 Bis.- Las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentan, salvo en los casos de iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica.

⁶⁹ *Fuerza obligatoria de los reglamentos.* “Para que un reglamento tenga fuerza obligatoria se requiere su publicación en el Diario Oficial, pues ésta es condición necesaria para la existencia de toda norma jurídica; por tanto, los actos de autoridad basados en un reglamento no publicado, que tiendan a hacer obligatorias prevenciones contenidas en el mismo, carecen de fundamento legal y son violatorios de garantías.” Semanario Judicial de la Federación, Tomo. 4. 5ª. Época. P. 2421.

comisionar a los técnicos para que apliquen la ley, en la práctica, y elaboren y prevean en ellos, las necesidades existentes para su debida atención.

4. Diferencia entre Ley y Reglamento.

a) El reglamento participa de la naturaleza de la ley en cuanto que ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal y abstracta, creadora de situaciones jurídicas generales, empero, no obstante que tienen esta característica común, ambos se separan en cuanto su finalidad. La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola. Los reglamentos son reglas que por su propio destino solo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto deriven de una norma legal a la que reglamentan en la esfera administrativa -nos referimos aquí a los reglamentos ejecutivos meramente-.

b) La ley es superior jerárquicamente al reglamento, por lo tanto hay una distinción de grado. Los reglamentos constituyen respecto a la ley un grado inferior, y significan una cierta concreción de la misma, pues en ellos se continúa ulteriormente el proceso de creación del derecho, más ello no obsta a que los mismos tengan fuerza de ley.

c) Existe una distinción puramente formal, que consiste en que la ley es un acto legislativo (emana del congreso de la Unión) y el reglamento un acto administrativo (lo expide el Poder Ejecutivo).

d) El procedimiento de creación del reglamento es distinto al de la ley expedida por el Congreso.

e) El acto legislativo formal implica un largo procedimiento, comprendiendo diversas etapas que se encuentran determinadas en los numerales 71 y 72 constitucionales. En cambio, el procedimiento de creación de los reglamentos es mucho más sencillo, puesto que el único requisito formal para su validez es, como

ya dijimos, el refrendo ministerial y su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

f) En cuanto a su existencia, la ley existe y tiene plena validez sin necesidad del reglamento, este requiere, salvo excepciones expresas, de la existencia de la ley.

g) Existen los principios de primacía y reserva de la ley, que operan a favor de ella, principios que permiten determinar los casos en que no debe intervenir la facultad reglamentaria, lográndose por medio de estos hacer una diferencia entre el contenido de sus disposiciones y el de las leyes emanadas del Poder Legislativo.

En suma, la ley y el reglamento, son normas jurídicas que no se presentan aisladamente sino que están agrupadas y relacionadas formando un sistema, positivo, es decir, que tiene eficacia, y es observado por una comunidad. Son conceptos jurídicos fundamentales, disposiciones que por su naturaleza, características y forma de creación, propician fines como el orden público, la seguridad, la certeza jurídica, la justicia y la equidad.

Podríamos decir que la vida en sociedad resultaría absurda e imposible sin una serie de mandatos o reglas de conducta que regulen sus actos, por ello es que la ley y el reglamento constituyen las hormas, las directrices, los patrones que habrán de seguirse para llegar al feliz concierto de paz y de respeto que exige el estado de sociedad.

Veamos ahora, cómo los Ayuntamientos a través de la autonomía administrativa que les reconoce la fracción segunda del artículo 115 constitucional, tienen facultades para aprobar los reglamentos y disposiciones necesarias con los cuales organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, haciendo

patente la prelación dentro de esos ordenamientos del Bando de Policía y Gobierno como reglamento general del Municipio.

CAPÍTULO II

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA: LA FACULTAD LEGISLATIVA MATERIAL DEL AYUNTAMIENTO EN MÉXICO

1. Introducción.

La historia del federalismo en México, es producto de nuestro ser inspirado en el federalismo norteamericano y en los antecedentes de la Constitución de Cádiz,¹ se plasma por primera vez en la Constitución de 1824 interrumpiéndose por las Constituciones centralistas de 1836 y 1843, y restaurándose el federalismo en el acta de reformas de 1847; posteriormente, se reitera el federalismo en 1857 continuándose en la Constitución de 1917. En este marco, el Municipio se considera como uno de los cimientos del sistema federal por el papel tan importante que jugó para el establecimiento de una República de tipo federal, al otorgar votos favorables para la transformación de regiones enteras en Estados libres, independientes y soberanos.²

En este orden de ideas, resulta fundamental plantear el tema de la autonomía municipal, concepto polémico y que se ha prestado a las más diversas interpretaciones. “La autonomía significa potestad de los Municipios para darse sus propias cartas fundamentales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno,

¹En la historia de los Ayuntamientos se abre una nueva era con lo que se ha dado en nombrar la gran revolución política y administrativa que generó la guerra de independencia desde 1808 en adelante. Los Ayuntamientos como órganos jerárquicamente superiores en el ente municipal, empiezan a tener una nueva estructura y desarrollo en la Constitución de Cádiz de 1812. En ella se encuentran plasmados los principios administrativos en boga en Europa, como son: la división de poderes y clasificación de las facultades y atribuciones propias de los Municipios, que se extendían a todo aquello que les era propio por la índole, carácter y naturaleza de esta institución. Como se desprende del apartado octavo del artículo 321 “Estará a cargo de los Ayuntamientos: La policía de salubridad y comodidad; cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriben; cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles; formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación, etcétera”. Los Ayuntamientos estaban dotados de una potestad legislativa, necesaria para sujetarse al dogma administrativo vigente en todos los Estados a consecuencia de los principios derivados de la revolución Francesa del siglo XVIII. Vid. Calzada Padrón Feliciano. *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. Pp. 59 a 67.

² Vid. Barragán, Barragán José. *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*. Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España. México, 1996. P. 26.

dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras”.³

El tema de la autonomía se ha venido discutiendo a lo largo de muchos años, especialmente desde que se dieron los primeros pasos con los que se lograron las reformas más trascendentales al artículo 115 de nuestra Constitución, la del 3 de febrero de 1983 y el 23 de diciembre de 1999 y hasta nuestros días con las nuevas reformas que se están impulsando para que el Municipio cuente con facultades legislativas plenas. Como consecuencia de ello, se ha reconocido a éste la triple autonomía: la política, la administrativa y la financiera. La que nos interesa para el desarrollo del tema de la función legislativa municipal es la autonomía administrativa. Así, la autonomía se significa por la potestad de los Municipios para darse sus propias leyes.

En México, se instituye el Municipio Libre en el texto del artículo 115 constitucional, pero no se desarrolla el concepto de autonomía. En este marco la función legislativa del Municipio en México debe observarse desde la perspectiva de la Teoría de las funciones del Estado, la que los tratadistas⁴ han estudiado desde dos puntos de vista: el enfoque formal y el enfoque material. El primero se caracteriza por atender al órgano que se encarga de realizar determinada función sin considerar la naturaleza o contenido de los actos. El segundo, atiende al contenido o naturaleza intrínseca de los actos, prescindiendo de los órganos que lo realizan. Así, los órganos del Estado además de ejercer las funciones que le son propias, pueden realizar funciones que son propias de otro órgano. En consecuencia, la función legislativa desde el punto de vista formal, le corresponde al Poder Legislativo y desde el punto de vista material, le corresponde la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, es decir, la producción de leyes.⁵

³ Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 1994. P. 193.

⁴ Vid. *En Torno a las Normas sobre la Producción Jurídica*. Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art9.htm-44k

⁵ Vid. *En Torno a las Normas sobre la Producción Jurídica*. Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art9.htm-44k

Al Municipio le ha correspondido la facultad reglamentaria, lo cual se explica escribiendo que formalmente es una función administrativa pero materialmente se trata de una función legislativa. Esto es, el Municipio no hace leyes desde el punto de vista formal, sino solamente actos legislativos desde el punto de vista material, pues los reglamentos son normas que participan de las características de la ley, es decir, son actos generales.⁶

La función legislativa del Municipio es un tema de actualidad y debe llevarnos a reconocer las experiencias que se han vivido en otros ámbitos jurídicos donde se le ha dado una suma importancia y reconocer nuestras propias experiencias en el campo de la reglamentación municipal, la expedición en cierto tiempo de reglamentos de carácter autónomo por parte de estos entes y la concepción de las bases normativas que correspondía expedir a las Legislaturas de los Estados –reforma de 1984- que eran las bases que daban sustento y de las cuales debía derivar la facultad reglamentaria municipal en México, concepto que ha sido interpretado de diversas formas que se dejan ver en las variadas disposiciones emitidas por las legislaturas locales a las que de manera casi uniforme se ha dado en llamar leyes marco o de bases, como se han concebido en algunos Estados de la república.

Al Municipio mexicano se le acaba de instituir constitucionalmente como un nivel de gobierno,⁷ el siguiente paso será hacer efectivo el ejercicio de autonomía administrativa y otorgarle la facultad legislativa desde el punto de vista formal.

⁶ Recordemos que de acuerdo a nuestra Teoría General de la Ley y el Reglamento, el Municipio cuenta con facultades catalogadas por la doctrina como “materiales” y no de tipo formal. En efecto, los bandos, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general, se insertan en la competencia que, en general, se puede llamar como reglamentaria y que desde luego es facultad legislativa material. Empero, lo anterior no obsta a que ocasionalmente la municipalidad en ejercicio de las atribuciones que la Constitución le reconoce, de manera indirecta ejerza facultades que implican una legislación formal, tal es el caso de la facultad de iniciativa de leyes que todas las legislaciones locales otorgan a los Municipios del país, así, por conducto de sus Ayuntamientos pueden válidamente participar en el proceso de creación de la ley formal, siendo caso similar, el hecho de las Constituciones de algunos Estados, otorgar competencia a los Municipios de la entidad para que participen en los procesos de reforma de la propia Constitución, v. gr. Campeche, Coahuila, Colima, Morelos y Chiapas.

⁷ Apud. Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford, 2da. Edición. México, D. F., 2002.

2. El concepto de autonomía municipal.

Etimológicamente, el vocablo castellano “Autonomía” alude a la capacidad de darse a sí mismo su propia ley, pues proviene del griego antiguo *autós* que significa propio o por sí mismo, y *nómos* que quiere decir ley.

En su Tratado de Derecho Administrativo, Miguel S. Marienhoff asevera: “La autonomía, implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano”.⁸ La Real Academia Española de la Lengua la define como “potestad de los Municipios, las provincias y regiones para regir sus intereses peculiares mediante normas y órganos de propio gobierno”.⁹ Ser autónomo supone la ausencia de tutelas, aunque se tenga un control de tutela mediatizada. Sólo los Estados son soberanos porque tienen legitimidad para ello,¹⁰ mientras que los entes intermedios entre el Estado y los ciudadanos son autónomos. La doctrina italiana es una de las que más ha aportado al concepto de autonomía; autores como el profesor Santi Romano fiel a su idea de ordenamiento jurídico, considera que la autonomía es “la potestad del ente de darse un ordenamiento jurídico entero y propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario u ordenado estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal.”¹¹ Fernando Albi, en su obra sobre Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, 1955, dice: “La facultad de crear derecho no es exclusiva del Estado, la tienen también ciertas colectividades jurídicamente organizadas que actúan como administración pública y, concretamente, los Municipios”. Encontramos un conjunto de legislaciones, en aquellos países (América Hispánica), que al referirse a los acuerdos de carácter general de los organismos municipales los denominan *leyes* y *actos legislativos*, haciendo mención continúa en su articulado de la función legislativa de los Municipios. No desconocemos la distinción entre la *ley formal* y la *ley material*, ni la identidad en el primer aspecto,

⁸ Citado por Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 2003. P. 175.

⁹ Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª edición. Tomo I, Edit. Espasa-Calpe. Madrid, 1992. P. 234.

¹⁰ Benítez de Lugo, José. *El Municipio y sus Elementos Esenciales*. Edit. Mateu Cromo, 1986. P. 48

¹¹ Citado por la Real Academia Española. Op. Cit. Idem.

entre la ley propiamente dicha y el reglamento u ordenanza, habiendo sido necesario para la caracterización de estos últimos, enfocarlos desde un punto de vista formal, considerándose por Esmein, como “legislación secundaria, derivada y complementaria” o con Cammeo, “como disposiciones generales y abstractas que emanan de un órgano administrativo sin consentimiento de los órganos legislativos”. La verdadera, la única fórmula de la autonomía municipal consiste, como ya lo hemos dicho, en que sea el propio Municipio quien establezca su ley orgánica y funcional, sin intervención de un organismo extraño.¹²

En la obra de Carlos Quintana Roldán se señala que las teorías norteamericanas en relación a la autonomía municipal, fueron profundizadas por las Declaraciones de los Congresos Municipales Interamericanos, celebrados en La Habana, Santiago de Chile, Nueva Orleans, Montevideo y Panamá, en 1938, 1941, 1950, 1953 y 1956, respectivamente. De este último congreso se cita: “I. La autonomía significa potestad de los Municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras.”¹³ Y para el propio autor, se entiende por autonomía Municipal: El derecho del Municipio para que dentro de su esfera de competencias elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social, resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad, cuente además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.¹⁴

Estas son sólo algunas de las definiciones de autonomía que nos pueden servir para abordar el tema central de nuestro estudio; sin embargo, a

¹² Citado por Torres Estrada, Pedro. *La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección, Estudio Comparado de los Supuestos Español y Mexicano*. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1786-27k -

¹³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. P. 193.

¹⁴ *Ibidem*. P. 181.

continuación expondremos nuestro punto de vista sobre los elementos que creemos debe tener la definición de autonomía en relación con los Municipios.

Autonomía, es la titularidad del Municipio de gestionar y resolver los asuntos de carácter local, mediante sus representantes elegidos democráticamente entre los miembros de su comunidad, los cuales tendrán dentro de sus prerrogativas el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela todos los ámbitos que a su competencia constitucional y legal corresponda, así como la libre administración de sus recursos. La autonomía solo será plena si los Municipios pueden acceder de manera sencilla y efectiva mediante sus autoridades legitimadas ante los tribunales del Estado, en defensa de su autonomía si les es vulnerada.

Planteado lo anterior, nos enfocaremos al tratamiento que constitucionalmente se da a la autonomía del Municipio.

3. La autonomía municipal en la Constitución.

Las bases del Municipio en México se encuentran contenidas en el artículo 115 constitucional, en dicho numeral se habla del “Municipio libre”, pero no de autonomía.¹⁵ Aunque enfocado desde una perspectiva de nuestra historia, el concepto *Municipio Libre* contiene precisamente el sentido que la doctrina atribuye al concepto de autonomía, la que la doctrina del municipalismo más reciente ha desglosado en varios apartados, que son, fundamentalmente los siguientes:

“a) Autonomía Política: esto es, la capacidad jurídica del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.

¹⁵ Aragón Salcido, María Inés. *El Municipio en México ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*. ISAP, México, 1995. Pp. 36 y 37.

b) Autonomía Administrativa: entendida como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a servicios públicos, poder de policía, y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando además, con las facultades normativas para reglamentar estos renglones de la convivencia social.

c) Autonomía Financiera: que es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda”.¹⁶

En efecto, es desde la Constitución donde se ha propiciado la autonomía que no deja de pasar por diversas vicisitudes. El artículo 115 constitucional, precepto rector del Municipio, ha concentrado las reformas más substanciales a la institución municipal, destacan particularmente la reforma de 1982, que reformuló el artículo 115 e introdujo progresos notables para los Municipios,¹⁷ y la enmienda efectuada en 1999, que reconoció al Municipio como ámbito de gobierno y le hizo varias precisiones concernientes a sus facultades.¹⁸ El precepto establece las normas y principios básicos mínimos que las entidades federativas deben adoptar con carácter obligatorio para organizarse en su régimen interior, se establece también que la base de la división territorial de un Estado, así como su organización política y administrativa es el *Municipio Libre*, lo que significa que éste es el punto de partida de la organización de los Estados y, por lo tanto, de la república.

En torno a los alcances de este numeral con relación a la triple autonomía de la que ha sido dotado, retomamos que el gobierno municipal posee facultades

¹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. P. 195.

¹⁷ Para esta reforma véanse: Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Cit., nota 30, Pp. 97 y ss; Valencia Carmona, Salvador. *La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México, 1983. Pp. 221 a 232; Hernández Gaona, Pedro Emilio. *Derecho Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. Pp. 31 y ss.

¹⁸ Sobre esta reforma véanse: Fernández Ruiz, Jorge; Pérez López, Miguel; Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador. *La Reforma Constitucional de 1999 al Artículo 115, Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 4, enero-julio de 2001.

políticas para gobernar dentro de su jurisdicción, así como facultades y autonomía administrativa para definir sus objetivos de desarrollo y la organización y aplicación de recursos con plena libertad teniendo como marco de referencia los objetivos y estrategias de desarrollo nacional y estatal y las demandas y necesidades de la población. Aclaremos que el hecho de ser libre el Municipio no significa que deje de participar coordinadamente con los otros dos niveles de gobierno. El Municipio libre o autónomo es, entonces, una entidad que forma parte de la organización del gobierno del Estado al que se le ha dotado constitucionalmente de facultades para normar las distintas actividades propias de su ámbito.

En la actualidad, el artículo 115 está integrado por su encabezado original y ocho fracciones que estructuran administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano y en las que implícitamente podemos apreciar la tan aludida triple autonomía.

3.1 Autonomía Política.

La afirmación de que el Municipio libre es la base de la división territorial de los Estados, reconoce un ámbito geográfico determinado de validez de las propias normas que el Municipio tiene capacidad de darse. El que sea la base de la organización política significa que las comunidades locales disponen de sus órganos de poder que, de acuerdo con el principio democrático de la forma de gobierno federal y estatal, deben integrarse con apoyo en la libertad popular. Asimismo, el hecho de que también de él parta la división administrativa del Estado significa que el propio Estado deberá respetar sus límites geográficos y conducir su labor administrativa conforme a éstos, aunque nos parece que podrán existir otras divisiones regionales o distritales, siempre y cuando no impliquen la erección de autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.

Es en la fracción primera del artículo 115 constitucional en que se fundamenta la autonomía y libertad política del Municipio. La Constitución establece el imperativo de que el Ayuntamiento como titular de la administración municipal se elija en forma popular y directa, destaca también que no existirá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del Estado. Acorde a estos principios podemos encuadrar el principio de la no reelección que de forma relativa quedó inserto en los procesos políticos municipales, de tal manera que los integrantes propietarios del Ayuntamiento no podrán volver a ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente y por su parte, la inserción del principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios con la cual se pretendió una integración pluripartidista en los cargos municipales en disputa. Desde una perspectiva teórica esto, sin lugar a dudas, tendrá que producir innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del Ayuntamiento para adoptarse tendrán que discutirse, reflexionarse y valorarse antes de aplicarse en la comunidad respectiva. Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio tenemos las reformas de 1983 que establecieron un procedimiento general, estricto y claro al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, ello con el objeto de otorgar garantías para el ejercicio del encargo. Este procedimiento consiste en que sólo las Legislaturas de los Estados, en caso de presentarse este tipo de eventualidades, 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; el acuerdo al respecto, será de las dos terceras partes de la legislatura; sólo por causas graves previstas en una ley se procederá a la suspensión, dando oportunidad suficiente para que los afectados rindan sus pruebas y formulen los alegatos que a su interés convengan.

Por otra parte, es menester apuntar que las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial del 23 de diciembre de 1999, vinieron a consolidar

las bases del derecho positivo que reconocen la autonomía política del Municipio, pues baste anotar que el sólo cambio de concepción del Ayuntamiento, de ser un mero *órgano de administración*, para ser considerado ahora como *órgano de gobierno* del Municipio, tiene una evidente connotación política al entender válidamente a las municipalidades con perfiles inequívocos de poder público.¹⁹

3.2 Autonomía Financiera.

Resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal en nuestro sistema federal ha provocado Municipios extremadamente pobres, incapaces de solucionar sus propias necesidades, lo que ha repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas. Con la actual reforma de 1999, se modificó la fracción segunda del artículo en comento, quedando como fracción cuarta, en la que se ha establecido a favor de éstos una serie de disposiciones relativas a las contribuciones, constituyendo así el numeral que nos ocupa el eje de reestructuración de las finanzas municipales con la finalidad de hacer realidad la autonomía económica, el aspecto más importante relacionado con este fin, lo fue la delimitación de los ingresos propios municipales, dentro de los cuales destacan por su significación la precisión de que la hacienda del Municipio se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, con las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y cambio de valor de los inmuebles y con los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Dentro de este precepto se reforzó el principio de la libre administración hacendaria a cargo del Municipio, precisando las diversas fuentes económicas exclusivas de la institución Municipal. Con estos nuevos lineamientos será necesario contar con los elementos técnicos y humanos capaces de administrar los ingresos percibidos; consideramos que resultaría positivo que en lugar de que, como lo prevé la Constitución en el mismo numeral y su fracción, los Municipios puedan celebrar

¹⁹ Vid. Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. P. 197.

convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de las referidas contribuciones, se capacite al personal burocrático municipal a fin de que razonadamente sea capaz de decidir cómo y en qué serán utilizados sus recursos financieros, pues estamos convencidos de que dicha medida vendrá a fortalecer verdaderamente la muy estimada autonomía financiera del Municipio, en caso contrario, se corre el riesgo de caer con los conocidos vicios de dependencia y subordinación que obstruyen el manejo y la orientación del presupuesto municipal.

Desde otra perspectiva, punto medular en la conformación también de la hacienda municipal son las participaciones sobre los impuestos federales, otorgadas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, aun cuando es loable esta disposición, consideramos que en la práctica con la intervención de las legislaturas de los Estados para determinar las bases, montos y plazos de las aportaciones federales correspondientes al Municipio, de igual manera se corre el riesgo de tener un control político desde una perspectiva financiera, lo que naturalmente contradice el espíritu de la reforma de conseguir la autonomía económica municipal. Es por ello que para luchar en contra del desigual desarrollo municipal se requiere encontrar una fórmula idónea que tome en cuenta las principales características de la realidad municipal y que se eficiente para distribuir las participaciones federales con justicia y equidad.

De igual forma apreciamos otro renglón que integra la hacienda pública municipal, constituido por los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de ese ente y en la misma tesitura resulta importante también el texto del penúltimo párrafo de la fracción cuarta que indica que las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones que la Constitución estipula en beneficio del Municipio, ni concederán exenciones con relación a las mismas. Tampoco las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de ellas, aclarando

dicho párrafo que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o del Municipio estarán exentos de dichas contribuciones, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Consideramos, en este aspecto, que es necesario delimitar el alcance de los bienes afectados al dominio público, pues se presenta la práctica de exentar a diversas personas o empresas de este sector que escudadas en esta disposición se sustraen al cumplimiento de obligaciones fiscales que indudablemente redundan en perjuicio de la hacienda Municipal.

Finalmente, destaca el hecho de que las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de las cuentas públicas de éstos y como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición constitucional por virtud de la cual los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, lo que se traduce indubitadamente en una garantía más a la autonomía financiera.

3.3 Autonomía Administrativa.

En el contexto de la reforma municipal cuatro fueron los principales rubros que en materia administrativa trataron de consolidarse: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que le corresponden al Municipio y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre éste y sus trabajadores. Las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal las encontramos contenidas en las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

En efecto, en la fracción segunda²⁰ además de recalcarse que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, la Constitución determina que los Ayuntamientos poseerán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes que en materia municipal deberán expedir las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, y esta facultad debe entenderse como facultad reglamentaria,²¹ gracias a la cual, consideramos, se abrió una importante posibilidad de reordenación y perfeccionamiento en el orden jurídico municipal, toda vez que los Ayuntamientos, aprovechando la voluntad política para que el Municipio ejerza su facultad reglamentaria, podrán revisar el estado que guardan sus respectivos ordenamientos administrativos adecuándolos a la solución de los problemas particulares que enfrenten cada uno de ellos. Asimismo, resulta sumamente importante este ejercicio, toda vez que los Ayuntamientos, conocedores de su específica realidad social, económica y política pueden precisar de mejor manera, la orientación y sentido que deben tener sus disposiciones.

El segundo rubro, relacionado con la prestación de los servicios públicos municipales, contemplado en la fracción tercera,²² de igual forma viene a fortalecer administrativamente al Municipio al señalar expresamente los servicios públicos que le corresponden, entre ellos: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado

²⁰ Apud. Congreso de la Unión. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Miguel Ángel Porrúa, t. XI. 3a. Ed., México. 1985.

²¹ La doctrina municipal conoce a los ordenamientos que están a cargo de los Ayuntamientos como fuentes estrictamente municipales, destacando el aspecto formal de su origen, así tenemos al Reglamento, que desde un ángulo material implica un acto legislativo, ya que contiene normas jurídicas generales, abstractas e impersonales y provistas de sanción directa o indirecta, pero en cuanto a su procedimiento de creación, se trata de un acto formalmente administrativo; la Circular, documento de orden interno por el cual se transmiten orientaciones, aclaraciones, información o interpretación legal o reglamentaria del funcionario jerárquicamente superior a los subordinados, dichos documentos disponen la conducta por seguir a ciertos actos o servicios, y como norma jurídica, la encontramos en la escala debajo de la ley y el reglamento y antes del acto concreto; es básicamente de naturaleza interpretativa, regida por los principios de ser un acto administrativo unilateral, de carácter interno, que trasciende en la vida interna de los gobernados, sin causarles perjuicios, que han de ser publicadas, sujetarse a la ley y sus reglamentos; el Acuerdo, que no es más que una decisión del servidor público, un acto ejecutivo emitido por un cuerpo colegiado de funcionarios, o la resolución de un superior jerárquico respecto a un asunto presentado por su inferior, que del mismo modo redundará en beneficio de la buena administración de la comuna. Vid. Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Primer Curso. Edit. Harla, Segunda Edición. México, 1995. Pp. 286, 290 y 291.

²² Apud. Congreso de la Unión. Op. Cit.

público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, asimismo, con la capacidad administrativa y financiera de la que han sido dotados, se deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan hacerlo, asuman otros servicios públicos y con ello brinden una mejor atención a su población. Por ser éstos servicios vitales para que una comunidad pueda desarrollarse, deseamos que nuestros Municipios cuenten con una infraestructura necesaria para poder prestarlos; sabemos que la generación de muchos de ellos requieren de importantes obras materiales de las cuales la mayoría adolece, de ahí que la reforma para que los Municipios se constituyan en verdaderas células autogeneradores del desarrollo en el sistema federal resulte positiva; sin embargo, no será suficiente conceder la facultad de prestación de los servicios públicos, si no se les otorgan los recursos financieros²³ para crear la infraestructura requerida para poder prestarlos. Por otra parte, en el párrafo final de esta fracción se establece la llamada *Asociación de Municipios*, con lo cual se pretende que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

La referida reforma también aludió a la intervención rectora de este ente sobre su ámbito territorial, fracciones quinta y sexta,²⁴ al otorgarle la Constitución amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; para que autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo en el ámbito de su competencia y para que intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipios para el

²³ Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el sustento de los otros dos aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Vid. Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 2003. P. 201 y 202.

²⁴ Apud. Congreso de la Unión. Op. Cit.

otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Actualmente, uno de los grandes problemas de las sociedades en vías de desarrollo es el acelerado crecimiento poblacional, manifestado en la proliferación de asentamientos irregulares con resultados funestos como la destrucción de áreas verdes, insalubridad, altos índices de criminalidad, delincuencia, etcétera. A dicha problemática se agrega la creciente contaminación ambiental que nos ha llevado a la toma de medidas emergentes para tratar de disminuir los altos índices que hemos alcanzado. Ante este contexto, se hizo necesario encontrar posibles soluciones, por ello, en lo que toca a la fracción sexta del citado numeral, podemos observar que se ha otorgado al Municipio la facultad rectora de lo que se denomina el derecho urbanístico,²⁵ y con el cual se encuentra la fórmula para que en armonía y de manera equilibrada, puedan ser aprovechados los espacios municipales, persiguiendo con ello que sean precisamente éstos los que al tener el control de su crecimiento demográfico, vigilen de manera más directa y con bases suficientes en qué y para qué serán utilizados sus espacios territoriales.

Aunado a lo anterior, resulta importante referir que la Constitución otorga al Municipio toda una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, toda vez que antes de las reformas poco tenían que ver las municipalidades en la regulación de su propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia de la tierra urbana; actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a éstos a la toma de decisiones sobre materias de vital importancia en la vida contemporánea del país, indicando, el propio precepto, en la parte final de la fracción quinta, que para estos efectos y de conformidad con los fines señalados

²⁵ Vid. Ruiz Massieu, José Francisco. *Derecho Urbanístico, Introducción al Derecho Mexicano*. La Gran Enciclopedia Mexicana. 2ª. Ed. México, 1983. Pp. 1440 a 1445.

en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, expedirán reglamentos²⁶ y disposiciones administrativas necesarias sobre tan importante materia.

Por último, la reforma municipal se refirió al aspecto laboral: al determinar que 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 Federal, y sus disposiciones reglamentarias. En este sentido, y debido a la presentación que se hizo al Congreso de los motivos de la reforma constitucional, se sugirió que dichos principios quedasen establecidos en las constituciones locales y en las leyes estatales mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal y niveles de estabilidad laboral en el empleo.

En general, podemos afirmar que gracias a las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Ley Suprema se ha logrado un reforzamiento sumamente importante de la autonomía del Municipio en México: política, financiera y administrativamente, y en cuanto a ésta última apreciaremos la gran importancia que reviste no sólo en la esfera municipal sino también en los niveles estadual y federal de gobierno.

4. La fracción segunda del artículo 115 constitucional y la facultad legislativa material de los Ayuntamientos.

Analizado y discutido el concepto de autonomía, así como el tratamiento que la Constitución da a este concepto en sus tres vertientes, toca ahora estudiar, con especial interés, el tema relativo a la autonomía administrativa del Municipio. De la reforma municipal de 1999 comentaremos la trascendencia de la nueva fracción segunda del artículo

²⁶ Recordemos el criterio al cual nos adherimos, aquél que dentro del punto de vista formal considera al acto reglamentario como un acto administrativo, pero que desde un punto de vista material identifica al reglamento con la ley, porque en ésta encuentra los mismos caracteres que en aquél.

115, para apreciar los alcances de esta disposición que se traduce en la facultad legislativa material de los Ayuntamientos.

La décima reforma constitucional al Municipio mexicano, publicada en diciembre de 1999, trae aparejada la trascendencia de la fracción segunda del artículo 115. Hemos visto que la autonomía se significa en la potestad de los Municipios para darse sus propias leyes, que nuestra Teoría General equipara al reglamento con la ley, por participar de las mismas características de aquélla y que hacen al reglamento, por ello, el instrumento jurídico básico de la normación de la conducta de los gobernados, que además contemplan la facultad reglamentaria de éstos y el hecho de que nuestra Carta Magna ha sido benefactora en otorgar a los mismos estas facultades exclusivas. Si adminiculamos todos estas perspectivas, inferimos entonces que el segundo párrafo de la fracción segunda, del artículo 115 constitucional atribuye a los Ayuntamientos la función materialmente legislativa y formalmente administrativa de aprobar sus instrumentos de gobierno, contando para ello de una libertad plena que los hace sujetos de derecho con potestad de emitir reglamentos, en nuestro concepto, de carácter autónomo.

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar,²⁷ 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, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.²⁸

²⁷ Ahora se dice con menos propiedad “aprobar” -acto interno del Cabildo distinto de expedir normas para ciudadanía-, Bandos de Policía y Gobierno –tampoco se explica por qué se suprimió la expresión ‘buen gobierno’ que tenía su razón histórica-. Sobre esta reforma véanse: Fernández Ruiz, Jorge; Pérez López, Miguel; Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador. *La Reforma Constitucional de 1999 al Artículo 115, Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 4, enero-julio de 2001. Pp. 241 y ss.

²⁸ Artículo 115, fracción segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del párrafo constitucional que a la letra se transcribe desprendemos, que se otorga al Ayuntamiento una facultad que, a la vez irrenunciable, es de máxima importancia para la vida municipal, porque a través del ejercicio de esta atribución el gobierno municipal puede, con base en la ley, implantar los instrumentos de carácter jurídico-administrativo que establecerán con toda especificidad, el cómo, el cuándo, el dónde, el quién y el con qué ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones contenidas en la Constitución General de la República, las leyes secundarias, la Constitución particular del Estado y las leyes que de ellas se derivan. Debe destacarse también que las disposiciones reglamentarias de observancia general que implanten los Ayuntamientos en ejercicio de esa atribución constituirán una parte muy importante del marco jurídico que regula la vida en los Municipios, dado que responderán, de manera específica, a las características y condiciones particulares de cada uno de ellos.

Del texto constitucional, también se observa que dentro de los instrumentos jurídico-administrativos que enuncia como facultativos del Ayuntamiento, se encuentran los Bandos de Policía y Gobierno y las circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Esto quiere decir que se dota al Ayuntamiento de cuatro diferentes instrumentos para regular su función y la de los particulares dentro del Municipio. A continuación se define la función, concepto y alcances de cada uno de estos instrumentos con el propósito de precisar su utilidad e importancia:

a) **Los Reglamentos Municipales** que regulan las actividades del Ayuntamiento que inciden en la población durante los procesos de planeación, ejecución y control²⁹ de las acciones encaminadas tanto a la satisfacción de las demandas y necesidades de bienes y servicios de la población, como aquellos destinados al desarrollo integral del Municipio.

²⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Marco Jurídico del Municipio*. Textos Municipales No. 2. México, 1985. P. 55

b) **Las Disposiciones Reglamentarias de Carácter Misceláneo o Específico** que cumplen la función de difundir e informar a la población sobre las normas que rigen la vida en el Municipio y el desempeño de las funciones de gobierno y administración.³⁰ Dentro de estos instrumentos, se puede ubicar al Bando de Policía y Gobierno que sirve para informar a la población sobre todos aquellos asuntos y disposiciones contenidas en los reglamentos municipales y que, por la materia que regulan, deben ser conocidos amplia y oportunamente por toda la población. Este documento permite mantener informada a la población sobre las reformas y adiciones que el Ayuntamiento efectúa de los reglamentos, sobre todo, respecto a disposiciones que por su naturaleza y la materia que regulan tienen un corto periodo de vigencia y requieren ser actualizados periódicamente para responder a la realidad de la vida municipal. Entre las disposiciones de carácter misceláneo también encontramos a las circulares y disposiciones administrativas de naturaleza específica, relacionadas con un asunto concreto y particular que el Ayuntamiento quiere hacer del conocimiento de sus propias dependencias, o bien del conocimiento de un sector de la población del Municipio, o en su caso, de toda la población.

c) **Disposiciones Reglamentarias** que regulan la organización, funcionamiento, atribuciones y ámbitos de competencia del Ayuntamiento y sus autoridades, las dependencias y entidades que lo integran y los servidores públicos que con él colaboran en el gobierno y la administración del Municipio.³¹

El reglamento en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley, es decir, presupone la existencia de una ley, la cual detalla y delimita pero, en el caso que nos ocupa, y enfáticamente volvemos a sustentarlo, “los reglamentos de los Ayuntamientos no pormenorizan una ley; son reglamentos autónomos que norman, por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal, de esta manera, se salvaguarda la facultad jurídica del

³⁰ Idem.

³¹ Idem.

Municipio, con base en criterios generales que aseguren los objetivos económicos, políticos y sociales que demanda la comunidad”.³²

Técnicamente, el reglamento es una disposición limitada que deriva de una norma ordinaria, de la cual depende, y su finalidad es desarrollar el supuesto que establece para hacerlo aplicable a un caso concreto, es un instrumento de apoyo para la ejecución de una ley. Pero, “la norma dictada por el Ayuntamiento no tiene como finalidad apoyar la ejecución de una norma concreta, sino desarrollar las bases, los principios, los fundamentos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución local de la entidad a que pertenece y la Ley Orgánica Municipal; por lo tanto, técnicamente no tiene las restricciones de extensión que tiene el reglamento.”³³ Convenimos con esta concepción, los reglamentos emitidos por los Ayuntamientos tienen como finalidad regular la organización interna de los aparatos de gobierno y administración, así lo visualizamos en el contenido de los reglamentos tales como: el Interno de la Administración Pública, que señala los órganos, sus actividades y sus atribuciones; los reglamentos que establecen la organización y regulan la participación ciudadana y vecinal, y el reglamento del funcionamiento interno del Municipio, entre otros. Por lo que respecta a los bandos municipales, estos son considerados a nuestro juicio, reglamentos de carácter autónomo, aprobados en ejercicio de la autonomía administrativa que nuestra ley fundamental ha otorgado a los Municipios.

Aunque en teoría la elaboración, aprobación y expedición de las disposiciones reglamentarias municipales no constituye un proceso legislativo, propiamente dicho, en cuanto que no se efectúa en el seno del Poder Legislativo del Estado, sin embargo, consideramos que el acto legislativo que emana del

³² Ibídem. P. 58

³³ Cfr. Valencia Carmona, Salvador, M. Hernández, Antonio. *El Municipio en México y en el Mundo -Las Cartas Orgánicas Municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso Argentino-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005, DR © 2005. ISBN 970-32-29069. P. 443. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

Ayuntamiento debe considerarse como un acto legislativo tal, en sentido formal, y no tipificar a la creación de normas por parte de este ente, como acto reglamentario, en virtud de que este órgano reúne los requisitos indispensables para realizar la función legislativa. En la praxis, el proceso que se sigue en su elaboración es legislativo, sus características son, como lo hemos visto en el capítulo primero,³⁴ las de un acto legislativo: general, abstracto, impersonal y coercitivo, y si reúne estas características, entonces es una ley, de tal manera que consideramos que desde el punto de vista material los elementos intrínsecos del acto corresponden a la ley y desde el punto de vista formal, el acto es emanado de un órgano esencialmente legislativo; “el reglamento se diferencia de la ley, principalmente por el órgano del que emana, esto es, del titular del Poder Ejecutivo, y *el Ayuntamiento no es un órgano ejecutivo, sino un órgano colegiado que toma sus decisiones mediante deliberación y por mayoría de votos.*”³⁵

Examinada la esencia jurídica de la fracción segunda del artículo 115, es importante hacer notar que, sujetar la facultad de los Municipios para aprobar sus reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las legislaturas locales, es sólo una forma de asegurar su vigencia, ya que esa vía mantiene la organización del todo nacional, en su sentido federalista, pues así como la Constitución Federal es un pacto de unión de la multiplicidad estatal, el orden jurídico de cada Estado ha de asegurar la unidad de los Municipios, pero de ninguna forma debe entenderse que por existir esa relación, los reglamentos y disposiciones administrativas propios del Ayuntamiento toman el carácter de reglamentos ejecutivos en sentido estricto, pues como lo aseveramos, el Municipio está dotado de una facultad expresa, derivada de su autonomía política, financiera y

³⁴ Supra. P. 10

³⁵ Apud. Valencia Carmona, Salvador; Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio en México y en el Mundo - Función Legislativa del Municipio-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005, DR © 2005. ISBN 970-32-29069. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

administrativa que le permite emitir sus ordenamientos jurídicos sin que medie entre éste y el Estado autoridad alguna que pueda interferir en la aprobación de los mismos.

Si la diferencia entre una ley y un reglamento es esencialmente formal, esto es, se distinguen por el órgano del que emanan, la ley proviene de un órgano legislativo y el reglamento del titular del ejecutivo, y si justipreciamos que el Ayuntamiento no es un órgano administrativo sino un órgano de gobierno, sobre todo porque satisface los requisitos y características de un órgano legislativo, nos inclinamos por sostener que los Bandos de Policía y Gobierno, como normas jurídicas de carácter autónomo o *praeter legem*, aprobados por el Ayuntamiento en concordancia con lo dispuesto en la fracción segunda del artículo 115 constitucional, son ley y no reglamento como equivocadamente se consideran.

4.1 El Bando de Policía y Gobierno como reglamento *praeter legem* o autónomo.

Dentro de los reglamentos y disposiciones administrativas que el Ayuntamiento tiene facultad de aprobar, se encuentra el Bando de Policía y Gobierno, instrumento que en nuestra concepción actual, según la Teoría General de la Ley y el Reglamento, es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo.³⁶

³⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano (P-Z)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarta Edición. Edit. Porrúa, México, 1991. P. 2752.

Estrictamente el concepto de reglamento de policía está involucrado en el más general de reglamento de buen gobierno, pues la policía administrativa a la que reglamenta el primero es una acción administrativa esencialmente de buen gobierno, o en otras palabras, es una actividad administrativa preventiva o represiva de actividades de particulares que tiende al cuidado de asegurar, mantener o restablecer el orden y la paz públicos, que es una clara manifestación de buen gobierno.

Desde que inicia su vigencia, el 1º de mayo de 1917, nuestra Constitución reguló al Municipio Libre, sin establecer la facultad reglamentaria, más tomando en cuenta que consideraba al Ayuntamiento como un órgano de administración, se puede inferir que reconocía la facultad de reglamentación, aunque no expresamente. En la práctica, el Municipio formulaba bandos municipales y reglamentos, y en algunas Constituciones denominaban facultades legislativas a la atribución de los Ayuntamientos para expedir bandos y reglamentos, tales son los casos de las Constituciones Estadales de México y Oaxaca, que señalaban que los Ayuntamientos deberían desempeñar dos clases de funciones: 1. Las de legislación, para el régimen de gobierno y administración del Municipio y 2. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten. Oaxaca señalaba dos periodos legislativos; el primero, en enero, para dictar sus ordenanzas, y el segundo en agosto, para discutir su presupuesto.³⁷ Mediante reforma de 6 de febrero de 1976, se dio competencia a los Municipios para expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativos a la regulación de los asentamientos humanos y desarrollo urbano,³⁸ y el 3 de febrero de 1983 se elimina la facultad legislativa y se establece expresamente la facultad de los Ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que le señale la legislatura, quedando la fracción segunda del artículo en comento de la siguiente manera: Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de

³⁷ Valencia Carmona, Salvador; Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio en México y en el Mundo -Función Legislativa del Municipio-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005, DR © 2005. ISBN 970-32-29069. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

³⁸ *Ibidem*. P. 434.

Policía y Buen Gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Con la reforma del 23 de diciembre de 1999, nuestra Constitución habla de reglamentos de policía y gobierno, normas jurídicas que doctrinariamente se vinculan con la autonomía administrativa del Municipio, y señala: 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, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Con estas reformas, nuestra ley fundamental ha introducido al Derecho Constitucional y Administrativo los reglamentos de policía y gobierno que han dado origen a encontradas opiniones sobre su naturaleza jurídica y sobre el significado que tienen dentro de los textos constitucionales referidos y en concordancia con otros.

Retomando cuestiones relativas a nuestra Teoría General, en nuestro sistema constitucional priva la regla general que los reglamentos deben estar subordinados a la ley, lo que hace inconcebible un reglamento si previamente no existe una ley a la cual sirve y reglamenta, la fuente de esta regla y origen a la vez de los llamados, por esto, reglamentos ejecutivos o disposiciones normativas *secundum legem*, lo es el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Sobre el particular, un sector de la doctrina se orienta porque los Bandos de Policía y Gobierno se clasifiquen dentro del concepto de *reglamentos autónomos*. Tratadistas como Gabino Fraga,³⁹ Felipe Tena Ramírez⁴⁰ e Ignacio Burgoa

³⁹ Vid. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41ª edición. Editorial Porrúa, México, 2001.

⁴⁰ Vid. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima Cuarta edición. Editorial Porrúa. México, 2001.

Orihuela,⁴¹ aceptan la existencia de reglamentos autónomos, como casos de excepción a esa regla, o sea que se trata de reglamentos no precedidos por una ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente al texto de la Constitución.

Al respecto, Burgoa Orihuela, señala: La facultad reglamentaria con que está investido el Presidente de la República no se agota en la expedición de reglamentos heterónomos, cuya somera idea hemos expuesto, también se desarrolla en lo que concierne a los *reglamentos autónomos* que son los de policía y buen gobierno de que habla el artículo 21 constitucional. Estos últimos no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley pre-existente para dar las bases generales conforme a las que ésta deba aplicarse con más exactitud en la realidad, sino que por sí mismos establecen una regulación a determinadas relaciones o actividades.⁴² Ahora bien, sigue escribiendo, aunque tales reglamentos no detallen las disposiciones de una ley propiamente dicha, ésta debe autorizar su expedición para normar los casos o situaciones generales que tal autorización comprenda. En otras palabras, si la ley establece una cierta normación a través de sus diferentes disposiciones, al Presidente de la República incumbe la facultad reglamentaria para pormenorizar éstas mediante reglas generales, impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución, en cuyo caso se está en presencia de los llamados *reglamentos heterónomos*, los que, para tener validez jurídica no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas. Estos reglamentos, evidentemente, no son de policía ni gubernativos, por lo que no están comprendidos dentro de lo preceptuado por el artículo 21 constitucional. Continua aseverando, por otra parte, y según lo acabamos de decir, la ley puede por sí misma no establecer ninguna relación, sino

⁴¹ Vid. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1986.

⁴² Parecería ocioso, pero es necesario recalcar que por reglamento autónomo se entiende aquel que emite un órgano facultado para ello, en este caso del Poder Ejecutivo Federal, y que pueda desarrollar una base, un principio, un artículo de la Constitución sin necesidad de la existencia previa de una ley del Congreso Federal o en su caso del Congreso Local.

contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los gobernadores de los Estados, dentro del Distrito Federal o de la entidad federativa correspondiente, para formular su reglamentación. Esta, por ende, no se revela como pormenorización de las disposiciones legales pre-existentes, sino como normación *per se* simplemente autorizada por la ley, normación que se implica en los llamados *reglamentos autónomos* que son precisamente los de policía y gubernativos⁴³ aludidos en el citado precepto de nuestra Constitución.

Sustentándonos en este criterio, siendo los reglamentos a que se refiere el artículo 21 constitucional, de carácter municipal, al no tener el Municipio órgano legislativo propio, solo a través de reglamentos autónomos es que puede establecer reglas generales de buen gobierno y por ende de policía administrativa, máxime, con la reforma del 23 de diciembre de 1999, la Constitución establece que el Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, el que con anterioridad se calificaba como órgano de administración,⁴⁴ y por su parte el artículo 105

⁴³ Para el maestro Andrés Serra Rojas, estos reglamentos no existen. Al respecto dice: “Con anterioridad y por falta de una ley ordinaria, el régimen de policía y de gobierno mencionados, llevó a tantas y tan frecuentes arbitrariedades. Con cuanta frecuencia en las cárceles de la ciudad, se aplicó el arresto de quince días “y vuelta”, para mantener indefinidamente detenida a una persona. Era necesario restablecer, en pureza, los principios de nuestro derecho constitucional, expidiendo la legislación adecuada para mantener el ejercicio de los derechos humanos fundamentales. A este efecto fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la *Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal*, con fecha 13 de enero de 1984. Ahora sólo resta que las Legislaturas de los Estados expidan sus correspondientes leyes de Policía y Buen Gobierno. Con éstos desaparecen los llamados reglamentos autónomos de Policía.

De acuerdo con el artículo 11, fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:…XXI. Dictar los reglamentos y acuerdos generales en las materias de su competencia.” Desde luego estos reglamentos no se pueden clasificar como autónomos, porque presumen lo dispuesto en la Ley Orgánica.

La reforma al artículo 115 de la Constitución (publicada el 3 de febrero de 1983), fracción II, párrafo segundo, dispone: “Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los *Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones*”.

Estos Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos aludidos, no pueden ser considerados como reglamentos autónomos, porque están subordinados a las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, lo cual necesariamente debe hacerse en forma de ley.

Debemos mencionar también que los reglamentos de Policía y Buen Gobierno del Distrito Federal, no deben contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión. Artículo 73, fracción VI, inciso A de la Constitución. Reforma del 10 de agosto de 1987. Cfr. *Derecho Administrativo* Tomo I. Décimo Cuarta Edición. Edit. Porrúa S. A., México 1988. Pp. 205 y 206.

⁴⁴ Entiéndase por Gobernar, el acto de dirigir, mandar, regir, conducir, guiar. Es el agrupamiento de las personas que ejercen la dirección o el manejo de todos los asuntos que competen al pueblo; el gobierno implica el ejercicio de las tres funciones: legislativa, administrativa y judicial. El término “gobierno” es más amplio que el de “administración”, ya que este se encuentra incluido en una parte del gobierno. Cfr. Instituto

constitucional, legitima al Municipio como sujeto del proceso de controversia constitucional, en la misma situación que la federación, el Distrito Federal o las entidades federativas, esto es, se le reconoce su calidad de nivel de gobierno, aunque formalmente no se le reconoce su capacidad legislativa, la que de hecho realiza. Es así, que ante este reconocimiento el Municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas que realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos de un órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expiden es el de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal. “Lo único que se requiere es superar los prejuicios para reconocer que el Municipio tiene facultades legislativas y que esa función la realiza el cuerpo colegiado llamado Ayuntamiento.”⁴⁵

Los Estados y la Federación tienen órganos legislativos, expiden leyes y reglamentos, pero sólo con la posibilidad de expedir los llamados ejecutivos o subordinados a la ley (*secundum legem*). En cambio, el propio artículo 21 constitucional reserva a los Municipios la expedición de reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, sin que impida que otros artículos de la ley fundamental autoricen a las leyes y reglamentos, sirvan de apoyo en esos dos aspectos administrativos, tal y como lo enfatizamos al hablar del papel que juegan las leyes orgánicas municipales expedidas por las legislaturas de los Estados.

En el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas expresas consignadas en la Constitución de la República para expedir leyes en las

de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano (D-H)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarta Edición. Edit. Porrúa, S. A., México, 1991.

⁴⁵ Cfr. Valencia Carmona, Salvador; M. Hernández, Antonio. *El Municipio en México y en el Mundo –Las Cartas Orgánicas Municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso Argentino-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005, DR © 2005. ISBN 970-32-29069. P. 442. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

diversas materias a que ésta se refiere, por lo que, en tales materias es dicho organismo el que debe establecer la formación correspondiente, sin que se pueda delegar esta facultad legislativa en favor del Presidente de la República, fuera de los casos contemplados por los artículos 29 y 49 constitucionales; dicho alto funcionario está habilitado conforme al artículo 89, fracción I, de la ley suprema, para pormenorizar la formación que se contenga en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión a través de los reglamentos correspondientes, sin que éstos tengan el carácter de reglamentos de policía y gubernativos. Dicho de otra manera, cualquier reglamento sobre alguna materia que esté comprendida dentro del ámbito legislativo federal del Congreso de la Unión, no puede tener la naturaleza de bando.

En conclusión, en el orden federal no pueden existir reglamentos gubernativos ni de policía, sino sólo ordenamientos que traduzcan una pormenorización de las leyes que el Congreso expida. En el ámbito municipal, mediante actos administrativos propiamente tales o a través de actos legislativos materiales, o sea abstractos, generales e impersonales, los cuales no son otros que los reglamentos gubernativos y de policía, se puede desempeñar la facultad reglamentaria sin que previamente exista una ley que por sí misma establezca la normación a las distintas materias previstas.

Volvemos a confirmarlo, los Bandos de Policía y Gobierno no tienen como finalidad apoyar en la ejecución de una norma concreta, sino desarrollar las bases, los principios, los fundamentos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal, debiendo respetar las bases constitucionales establecidas por la ley suprema estadual y por la Constitución nacional, lo que significa que no deben subordinarse a la ley orgánica que al efecto se expida en cada Estado, pero si, apoyarse de ésta, para que con técnica jurídica, adecuándose al resto de la legislación, los Ayuntamientos puedan aprobar estos instrumentos jurídicos de relevante importancia en el ámbito municipal.

5. La autonomía municipal y leyes estatales como instrumentos de apoyo en la elaboración de reglamentos municipales.

En obvio de repeticiones, se caracteriza al Municipio como “libre”, para todos los efectos que la expresión pueda significar, comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna –autonomía o libertad política- entre el Ayuntamiento- y la autoridad estatal; se atiende a su hacienda, garantizándole sus ingresos - autonomía financiera-, se le reconoce personalidad jurídica y potestad de darse sus propios ordenamientos –autonomía administrativa-, y hablar de esta última hace necesario plantear el hecho de que nuestra ley fundamental refiera en su artículo 115, fracción segunda, a las leyes estatales, como normas que darán las pautas a los gobiernos municipales para emitir los Bandos de Policía y Gobierno y demás disposiciones administrativas del Municipio.

En torno a lo anterior, ha surgido una confusión en cuanto al papel que desempeñan las leyes estatales, que en materia municipal se expidan, para la elaboración y aprobación de que se trata, por ello es que, como medio para reforzar nuestra tesis de que éstas sólo sirven como marco de referencia o punto de apoyo para llevar a cabo esta tarea, comenzaremos por definir el propósito de la reforma de 1999 y así dejar en claro el contenido, alcances y efectos del numeral y fracción que nos ocupan.

A partir de la reforma de 1999 se añadió un texto, al párrafo segundo de la fracción segunda del artículo 115, resultando ahora que los ordenamientos municipales se aprueben para que los Ayuntamientos “organicen la administración pública, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”, este añadido se considera obvio en virtud de que los ordenamientos que tradicionalmente expedían los Ayuntamientos eran con tales propósitos. Por otra parte, se ha precisado que tales facultades “aprobatorias” se ejercerán de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, y es aquí en donde conviene dilucidar cuáles fueron los propósitos o qué se pretendió al realizar estos agregados a la fracción y numeral que nos ocupan. Según Salvador Valencia Carmona, se estimó apropiado sustituir el concepto

“bases normativas” que tenía el texto anterior de la fracción segunda, por el de “leyes estatales en materia municipal”, para de esta manera deslindar los ámbitos competenciales de las legislaturas y de los Ayuntamientos.⁴⁶ Consecuentemente, se trata de proporcionar un criterio de delimitación entre los ordenamientos que competen a los Ayuntamientos y las leyes que en materia municipal conciernen a las legislaturas. De este modo, **corresponde a las legislaturas, establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada Municipio** –lo que refuerza nuestra postura de considerar a los bandos municipales, reglamentos *praeter legem*-. Por otro lado queda a los ordenamientos que expiden los Ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como los demás aspectos reglamentarios necesarios para las actividades municipales. En nuestra concepción, resultó sumamente necesario dar libertad a los Municipios para que éstos, conocedores de la realidad social en la que viven, puedan aprobar los instrumentos jurídicos necesarios mediante disposiciones que consideren pertinentes y acordes a la praxis social en la que se desenvuelven, y de esta manera regulen la vida interna de los gobernados, apoyándose para ello en las normas contenidas en las leyes estatales expedidas por las legislaturas, las que obviamente no deben rebasar ni infringir.

Ahora bien, para definir el objeto que deben tener las leyes que expidan las legislaturas de los Estados en materia municipal, se han incorporado varios incisos a la referida fracción segunda del artículo 115:

“...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

⁴⁶ Sobre esta reforma véanse: Fernández Ruiz, Jorge; Pérez López, Miguel; Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador. *La Reforma Constitucional de 1999 al Artículo 115. Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 4, enero-julio de 2001. Pp. 241 y ss.

para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar soluciones 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 II y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 16 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicios municipales 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 la solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobado por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquéllos Municipios que no se 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, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.”

Lo expresado nos lleva a concluir que las disposiciones contenidas en las leyes municipales, ordenamientos de carácter general, abstracto y permanente, v. gr. Ley Orgánica Municipal, Ley Estatal de Educación, Ley Estatal de Salud, Ley Estatal de Comercio, Ley Estatal de Vivienda, Ley Estatal de Obra Pública, Ley de Desarrollo Urbano Estatal, Ley Estatal de Seguridad Pública, etcétera, emitidas por las legislaturas fungirán únicamente, como el marco normativo de referencia o

punto de apoyo que orientará de forma homogénea a los Ayuntamientos para la aprobación de los Bandos de Policía y Gobierno y demás disposiciones administrativas, –ya hemos visto que en nuestro sistema, toda norma jurídica se encuentra apoyada en otra superior, y ésta a su vez, está apoyada por otra norma de más elevada categoría y así sucesivamente, hasta llegar a la norma suprema: la Constitución-. Lo anterior, se sustenta en el hecho de que si bien constitucionalmente no se ha reconocido de manera expresa al Municipio la facultad legislativa formal, tomando en consideración que este es un acto de carácter general, abstracto, impersonal, permanente y coercitivo, a cargo de un cuerpo colegiado que funcionando a través de asambleas deliberativas, y siguiendo una serie de pasos, claramente definidos: iniciativa, discusión, aprobación, y promulgación, produce actos que se traducen en forma de ley o ley en sentido estricto, lo es el caso del Ayuntamiento, órgano colegiado que actúa en la misma forma; y que si bien, se le ha reconocido la facultad reglamentaria, derivada de la facultad legislativa material la que, a nuestro criterio, debería reconocerse como facultad legislativa en sentido formal, porque conviene analizar, el acto reglamentario, aunque comparte las mismas características de la ley, es la declaración unilateral de la voluntad del Ejecutivo, el que se encarga de proveer en la esfera administrativa la normatividad necesaria que permita la observancia de las leyes, es decir, su ejecución, lo que dista mucho de la facultad de aprobar reglamentos de carácter autónomo o *praeter legem*, como la tiene el Ayuntamiento en su carácter de órgano deliberativo.

No debemos olvidar, ante todo, que al Municipio se le ha dotado de autonomía administrativa, por lo puede darse sus propias leyes, esto es, aprobar sus normas jurídicas. Así, conviene apreciar que el ejercicio de ese poder, que se traduce en la facultad legislativa material y que conlleva a la aprobación de los bandos municipales, constituye para nosotros la muestra más grande de la autonomía municipal, siendo de este modo que se hace tangible el aspecto institucional de dicho principio y se alcanza la plenitud de él. Por otra parte, al reconocérsele a los Municipios la facultad de que tratamos, debemos justipreciar

que el pueblo, a través del órgano colegiado que lo representa, es decir, el Ayuntamiento, se encuentra en ejercicio de un poder Constituyente completamente definido, que puede adoptar para sí la mejor forma de gobierno y administración posible. En este sentido, cabe enfatizar que por hallarse el Municipio facultado para dictar sus propias leyes, Bandos de Policía o Gobierno o Cartas Orgánicas,⁴⁷ como suele denominarse en algunos países, es entonces un Municipio de carácter autónomo, así lo ha declarado la doctrina americana de los Estados Unidos. Por lo tanto, se le ha reconocido además como un órgano de gobierno, y el gobierno importa legislación, jurisdicción y administración. Así, las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas de los Estados fungen únicamente como instrumento de apoyo,⁴⁸ garante de esa autonomía, gobierno y administración municipal.

⁴⁷ Vid. Valencia Carmona, Salvador; M. Hernández, Antonio. *El Municipio en México y en el Mundo –Las Cartas Orgánicas Municipales como instrumentos para garantizar la autonomía y mejorar las formas de gobierno y administración local. Caso Argentino-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005, DR © 2005. ISBN 970-32-29069. P. 147. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

⁴⁸ Para reforzar nuestro criterio en cuanto a que derivado de la autonomía administrativa, el Municipio puede aprobar reglamentos, sí, pero de carácter autónomo y no ejecutivo, pudiendo hacerlo por sí mismo o apoyado como ya lo dijimos, en las disposiciones contenidas en las leyes que en materia municipal expidan las Legislaturas de los Estados, resulta conveniente traer a guisa de ejemplo y comentario, los casos de Bolivia (Art. 151), Costa Rica (Art.171), Ecuador (Art. 128), El Salvador (Art. 105), Guatemala (Art. 201), Haití (Art. 128), Honduras (Art. 179 y 180), Nicaragua (Art. 282), Perú (Art. 252), Panamá (Art. 78), República Dominicana (Art.111), Uruguay (Art. 123), países cuya Constitución refirman el principio de autonomía municipal, 1947, 1949, 1946, 1950, 1945, 1954, 1957, 1950, 1979, 1956, 1963, 1952, respectivamente, y con la especial mención que nos merece el caso de Brasil, país cuya Constitución por fortuna ahora cuenta con disposiciones bien definidas que hacen al Municipio, un ente capaz de emitir sus propios ordenamientos jurídicos, claro está, siempre sujeto a la Supremacía de la ley.

La Constitución de Brasil ensaya un régimen federal cooperativo, comenzando por establecer que: la organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil, comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos en los términos de la Constitución, y establece en su articulado 30 que comprende a los Municipios: "I. Legislar sobre asuntos de interés local. II. Suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese. III. Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley". Al respecto, comenta Arturo Pérez García, que: Para la creación de un sistema municipal se pueden dar en Brasil dos formas, una de ellas es a través de una Ley Orgánica Municipal, en la que el Estado miembro adquiere el papel de organizador del sistema municipal. La otra posibilidad se denomina "De las Cartas Propias" en donde cada gobierno municipal expide su propia ley básica para determinar su organización. Ahora bien, ya sea que se haya optado por el primer camino o, en su caso, por el segundo, de ninguna forma se podrá rebasar lo señalado tanto en la Constitución Federal como por la Estatal. Vid. Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 2003. P. 197. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *El Constitucionalismo en las Postimetrías del Siglo XX, las Constituciones Latinoamericanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I. México, 1994. P. 208. Pérez García, Arturo. *Los Municipios de Iberoamérica*. Puebla, 1992. P. 131.

Como bien lo hemos venido estudiando, autonomía municipal es el derecho del Municipio para que dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente además con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda, y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

Apreciada la trascendencia de las reformas constitucionales a que nos hemos venido refiriendo y los alcances de la autonomía administrativa del Municipio, toca ahora hacer un breve análisis del rol que han desempeñado los bandos municipales al correr de la historia, recopilando para ello su naturaleza jurídica y concepción, el contenido de los mismos, las disposiciones que abraza y materias que ha regulado desde primigenios tiempos, sus alcances jurídicos, los criterios bajo los cuáles han sido elaborados, en fin, la forma en cómo este documento legal ha evolucionado hasta nuestros días. Ello para tener presente el paso tan importante que se da dado en materia de legislación municipal por parte de los Ayuntamientos, los que ahora cuentan con facultades plenas para aprobar y reformar ordenamientos jurídicos de este tipo.

CAPÍTULO III

LOS BANDOS DE POLICÍA Y GOBIERNO

1. Evolución de la figura de los Bandos. Fundamentación teórica.

No se ha encontrado ninguna disposición legal en que pueda fundamentarse el origen del Bando de Buen Gobierno,¹ pero lo cierto es que a mediados del siglo XVIII en toda la América Hispánica aparece esta quasi forma diplomática. No nos referimos a los bandos que en general tratan de estas materias, cuyo origen sería más remoto, sino a un nuevo documento, perfectamente tipificado, al que se le da este nombre; documentos en los que, a manera de ordenanzas,² las altas autoridades políticas –como una especie de programa de gobierno- dictan una serie de disposiciones sobre la policía o buen gobierno de las ciudades.³

Con la ilustración, época reformista por antonomasia, aumenta el número de bandos. Las reformas borbónicas del siglo XVIII en Indias trajeron como es lógico cambios en los instrumentos de gobierno, aparecen nuevos tipos - especialmente la real orden-⁴ y se modifican otros. El desenvolvimiento de la investigación científica, la búsqueda de una explicación racional de los fenómenos sociales trae a su paso cambios en la mentalidad de gobierno y con ello la pretensión de lograr a través de nuevos criterios urbanísticos un nuevo orden social, así se observa en las ciudades indianas del siglo XVIII una preocupación por levantar el nivel de vida -la felicidad- de los súbditos: numerar las casas, hacer

¹ Todo lleva a suponer que aparece de forma espontánea y que concreta una costumbre de algunos corregidores, como se desprendería de la recomendación de Alonso De Villadiego a los gobernantes locales “al principio del oficio ha de hacendar un pregón de buen gobierno, en la plaza pública”. *Instrucción Política y Práctica Judicial*. Madrid, 1641. P. 90.

² Vid. María Hernández, Antonio. *Derecho Municipal. Parte General*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 159. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003. P. 23. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Décimo Quinta Edición, Edit. Porrúa. México, 2000. P. 1019.

³ Escobedo Mansilla, Ronald. *El Bando de Buen Gobierno, Instrumento de la Ilustración*. En: Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Tomo I, 1995. ISBN 968-36-4336. Pp. 473 a 496. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=820->

⁴ Vid. Dougnac Rodríguez, Antonio. *Manual de Historia del Derecho Indiano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios históricos, núm. 47. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición 1994, México, 1994. ISBN 968-36-4147-4. Pp. 195 y 196. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?j=818->

matrícula de sus habitantes, elevar la moralidad persiguiendo a los vagos, mendigos, borrachos, ladrones y, en general, gente de mal vivir, mejorar los abastecimientos de productos, arreglo de calles y puentes, velar por condiciones higiénicas como extracción de basura, evitar anegamientos y surtir de agua potable a los habitantes, etcétera, lo que nos conduce a apreciar que, al menos, en el ámbito municipal esa preocupación estuvo siempre apoyada no solo en los autos acordados y en los decretos, sino en las disposiciones contenidas en los Bandos de Buen Gobierno que se emitían a manera de ordenanzas.⁵

Esas disposiciones contenidas ahora en un documento legal perfectamente tipificado y dirigidas a los habitantes de las ciudades indianas, resultan para nosotros un tema de sumo interés pues si datamos del siglo XVIII hasta nuestros días, se observa como estos cuerpos documentales ofrecen una serie de pautas de conducta que al ser observados por los habitantes del Municipio, conducen al orden, la paz y la seguridad social.

En México se contempla la expedición formal de estos instrumentos jurídicos en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que aún de escasa vigencia en nuestro país, pero de una gran influencia tuvo el acierto de hacer resurgir al Municipio como órgano de gobierno local, y lo regula en su Título Sexto, Capítulo Primero, artículos 309 al 323. En su artículo 321, establecía las atribuciones de los Ayuntamientos, y en su fracción VIII señalaba “formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que acompañará con su informe”,⁶ de ello se advierte que dicha Constitución le otorga al Ayuntamiento facultades para formar y

⁵ Ordenanzas: Se trata, del ejercicio de funciones legislativas por parte de los gobiernos locales. Las normas de mayor entidad en este sentido son las ordenanzas –también llamadas *acuerdos* en otros países-, que en muchos casos son verdaderas leyes locales, por sus caracteres de generalidad. En otros casos, por ser particulares o referirse a hechos subjetivos, son actos administrativos. Son sancionadas por cuerpos deliberativos, comúnmente designados concejos deliberantes. Cfr. María Hernández, Antonio. Op. Cit. P. 23. El término *ordenanzas*, se deriva del vocablo latino *ordo*, *ordonis*, que significa poner orden a las cosas. Jurídicamente se entiende por ordenanzas un cuerpo normativo, generalmente compilaciones de tipo codificado, que se destinan a regular legalmente alguna materia específica de las actividades humanas. Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer Curso. Décimo Quinta Edición, Edit. Porrúa. México, 2000. P. 1019.

⁶ Apud. Calzada Padrón, Feliciano. *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983. Pp. 61 y 62.

proponer sus ordenanzas municipales ante las Cortes y éstas las tenían que aprobar. En la Constitución de 1824 se observaron los mismos lineamientos que el modelo norteamericano, respetando la organización interna de las entidades federativas, su gobierno y administración interior.⁷ La Constitución centralista de 1836 reguló con más detalle a los Ayuntamientos, aunque los constriñó subordinándolos a la autoridad de los Departamentos, Prefectos y Subprefectos y centralizando el poder, así, en su artículo 14 disponía: “toca a las juntas departamentales, fracción VII, formar con el Gobernador las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del Departamento”.⁸ La Constitución de 1857 conserva el mismo criterio que la de 1824, y es hasta la Carta Magna de 1917, y sus reformas, que ya hemos aludido, en que se define y reconoce clara y perfectamente la facultad de los Ayuntamientos de aprobar los Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

La importancia de conocer la evolución de los Bandos de Policía y Gobierno, su naturaleza y significación, nos lleva a apoyarnos de la doctrina jurídica y de algunos documentos que los historiadores más destacados han escrito en relación a estos instrumentos, pues aún cuando la serie de disposiciones constitucionales a que hemos hecho referencia abrazan la facultad legislativa material de los Ayuntamientos, ello resulta relativamente suficiente para tener un concepto amplio de lo que Bando de Policía y Gobierno significa. Ahora, procederemos al estudio pormenorizado de algunos juicios que los doctrinarios más destacados han emitido en relación a este concepto, para de ésta manera estar en posibilidad de conocer su contenido y apreciar sus alcances jurídicos, al mismo tiempo que lograremos reconocer que es imprescindible para el Municipio un documento de esta naturaleza, por las razones que en líneas posteriores expondremos.

⁷ *Ibíd.* P. 65

⁸ Vid. Carbonell, Miguel. Coordinador. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Artículo 115. Tomo IV. Decimoséptima edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Edit. Porrúa. México, 2003.

1.1 Aproximación al concepto de Bando.

Son muy pocos los historiadores y juristas que se han dedicado a estudiar a fondo estos cuerpos documentales, empero, los pocos estudios que se han realizado al respecto nos llevan a conocer el alcance y efectos jurídicos de este instrumento de gobierno, que en la actualidad tiene su fundamento en la fracción segunda del artículo 115 de nuestra Carta Magna.

Como se desprende del bagaje histórico que nos ocupa, los Ayuntamientos estaban dotados de una potestad legislativa, necesaria para sujetarse al dogma administrativo vigente en todos los Estados a consecuencia de los principios derivados de la Revolución Francesa del siglo XVIII. Las normas dictadas por los Ayuntamientos se concretaban en los reglamentos, ordenanzas y Bandos de Policía y Buen Gobierno. No es claro el origen de la palabra bando, pues se afirma puede proceder o del alemán *bann* o del vándalo *baner*, Bando es una palabra que para algunos proviene de una voz toscana y según otros de una palabra latinizada y no latín, que es *Bannum*, que significa lo mismo que pregón, publicación, anuncio en forma colectiva y que proviene a su vez de *Bannido* o *Bannito*.⁹ Los doctrinarios no se han puesto de acuerdo en cuanto al origen de esta palabra, sin embargo, han recogido la opinión de que ésta proviene del germánico *ban* y fue utilizada en el castellano medieval, pero sin demasiada fortuna. El bando no es otra cosa que una forma de promulgación o de publicidad de las disposiciones legislativas, que en algunos casos vino a sustituir al pregón, la forma tradicional que se había trasplantado a América desde los primeros días de la colonización. En sí mismo, no constituye una forma diplomática independiente, aunque con el tiempo muchas veces adquiriera externamente su propia tipología e internamente un carácter sustantivo que lo diferencia de otros documentos.

⁹ Apud. Calzada Padrón, Feliciano. Op. Cit. P. 67

El primer diccionario de la Real Academia Española –el de autoridades- (1726), define el término como “edicto, ley o mandato solemnemente publicado de orden superior”.¹⁰ Asimismo, se ha utilizado siguiendo al autor Joaquín Escriche, esta palabra para hacer referencia al anuncio público de una cosa, p. e. de un edicto, de una ley, de un mandato superior, de una sentencia hecho a voz de pregonero, o por fijación de carteles en los parajes más concurridos del pueblo; y también se llama así el mismo edicto, mandato o ley que se publica o anuncia solemnemente.¹¹ Identificándolos con los autos acordados, Víctor Tau Anzoátegui los define como “un mandamiento gubernativo, dirigido a los vecinos y habitantes, que contiene un conjunto de disposiciones de carácter general y utilidad común sobre diferentes materias, y establece simultáneamente penas específicas para contraventores”.¹² La cantidad de asuntos tratados los diferencian de los bandos ordinarios y de las ordenanzas, que constaban de una norma única.¹³ La mejor definición coetánea de bando, nos la ofrece Andrés Cornejo en 1784: “Cierta mandato publicado con autoridad legítima, ya por voz de pregonero, ya con la fijación de edictos en los parajes más públicos de la ciudad o pueblo, bajo de alguna pena impuesta a los contraventores”.¹⁴

Ante la carencia de órganos informativos regulares durante mucho tiempo las disposiciones gubernamentales fueron dadas a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones. Las autoridades indianas -virreyes, presidentes, gobernadores-, podían hacer uso de este instrumento, por el simple hecho de tener autoridad legítima para despachar documentos titulados a nombre del monarca. También pudieron hacerlo las nuevas magistraturas creadas por las reformas borbónicas,

¹⁰ *Diccionario de la Lengua Castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o motivos de hablar, los proverbios o refranes y otras cosas convenientes del uso de la lengua, 1726-1793.* volúmenes 1 a 6. es.wikipedia.org/wiki/Real_Academia_Espa%C3%B1ola-36k-

¹¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas *Diccionario Jurídico Mexicano.* Tomo I. Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa. México, 1998. P. 325.

¹² *Bandos de Virreyes y Gobernadores del Río de la Plata (1741-1809).* Catálogo cronológico y temático. www.mininterior.gov.ar/agn/doc-Escritos-fd1cat2.asp-27k-1

¹³ *Bandos de Virreyes y Gobernadores del Río de la Plata (1741-1809).* Catálogo cronológico y temático. www.mininterior.gov.ar/agn/doc-Escritos-fd1cat2.asp-27k-1

¹⁴ Citado por Ibarra, Joachin. *Diccionario Histórico y Forense del Derecho Real de España.* Volúmenes 1 y 2. Madrid. Tarlton.law.utexas.edu/rare/dictsweb/r_Cornejo.html-10k-

incluidos los intendentes, pero éstos últimos de forma sui generis.¹⁵ El bando por ser una forma de publicidad, el medio por el cual se daban a conocer las disposiciones, también se utilizó en otros ámbitos administrativos, como el militar, pero su obligatoriedad o fuerza ejecutiva sólo afectó a un sector de la sociedad, otras autoridades como los corregidores, los alcaldes mayores y con ellos el Cabildo Municipal,¹⁶ legislaban o daban a conocer a los súbditos indianos sus disposiciones por medio de edictos, cuya forma corriente de publicidad era el pregón. El origen del bando es la necesidad, generada en la enseñanza, de que las leyes y disposiciones de autoridad no obliguen sino siendo conocidas, ya que de ahí la promulgación, el edicto, el pregón, el bando.

El bando como sustituto del pregón, que pervive como forma independiente de publicidad y que muchas veces se confunde con éste, porque la fijación se acompaña también de apregonamiento, en principio no constituye una nueva forma diplomática, porque todo documento que proviniese de autoridades centrales –reales cédulas, reales órdenes, reales provisiones, ordenanzas- o indianas –autos acordados, decretos, provisiones-, consideradas por ello de importancia general, y cuyo conocimiento público era necesario, podían utilizar el bando como forma de publicidad. De este modo no es inusual que los documentos lleven esta o parecida frase: *“para que llegue a noticia de todos esta determinación...mando se publique por bando en los parajes de estilo de ella”*.¹⁷ Pese a ello algunas disposiciones de las autoridades indianas, especialmente los mandamientos, se van a identificar con el instrumento con el que se dan a conocer y a denominarse como él: bandos.

¹⁵ Escobedo Mansilla, Ronald. *El Bando de Buen Gobierno, Instrumento de la Ilustración*. En: Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Tomo I, 1995. ISBN 968-36-4336. Pp. 473 a 496. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=820->

¹⁶ Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. Cit.* Pp. 369 a 371.

¹⁷ Matraya y Ricci, Juan Joseph. *Catálogo Cronológico de Pragmáticas, Cédulas Decretos, Órdenes y Resoluciones Reales (1819)*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Revista de Historia del Derecho No. 2, 1974. Reedición facsimilar. P. 445. www.geocities.com/iidh/Publicaciones.htm-23k-

1.2 El Buen Gobierno.

El significado de la expresión buen gobierno, como acertadamente dice Tau Anzoátegui –autor que por primera vez dedicó su atención a este tema-, tiene una acepción amplia y otra restringida.¹⁸ La primera es la de uso ordinario del idioma, aplicado en general a cualquier disposición encaminada al bien común. La segunda –aunque como es lógico comprendida en la primera- se refiere a un campo semántico más concreto: al gobierno de las ciudades y que, en este caso, tendría un sinónimo casi perfecto en el término policía¹⁹ que generalmente lo acompaña. Ambas acepciones, la amplia y la restringida, son tan antiguas como la colonización americana, el buen gobierno, es decir, la policía en un principio era competencia de los señores feudales y los gremios los cuales tenían, por ejemplo, la misión de conservar y custodiar los caminos públicos y los puentes, cobrando para ello un peaje, pero esta situación cambia cuando al Ayuntamiento, presidido por el alcalde mayor o el corregidor, correspondían en primer lugar el mantenimiento de la tranquilidad.²⁰ Desde los primeros momentos en las actas de los Cabildos indianos nos encontramos con multitud de disposiciones que miran directamente al urbanismo, al abasto, la limpieza, el orden, la seguridad, etcétera, de las ciudades y lo que también es importante, la capacidad de dictarse sus propias ordenanzas, aunque sujetos en este caso a la revisión de las autoridades y la aprobación real.²¹ Pero también, desde un principio los gobernadores y las

¹⁸ Vid. Tau Anzoátegui, Víctor. *Los Bandos de Buen Gobierno de Buenos Aires en la Época Hispánica en Justicia, Sociedad y Economía en la América Española (siglos XVI, XIV y XVIII)*. Valladolid, 1983. www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/77/bib/bib32.htm -30k

¹⁹ Escobedo Mansilla, Ronald. *El Bando de Buen Gobierno, Instrumento de la Ilustración*. En: Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, 1995. ISBN 968-36-4260-8. Pp. 473 a 496. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=820->

²⁰ Henry Pratt Fairchild, define Policía como “función consistente en el mantenimiento del buen orden y cuidado material y moral que se guarda en las ciudades y repúblicas, fundamentalmente mediante la observancia de sus leyes y reglamentos”, dando una segunda acepción al término: “Conjunto de agentes del Estado que asumen la obligación de mantener el imperio de la ley y el orden entre sus conciudadanos.” Cfr. *Diccionario de Sociología*. Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, México, 1971. P. 225. Olivera Toro, concibe a la policía administrativa como “El conjunto de actividades normativas o materiales de carácter restrictivo, que limitan la libertad individual, para asegurar el orden público. Para no ser su ejercicio arbitrario debe respetar la dignidad de la persona humana, impidiendo que dañe la propia libertad. Es necesario que la actividad de la policía administrativa, se limite estrictamente por el orden jurídico, como actividad claramente reglada.” Cfr. *Manual de Derecho Administrativo*, segunda edición, Edit. Porrúa, S. A., México, 1967. P. 42.

²¹ Desde la edad media la potestad legislativa radicaba exclusivamente en la Corona, es decir, en los reyes, a través de sus órganos consultivos. Las autoridades de los territorios de las Indias (Virreyes, Presidentes y

audiencias, virreyes y gobernadores, dejaron constancias de sus prerrogativas en este terreno. Esto fue así porque, consideramos, para expandir su poder absoluto frente a los estamentados, el monarca delegaba potestades judiciales, legislativas y administrativas a las autoridades indianas para que éstos hicieran llegar sus disposiciones hasta las esferas más bajas del régimen monárquico, buscando como siempre la paz pública, como razón de ser de la ciencia de la policía y del Estado absoluto.

Todo nos lleva a suponer, por las disposiciones que observamos en estos cuerpos legales, que el buen gobierno no es otra cosa que la conservación del buen orden de la comunidad, la administración y el orden interiores, así concuerda la concepción actual que de buen gobierno se tiene, con la aportada por Jerónimo Castillo de Bovadilla, en su obra *política para corregidores*, escrita en 1597, que refiere una definición de policía, término que se acuñaba al de buen gobierno en ese entonces: del vocablo griego *politeia*, y señala que ésta significa “buena gobernación de ciudad que abraza todos los buenos gobiernos, que trata y ordena las cosas corporales que tocan a la policía, conservación y buen encaminamiento de los hombres”.²² Vemos entonces que el concepto de Buen Gobierno enmarca no sólo el orden público de la ciudad y del Estado, sino el orden moral y aún el religioso.

Un hecho importante por resaltar es que en un principio, con muy poca fortuna los Cabildos emitían sus Bandos de Buen Gobierno, pues su aletargamiento y su escasez de recursos económicos, obstaculizó la optima elaboración de estos documentos, en la actualidad esta circunstancia también puede considerarse como una limitante para que los Ayuntamientos ejerzan de

Audiencias, Gobernadores, Alcaldes, Mayores y Corregidores), además de los Cabildos Municipales tuvieron también la facultad para legislar pero sometiendo sus disposiciones a la real confirmación o bien a la aprobación de autoridades superiores. Vid. Dougnac Rodríguez, Antonio. *Manual de Historia del Derecho Indiano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios históricos, núm. 47. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición 1994. México, 1994. ISBN 968-36-4147-4. Pp. 195 y 196. [http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?j=818-](http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?j=818)

²² Citado por Malagón Pinzón, Miguel. *La Ciencia de la Policía y el Derecho Administrativo*. Estudios socio-jurídicos. Bogotá, Colombia. Enero-junio de 2004. P. 179. [www.urosario.edu.co/.../jurisprudencia/volumen6_1/06%20Ciencia%20policia%20SocioJuridicos%20V6%20N1.pdf-](http://www.urosario.edu.co/.../jurisprudencia/volumen6_1/06%20Ciencia%20policia%20SocioJuridicos%20V6%20N1.pdf)

manera plena las facultades legislativas materiales que nuestra ley fundamental les otorga, lo que dio lugar, en ese entonces, a que las altas autoridades indianas siguieran legislando en materias propias del Municipio, sin embargo, tales atribuciones debieron ser menores pues los estudios que al respecto se han hecho nos refieren que son pocas o casi inexistentes las referencias que se advierten en las instrucciones dadas por la Corona y en las relaciones de los gobernantes.²³ Así, podemos observar, que esta circunstancia influyó sobremanera en la emisión por parte de los Cabildos de estos instrumentos de gobierno, quienes a diferencia de los Gobernadores, emitieron pocos documentos de este tipo, como nos lo hace ver el valioso estudio que en su monumental obra materializa el Doctor Víctor Tau Anzoátegui, intitulada “Los Bandos de Buen Gobierno de Río de la Plata, Tucumán y Cuyo”,²⁴ observamos entonces la emisión de Bandos de Buen Gobierno por parte de los Gobernadores de la Provincia de Río de la Plata y Tucumán, p. e., Bando de Buen Gobierno del Gobernador y Capitán General de las Provincias del Río de la Plata, Don Joseph de Andonaegui, Buenos Aires, 1745, agosto 8; Bando de Buen Gobierno del Gobernador y Capitán General de las Provincias del Río de la Plata, Coronel Don Alonso de la Vega, Buenos Aires, 1755, febrero 21; Bando del Gobernador y Capitán General de la Provincia del Tucumán, Don Esteban de Urizar, 1723, julio 7; que nos muestran en resumidas cuentas que en estos cuerpos legislativos convergían dos clases de asuntos: el de la administración de justicia y el económico o de policía.

1.2.1 El Bando de Buen Gobierno.

El Bando de Buen Gobierno tiene entronque con figuras diplomáticas preexistentes, sobre todo con el Auto, forma usual y corriente en el que se vertían las principales disposiciones gubernativas, a más por su uso consuetudinario, que tiende no solo a lexicalizarlo sino también, como en efecto lo hizo, a independizarlo diplomáticamente. Su origen relacionado con el Auto, sin embargo,

²³ Vid. Tau Anzoategui, Víctor. *Los Bandos de Buen Gobierno de Río de la Plata, Tucumán y Cuyo*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires, Argentina, 2004. Pp.1 a 568.

²⁴ Idem.

no se perdió del todo, porque como lo expresa el Doctor Víctor Tau Anzoátegui la expresión Auto o Auto general, de mayor precisión técnica, fue paulatinamente abandonado por aquella. Esa misma frase Bando o Auto que llaman de Buen Gobierno, nos indica que en 1762 por una parte debía ser ya algo habitual pero, por otra parte, que sus orígenes no debían ser muy lejanos. Los estudios o repertorios documentales de ciertos países avalan esta apreciación, tal es el caso de Chile, Lima, y Cuba. En la obra supra citada el doctor Tau Anzoátegui, en este sentido, informa que en el Río de la Plata²⁵ existen muchos bandos que desde el siglo XVII se refieren a materias de buen gobierno e incluso algún bando general de comienzos del siglo XVIII, que incluye numerosas disposiciones de policía. Entre la temática que tratan figura la concerniente al arreglo de la ciudad: regularización del trazado, mejora de los paseos públicos, creación de hospitales y hospicios, limpieza, alumbrado, normas de edificación, ocupación de baldíos, reglamentación del tránsito y estacionamientos de jinetes y carretas, aprovisionamiento de agua, erradicación de perros cimarrones, reparación de calles, cierre de comercios y alquileres. Muchas de estas disposiciones, tuvieron por objeto evitar las constantes epidemias que azotaban la ciudad y que, por ejemplo, en el año de 1742 diezmaron 600 habitantes sobre una población de 11.000. Otras piezas aluden a las frecuentes fiestas públicas, como las celebradas en ocasión de sucesos acaecidos en la familia real española, proclamación de monarcas, recibimiento de virreyes, novenarios en acción de gracias, juegos de cañas, del plato y del carnaval. Fuegos de artificio, bailes y saraos. Numerosos bandos abarcan la problemática económica, como aquellos que castigan severamente el contrabando, prohíben la circulación de moneda macuquina, anuncian la expedición a las Salinas, establecen precios máximos para los artículos de primera necesidad como el trigo y la carne. La sociedad y la vida cotidiana quedaban también sujetas a constante ordenamiento: hay bandos que prohíben los juegos y la portación de armas, restringen las reuniones callejeras,

²⁵ Vid. *Bandos de Virreyes y Gobernadores del Río de la Plata (1741-1809). Catálogo cronológico y temático.* www.miniterior.gov.ar/agn/doc-Escritos-fd1cat2.asp-27k-

persiguen a los autores de pasquines y libelos, al igual que a los delincuentes y comunican disposiciones reales que regulan los matrimonios y expulsan recurrentemente a los extranjeros. También están presentes las normas sobre asuntos militares, como la expedición a las misiones, la defensa frente a los malones, la reglamentación del corso y los indultos a desertores del ejército y armada. Por último existen bandos informando la partida de navíos con destino a Europa, de interés en especial para los comerciantes que remitían caudales a España.

En el Archivo General de la Nación de nuestro país, existe una sección, “Bandos y Ordenanzas del siglo XVIII”, cuyo contenido se publicó entre 1930 y 1932 en el boletín de la institución, con el título de “Índice alfabético del ramo de Bandos y Ordenanzas que se han publicado por este Superior Gobierno en todo el siglo XVIII”²⁶ -incluso el año de 1800-, de cuyo estudio se sacan las mismas conclusiones: todo parece indicar que los Bandos de Buen Gobierno aparecen a mediados del siglo XVIII. Por su parte, al analizar una serie de bandos expedidos tanto en Argentina y Perú, Amores Carredano llega a la conclusión de que los Bandos de Buen Gobierno tienen carácter acumulativo,²⁷ pues los bandos generales, recogían las disposiciones de los gobernantes anteriores, bien de otros bandos generales o de la multitud de bandos particulares que legislaban sobre las más diversas materias de policía y buen gobierno. Pero, esta acumulación no es mera reiteración, sino una legislación dinámica, porque también en este terreno la segunda mitad del siglo XVIII es una etapa de aceleración histórica. El urbanismo y cuidado de las ciudades, acusan un progreso continuo. A imitación de lo que se hace en la capital de la monarquía y en otras ciudades europeas, se intenta modernizar las urbes americanas: agua y desagüe, alumbrado, protección contra incendios, ornato –alamedas, jardines, fuentes-, empedrado, tráfico urbano,

²⁶ Vid. Archivo General de la Nación de México. www.agn.gob.mx/archivos/82.html-6k-

²⁷ Citado por Escobedo Mansilla, Ronald. *El Bando de Buen Gobierno, Instrumento de la Ilustración*. En: Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Tomo I, 1995. ISBN 968-36-4336. Pp. 480. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=820->

constituyen nuevas preocupaciones y problemas que piden respuestas y reglamentaron específica.

Todo ello constituye un cuerpo legislativo que se va enriqueciendo paulatinamente y que, por su propia naturaleza –aunque inspirado en principios generales-, responde a realidades muy concretas y al interés más inmediato de los ciudadanos. Desde esta perspectiva puede interpretarse la concepción de los Bandos de Buen Gobierno como una legislación popular, que se va creando de acuerdo a situaciones casuísticas, propias de la vida cotidiana de la ciudad y su jurisdicción.

Como anteriormente referimos, en el índice de los Bandos y Ordenanzas publicados en el Boletín del Archivo General de la Nación de México, solo aparece un bando general, el del Virrey Félix Berenguer de Marquina, de 9 de julio de 1800 y otro de Revillagigedo que aunque no lleva el calificativo de buen gobierno se le podría considerar como tal, ya que inserta el contenido del artículo 68 de las ordenanzas de intendentes de 1786 “que previene la limpieza de los pueblos, la igualdad y empedrado de las calles, la proporción de edificios que se construyen de nuevo y el reparo de los que amenazaren ruina”.²⁸ A continuación compilaremos algunos de los aspectos centrales que abordan estos cuerpos normativos, basándonos para ello en la observación de las disposiciones contenidas en los bandos emitidos por parte de las autoridades indianas y que se encuentran registrados en el índice del Archivo General de la Nación de nuestro país: 1.- Medidas de control sobre la población; 2.- Casas, calles, plazas y edificaciones; 3.- Aseo, adorno y policía; 4.- Iluminación y limpieza; 5.- Salubridad e higiene; 6.- Uso y distribución del agua; 7.- Abasto público: venta en la plaza, regatones, expendio de pan y de carne; 8.- Medidas y aranceles; 9.- Licencias; 10.- Pulperías y venta de vino; 11.- Juegos de azar; 12.- Festividades públicas

²⁸ El Segundo Conde de Revillagigedo es en opinión de Ignacio González Polo “el gobernante quizá, más prodigiosamente activo que hubo en toda la historia colonial de América. Virrey de la Nueva España, del 17 de octubre de 1789 al 11 de julio de 1794, su corta administración dejó una controvertida huella y una imborrable memoria”, y como muestra de ello el autor recoge en este artículo varias relaciones con las realizaciones del virrey en materias de buen gobierno Vid. *Compendio de Providencias de Policía del Segundo Conde de Revillagigedo*. Boletín del Instituto de Investigaciones Bibliográficas. Suplemento 14-15. México, 1983.

como el carnaval y las fiestas parroquiales; 13.- Vagabundos, el ocio y el crimen, que se encuentran íntimamente relacionados con el del servicio militar y con el de las obras públicas; 14.- El tema de la propiedad privada y el de la comunal, etcétera. Por otra parte, advertimos y así lo damos a conocer, que en estos instrumentos se definen algunos conceptos jurídicos importantes, tal es el caso de *vecino*, *habitante*, *estante*, incluyendo los deberes y obligaciones respectivos, asimismo se distingue, cómo era de esperarse, el catálogo de penas a aplicar a los infractores, tales son las penas corporales, las infamantes y las pecuniarias, incluidas multas y confiscaciones, todas ellas distintas de la calidad de la persona.

Los Bandos de Policía y Buen Gobierno, como ya se ha visto, centran su atención sobre los más dispares asuntos que afectan a la vida ciudadana, asuntos que tradicionalmente caen en el ámbito competencial de los Cabildos, aunque también desde los primeros momentos nos encontramos con actuaciones esporádicas de las autoridades políticas -ya lo advertimos en los bandos emitidos por algunos gobernadores en las provincias de Río de la Plata y Tucumán- principalmente en los grandes núcleos urbanos donde los problemas desbordaban los escasos recursos municipales. En el siglo dieciocho se registra un creciente interés de los gobernantes por estas materias que, por otro lado se diversifican y se hacen cada vez más complejas. Las causas de uno y otro fenómeno hay que buscarlas primero en una razón prosaica, en el mismo desarrollo de la vida urbana que se manifiesta en todo el occidente y después en lo ideológico, en las pretensiones de los ilustrados de guiarse por los ideales de racionalidad, orden, progreso; conceptos que comportan a la vez una crítica negativa al pasado inmediato. La traducción de tales conceptos al gobierno urbano son los nuevos criterios urbanísticos de ornato, limpieza, orden social, factores que unidos al nuevo orden político, más vertical y absoluto, dan como consecuencia un espíritu ordenancista y el convencimiento de que con ello se procura tan sólo la felicidad de los ciudadanos y un mayor amor al soberano; este optimismo no obsta por supuesto para que se incrementen los cuerpos policiales que debían vigilar por el cumplimiento de las normas.

Advirtiendo la génesis del Bando de Policía y Buen Gobierno, parece que queda claro como se tipifica y adquiere singularidad distintiva a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, pero más importante es destacar que las materias que legislan son más ricas y dinámicas que el propio documento. De esta manera no es raro –como ya se habrá visto por los ejemplos traídos a colación- que se utilicen otros instrumentos documentales, como las ordenanzas, las provisiones, los reglamentos, para coadyuvar en la organización de la vida ciudadana, sin que esto sea obstáculo para que se promulguen o se den a conocer por bando; lo fundamental es sin embargo el contenido mismo del documento y la preocupación que deben tener los gobernantes sobre estas materias.

2. Situación actual del Bando de Policía y Gobierno.

Hasta aquí hemos logrado apreciar, por lo retomado de la doctrina jurídica y de los historiadores, cómo los Bandos de Policía y Gobierno se constituyeron en el mandamiento gubernativo más importante emitido por las autoridades municipales en las ciudades indianas, para la conservación del buen orden de la comunidad, de la administración y del orden interiores, y de qué forma, al correr de los tiempos, este instrumento se transforma en la columna vertebral del orden jurídico municipal y en la fuente legal o instrumento normativo por excelencia de esta institución, y así como hemos apreciado esta evolución y recogido de todo el bagaje histórico el valor mismo de los bandos, su naturaleza jurídica y alcances, toca ahora meditar sobre la situación que en la actualidad prevalece sobre estos cuerpos documentales, pues el correr de los tiempos, como es lógico, importa también cambios substanciales pero, a nuestro juicio, no esenciales en este tipo de legislación.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:²⁹ a) El reglamento tradicional de detalle de normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) Los reglamentos derivados de la fracción segunda del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos –lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal, de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que

²⁹ *Municipios. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, t. XXII, octubre, 2005; tesis: P./J. 132/2005. P. 2069.

se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción segunda.

De acuerdo a lo anterior, en el ejercicio de esa facultad, los Ayuntamientos de nuestra federación, siguen aprobando, aunque con menor suerte, los Bandos de Policía y Gobierno, disposiciones gubernativas que, por el contenido de algunas legislaciones que en materia municipal contemplan la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, advertimos, siguen conservando su naturaleza y esencia jurídicas, así nos lo muestra v. gr. La Ley Municipal del Estado de Oaxaca, cuyo artículo 212, fracción primera, contempla: “Los Bandos de Policía y Gobierno son el conjunto de normas que establecen un principio de garantía de los ciudadanos en general al limitar los excesos que puedan cometerse en perjuicio de la colectividad y deberán contener reglas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipal”,³⁰ y la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, que en su artículo 48, expresa: “El Bando de Policía y Gobierno, deberá incluir aquéllas disposiciones necesarias y relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, a la seguridad general, la protección civil, el civismo, la salubridad y el ornato público, la propiedad y el bienestar colectivo.”³¹ De igual forma, observamos que en la práctica, los bandos aprobados por algunos de esos órganos colegiados, contemplan en su contenido, esas disposiciones, algunas de las cuales van desde las relativas a la regulación de la prostitución, la vagancia, los ruidos y sonidos, los cementerios, edificios que amenacen ruinas, fijación de anuncios, vendedores ambulantes, enfermedades endémicas,

³⁰ *Ley Municipal para el Estado de Oaxaca*. Título Décimo Segundo, De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos. Capítulo I, De los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas municipales. Artículo 212, Fracción I.

³¹ *Ley Orgánica Municipal de los Municipios del Estado de Tabasco*. Capítulo X, De las disposiciones reglamentarias. Artículo 48. tsj-tabasco.gob.mx/legislación/Leyes y Códigos/leyeshtml/...-440k

alumbrado público, limpieza de predios, mercados, ornatos, jardines, parques, registro de fierros y señales para marcar ganado, hasta denuncia ante las autoridades de los abusos que cometan los comerciantes, enajenación de terrenos municipales, y asimismo, sanciones a los infractores de las disposiciones del propio bando como son: amonestación, apercibimiento, multa, arresto, cancelación de licencias, permisos o autorización municipales, de todo lo cual se colige, mantienen la misma esencia, desde primigenios tiempos.

Contemporáneamente, los Bandos de Policía y Gobierno aprobados se han adecuado a las realidades socioeconómicas, políticas y culturales en cada Municipio, y no han dejado de ser por ello instrumentos cuya naturaleza jurídica permite el establecimiento de un orden jurídico municipal que redunda indubitablemente en los demás órdenes; así encontramos que este tipo de legislación se ha ido enriqueciendo paulatinamente debido a las exigencias del entorno que nos rodea. El bando puede contener ahora disposiciones relativas a la administración pública municipal, disposiciones relativas a la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, disposiciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra urbana, disposiciones relativas a la participación ciudadana, muy importante por cierto en la propuesta del Bando Municipal ante el Ayuntamiento, o disposiciones concernientes a los recursos administrativos que a favor de los gobernados se han instaurado para la impugnación en determinado momento, de los acuerdos y actos de autoridad municipal que deriven del bando correspondiente y que sean violatorios de los derechos y garantías constitucionales.

A pesar del tiempo, el Bando Municipal sigue jugando el papel tan importante que desde antaño le ha sido asignado: establecer un orden normativo, rector de la administración y el gobierno municipales. Aunque seguros de la eficacia de esta normatividad, empero, también podemos apreciar, existe una problemática seria que trata sobre la ausencia en muchos de nuestros Municipios de este instrumento de gobierno, y esto, consideramos, es verdaderamente preocupante pues al colocarse este documento legislativo como la fuente de donde deriva el orden jurídico municipal interno, uno de los elementos integrantes del Municipio, como lo son también el territorio, la población y el gobierno, no podemos concebir una institución donde no exista un marco jurídico con normas de conducta previamente establecidas. Sin preceptos legales bien definidos, difícilmente se puede instar a los gobernados a observar pautas de conducta que conlleven a una buena organización y a una buena marcha del gobierno municipal; no queremos decir que la presencia de un Bando de Policía y Gobierno sea garantía de un orden administrativo y político, pero justipreciamos, es de suponer desorden en todos y cada uno de los aspectos relacionados con esa institución si no se cuenta con él. Es necesario desde esta perspectiva, evaluar las causas por las que los Ayuntamientos han dejado de aprobar o nunca han aprobado un Bando Municipal, situación que prevalece en nuestros días. Tenemos datos que nos permiten construir un panorama amplio, relativo a la omisión y por ende ausencia de este instrumento jurídico en los entes municipales, hay quienes refieren la debilidad institucional de ese nivel de gobierno para crear normas de derecho, o la fragilidad de las estructuras administrativas para poder organizarse e iniciar un proyecto de este tipo, o quienes atribuyen a la carencia de recursos económicos la omisión de aprobar este documento fundamental, o bien, a la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental sin una experiencia o

preparación previa.³² A nuestro juicio, estimamos, son más que esas las circunstancias que obstan en la aprobación de un Bando Municipal, si a ello agregamos el desconocimiento de las autoridades municipales de la normatividad Federal y Local a la que están sujetos y por ende la ignorancia de la autonomía administrativa de que gozan para otorgarse sus propias leyes o normas, es decir, de que pueden ejercer facultades legislativas materiales o el desconocimiento, en específico, de los responsables internos sobre cuestiones legislativas municipales.

En lo que respecta a la falta de recursos humanos profesionales, prudentemente consideramos que si bien es cierto, la mayoría de los miembros del órgano colegiado son personas poco o no preparadas para ostentar cargos de esa naturaleza, también lo es que con ayuda de personal capacitado y un buen asesoramiento por parte de las instituciones auxiliares del Municipio, los Ayuntamientos serían capaces de proyectar y otorgarse un ordenamiento jurídico adecuado a las necesidades propias de su entorno, siguiendo el procedimiento establecido con técnica jurídica y logrando esto, tal vez con mayor eficacia si se apoyan de las bases generales que para ello fijan las leyes en materia municipal expedidas por las Legislaturas de los Estados, en este aspecto, cabe aclarar que aún cuando nos inclinamos por considerar a los Bandos Municipales como reglamentos autónomos o *praeter legem*, ello no significa que tenga que privarse a los Ayuntamientos o Municipios de apoyarse del marco normativo homogéneo que para los mismos fijan las leyes estatales, recordemos, la normas jurídicas se apoyan unas a otras.

³² Apud. Cabrero Mendoza Enrique. *Hacia la Construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México*. Pp. 1 a 6. www.municipio.org.mx/Agendam1.doc

Mientras más adelante nos encargaremos de debatir este último supuesto, al que también nos adherimos para dar respuesta a la ausencia de Bandos de Policía y Gobierno en los Municipios, enseguida nos encargaremos de sustentar el criterio de que es necesario que los Municipios cuenten con un instrumento de este tipo, bajo la hipótesis de que ante su ausencia, con poco acierto podrán salir avantes en sus funciones los gobernantes municipales y menos aún los gobernados podrán ser partícipes de un orden jurídico y social.

3. La falta de un Bando de Policía y Gobierno, como obstáculo al logro eficiente de las funciones administrativas y de gobierno municipal

Mucho se ha hablado de la importancia que reviste el ordenamiento legal en estudio, sin embargo, es necesario reforzar nuestra apreciación revisando una serie de cuestiones que el Ayuntamiento debe atender con base en las preceptos establecidos en ese cuerpo legal.

El Bando de Gobierno, siguiendo las bases establecidas en algunas leyes orgánicas municipales, debe contener las disposiciones sobre la instalación y desaparición de los Ayuntamientos, nombramientos de secretario, tesorero, comandante de policía, de los agentes y subagentes municipales, disposiciones sobre la convocatoria para la integración de los consejos de participación ciudadana y colaboración vecinal, disposiciones relativas a

las convocatorias para sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento,³³ y en cuanto a la Policía, este debe contener como mínimo disposiciones concernientes a la tipificación de faltas en materia de urbanidad, salud, ornato público, bienestar colectivo, tranquilidad y propiedad particular. Si nos detenemos a analizar las circunstancias en las que los integrantes del Ayuntamiento toman posesión de su encargo cada tres años, advertiremos que al inicio del periodo de gobierno es necesario establecer las bases sobre las cuales se apoyará y dará inicio la gestión administrativa y gubernamental, o bien reformar aquéllas ya establecidas con el objeto de adecuarlas a su realidad económica, política y social para poder ser aplicables. Si el Ayuntamiento no cuenta con lineamientos jurídicos bien establecidos, que son el sustento y el fundamento de todo acto jurídico, se corre el riesgo de propiciar su inadecuado funcionamiento y una incorrecta administración, esto es así porque el Bando es el encargado precisamente de otorgar esa serie de lineamientos bajo los cuales, tanto los gobernantes como los gobernados, habrán de sujetarse.

Las funciones administrativas y de gobierno del órgano colegiado comprenden el establecimiento de los fines que perseguirá en su periodo de gestión, la organización del territorio, la determinación de los derechos y obligaciones de los habitantes, vecinos, visitantes o transeúntes del Municipio, el cuidado del orden público, la protección de la seguridad y la moralidad pública, la preservación del medio ambiente y de la propiedad pública, el fomento de las actividades cívicas y culturales, etcétera. Veamos entonces, que

³³ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas*. Título IX. De la Legislación Municipal. Capítulo I, De la Reglamentación de la Administración Pública Municipal. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/8/176/default.htm?s=-42k-

todas estas materias se encuentran contenidas en el Bando Municipal; y a guisa de ejemplo digamos que en cuestiones relativas a la situación de los habitantes, visitantes o transeúntes del Municipio, el Ayuntamiento fija a través de éste una serie de lineamientos jurídicos gracias a los cuales, éstos pueden conocer y hacer valer sus derechos –derecho a usar las instalaciones públicas municipales, derecho a gozar de la protección de su persona, derecho a ser protegido en sus propiedades-, y con sujeción al mismo exigir las autoridades el cumplimiento de las obligaciones -obligación de proporcionar la información y orientación que se les requiera, obligación de observar en todos sus actos el respeto a la dignidad y a las buenas costumbres, etcétera-. Otra muestra, que tiene que ver con el cuidado del orden público, nos remite a la contemplación por parte de este instrumento de posibles supuestos en los que una persona puede incurrir en faltas, v. gr., si se causa escándalo en las vías o lugares públicos o se estacionan vehículos sobre banquetas, andadores, plazas, jardineras o camellones, el infractor se hará acreedor a una sanción por alterar el orden, de esta forma, en lo sucesivo, se verá obligado a observar los lineamientos establecidos en el Bando. Lo mismo ocurre con cuestiones relativas a la seguridad y protección civil, en los que el ordenamiento de mérito abraza disposiciones para que los vecinos y habitantes cumplan, entre otras, con la obligación de cooperar con la autoridad municipal y participar organizadamente en auxilio de la población afectada cuando ocurran calamidades o catástrofes; tratándose de actos cívicos y fiestas patrias el Ayuntamiento fija lineamientos a seguir por parte de los gobernados,³⁴ lo que permite que en coordinación con los mismos se pueda hacer efectiva la obligación de ese órgano colegiado de fomentar, organizar y celebrar eventos de esa naturaleza. Otro tanto de estos cuerpos legislativos únicamente se

³⁴ Las disposiciones que aquí hemos retomado se basan en el contenido del *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Centro, Tabasco*. Honorable Ayuntamiento Municipal Constitucional de Centro, Tabasco. 8 de diciembre de 2004.

encargan de señalar prohibiciones a los gobernados, tales como las de que los expendios de vinos, licores, cantinas operen sin licencia y/o permiso municipal, que se permita la entrada a esos lugares a menores de edad o realicen actividades distintas a las establecidas en la licencia o autorización; que los establecimientos comerciales se mantengan abiertos fuera del horario establecido o que se tiren vísceras o plumas en vía pública o arroyos o redes de drenaje, al considerarlas todas ellas infracciones a las disposiciones sanitarias; otra más, que se destruya o cause daño a árboles, plantas, prados y objetos de ornato público, porque son infracciones a las disposiciones de Ecología, Parques y Jardines, o que se desobedezca un mandato de autoridad municipal, porque son infracciones a las disposiciones de las Sindicaturas.³⁵

En fin, a pesar del importante papel que juegan, son pocos los Bandos de Policía y Gobierno que existen en nuestro país, en relación con los Municipios que comprende. El 55% de los Municipios no cuenta con un reglamento básico de la administración municipal, y el 8% aunque existe no está actualizado, es decir, alrededor del 63% de los municipios no cuenta con una normatividad interna de base.³⁶ Para aquéllos Municipios que tienen la fortuna de contar con un ordenamiento legal de este tipo, consideramos, es más factible que ejerzan con eficacia las funciones administrativas y de gobierno que les han sido conferidas, con la presencia de este se puede garantizar, hasta cierto punto, la debida ejecución, cumplimiento y ejercicio de las facultades y obligaciones y el orden público, la

³⁵ Las prohibiciones que aquí hemos señalado, fueron tomadas de lo dispuesto en el *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Huajuapán de León, Periodo Constitucional 2005-2007*. Honorable Ayuntamiento Municipal Constitucional de Huajuapán de León, Oaxaca. 11 de enero de 2005.

³⁶ Vid. Cabrero Mendoza, Enrique. *Hacia la Construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México*. P. 6. www.municipio.org.mx/Agendam1.doc

seguridad personal y patrimonial de los habitantes y la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, pues al mismo tiempo que se encarga de señalar formas de coacción tanto a los gobernantes como a los gobernados, como una forma de asegurar ese cumplimiento, lo mismo que señala prohibiciones e impone obligaciones a los particulares cuyos actos signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social, impone prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a ese dispositivo. Para aquéllos que no cuentan con él, es importante que se les impulse a aprobarlos, pues la falta de éste denota una deficiencia en la función pública y de gobierno porque no se tienen los parámetros a seguir tanto por los gobernantes como por los gobernados, para el encauce hacia el orden, la seguridad y la paz municipal.

Es admisible, en última instancia que para cristalizar su cometido y suprimir por completo, o en última instancia de forma relativa, la falta de ordenamiento municipal, los gobernantes se apoyen de otras normas que también les pueden dar certeza jurídica, tal es el caso de las leyes estatales; más analizando una serie de situaciones que van desde diversas realidades socioeconómicas y políticas en esa esfera, resulta hasta cierto punto y en muchos de los casos, inapropiada la aplicación de esas normas, por no ajustarse al entorno social del Municipio; por otra parte, también resulta estimable el hecho de que algunos entes municipales por carecer de este instrumento jurídico se apoyen de ciertos preceptos que por repetición han sido establecidos en su ámbito de gobierno, hablamos de los usos y costumbres practicados en algunos de nuestros Municipios, los cuales deben ser respetados conforme a los preceptos establecidos en nuestra Carta Magna, para hacer

factible, por así decirlo, la buena marcha de la administración y del gobierno; empero, cuando esas disposiciones consuetudinarias rebasan la esfera de lo legal, de lo permitido, debemos abrazar la tendencia a basar todo acto de autoridad en un documento legal,³⁷ cuyas disposiciones estén debidamente fundadas y motivadas, así lo establecen los artículos 14 y 16 constitucionales, siendo idónea la aplicación en este caso del instrumento jurídico que nos ocupa.

Por todo lo vertido, aseveramos que la falta de un Bando de Policía y Gobierno en la esfera municipal supone un desorden en la administración y gobierno, por ello es que su aprobación resulta un imperativo.

4. El papel del Ayuntamiento en la importante tarea de aprobar y reformar el Bando Municipal.

El Ayuntamiento es el órgano colegiado encargado de crear leyes y ponerlas a disposición de los gobernados para que con base en ellas puedan regularse los distintos aspectos de la vida ciudadana.

Cada tres años, a través de un proceso electoral municipal, es elegido popularmente y de manera directa un Ayuntamiento, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, el cual será encargado de gobernar al Municipio; así lo determinan nuestra Ley Municipal, Constitución Local y Carta Magna. Esta disposición que se traduce en la autonomía política del Municipio, trae aparejada el ejercicio de la facultad legislativa material propia de los Ayuntamientos, es decir, la autonomía administrativa. Así, una de las competencias y funciones del Ayuntamiento en México, son las legislativas y reglamentarias, que consisten en:

³⁷ Apud. Revista Jurídica "Prisma Legislativo". Blas López, Cuauhtémoc; Juan Martínez, Víctor Leonel. Colaboradores. *Usos y Costumbres Calificaciones y Descalificaciones*. Órgano informativo de la LVI Legislatura del Estado de Oaxaca. Año 1, No.4, Septiembre-Octubre de 1997. P. 24 a 26.

- a) “Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas de los Estados.”³⁸
- b) “Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones a los preceptos de la Constitución local, cuando así lo señale dicho ordenamiento.”³⁹
- c) “Expedir bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general para la municipalidad.”⁴⁰

Si hablamos de la importancia que reviste el hecho de que los Ayuntamientos lleven a cabo el acto legislativo material contemplado en la ley fundamental, es decir, analicen, discutan, aprueben y publiquen el Bando Municipal al inicio de su periodo de gobierno, es porque aprobado éste, es factible que el Ayuntamiento se apoye de sus disposiciones y con base y fundamento en ellas atienda y resuelva cuestiones propias de su competencia. Si se elige al Ayuntamiento es porque se considera debe existir un órgano encargado del gobierno municipal y de la atención de las diversas necesidades que se presentan al interior de ese ente administrativo; el Ayuntamiento es entonces el cuerpo edilicio encargado, entre otras cosas, de regular la vida pública, prestar los servicios básicos, promover el desarrollo en todos los sentidos, fortalecer la organización social, y para cumplir con sus funciones de manera eficaz necesita además de contar con un aparato gubernamental bien estructurado, la existencia de normas de observancia general obligatoria que al ser aplicadas tanto para el propio Ayuntamiento como para los habitantes del Municipio ordenen armónicamente la convivencia social en su territorio.

La norma jurídica es creada con el objeto de regular la conducta externa del individuo, en atención a los efectos que pueda tener sobre otros individuos, atribuyendo el Derecho una sanción a una cierta conducta, porque acertada o desacertadamente, el legislador presupone que esta conducta pueda tener un efecto dañino en la sociedad, de esta forma se garantiza la paz, la seguridad y el orden social. El Bando Municipal es una norma jurídica, lo hemos identificado al exponer nuestra Teoría General de la Ley y el Reglamento y tal y como lo establece la fracción segunda, del artículo 115 constitucional, deberá ser aprobado con el objeto de organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios de la competencia de los Ayuntamientos, asegurando también la participación ciudadana y vecinal.

Cuando se presenta alguna situación que regular o problemática que atender, el Ayuntamiento se organiza, se reúne, y a través de constituirse en Cabildo⁴¹ y celebrar

³⁸ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 2003. Pp. 210 y 211.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Actualmente, en la legislación orgánica de los Municipios de algunas entidades federativas es frecuente encontrar un empleo diverso del vocablo Cabildo, ya como sinónimo de Ayuntamiento o de órgano deliberativo municipal, como por ejemplo en las Leyes Orgánicas Municipales de Jalisco y San Luis Potosí, ya como el

sesiones para actuar en forma coordinada, delibera y toma decisiones para dar respuesta o solución. En tratándose muy especialmente del inicio de gestión o periodo de gobierno, el Ayuntamiento también se erige en Cabildo, para deliberar, pero esta vez en relación a la aprobación del Bando Municipal, así lo establecen algunas leyes municipales, muy agradecidas por cierto en materia de reglamentación municipal, p. e., la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en su artículo 160 expresa: “Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los Presidentes Municipales los promulgarán y difundirán en la gaceta municipal y por los medios que estime convenientes. El 5 de febrero de cada año el Presidente Municipal, acompañado de los demás miembros del Ayuntamiento, en acto solemne, dará publicidad al Bando Municipal o sus modificaciones”⁴² y la Ley Orgánica Número 9 del Municipio Libre del Estado de Veracruz, cuyo artículo 27 reza: “El Presidente Municipal deberá rendir protesta públicamente el 31 de diciembre inmediato posterior a su elección ante los ediles del nuevo Ayuntamiento y, acto seguido, tomará protesta a los demás ediles. Cuando por circunstancias imprevistas no se pudiera rendir la protesta conforme a lo antes señalado, el Congreso del Estado o la Diputación Permanente señalarán el nuevo día en que deba verificarse dicho acto y nombrará a un representante para que tome la protesta a los ediles del nuevo Ayuntamiento. Durante el mes de enero posterior a la elección, el Ayuntamiento deberá: I...; II...; III. En sesión de Cabildo, por conducto del Presidente Municipal, dar a conocer los aspectos generales de su plan de trabajo y ordenar su publicación mediante bando.”⁴³

Mientras tanto se perfecciona la autonomía administrativa municipal, damos cuenta que los lineamientos establecidos en las Leyes Orgánicas, son en nuestro caso, determinantes en la aprobación del reglamento general que nos ocupa. Si nos basamos en las pautas establecidas por estas leyes, es porque, como lo hemos visto, las mismas constituyen ordenamientos de carácter general, abstracto y permanente cuyo papel es orientar de forma homogénea a los Municipios sin llegar al grado de intervenir específicamente en cada uno de ellos, tengamos presente en todo momento que el Bando de Policía y Gobierno es, a nuestro juicio, un reglamento de carácter autónomo. La formulación, aprobación y expedición del reglamento general, son requisitos esenciales e indispensables para que el acuerdo tomado por el Ayuntamiento en sesión de Cabildo sea plenamente válido y legal, a más de que tomando como asiento el mencionado bando, el Ayuntamiento expedirá los correspondientes reglamentos con carácter municipal que le ayudarán a mejorar su administración en beneficio de los gobernados.

vocablo con el cual en la tradición se denomina al lugar donde sesiona el Ayuntamiento o Concejo Municipal, es el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tlaxcala. En cambio en la Ley Orgánica Municipal de Sinaloa en ningún momento se alude al Cabildo. Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano (A-CH)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa. México, 1988. Pp. 369 a 371.

⁴² *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Título VI, De la Reglamentación Municipal. Capítulo Primero, Del Bando y los Reglamentos. Vigente al 1 de enero de 2006. www.edomex.gob.mx/legistel/cnt/LeyEst_OrgMpal.htm - 349k

⁴³ *Ley Orgánica Número 9 del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave*. Título Segundo, Del Gobierno del Municipio. Capítulo II, Del Funcionamiento del Ayuntamiento. Artículo 217. Vigente al 1 de enero de 2006.

La importancia de la aprobación radica en que a partir de ese acto solemne, el Bando de Policía y Gobierno se constituirá en el documento legal que encauzará la organización del gobierno y el funcionamiento óptimo de los servicios públicos, que se traducen en la buena administración del Municipio. Si el Bando Municipal es un mandamiento gubernativo que fija las bases y los preceptos rectores que habrán de regir la administración pública y el gobierno municipales y, por otra parte, es el conjunto de normas que establecen un principio de garantía de los ciudadanos en general al limitar los excesos que puedan cometerse en perjuicio de la colectividad, debiendo contener reglas de observancia general que requiera el gobierno y administración,⁴⁴ entonces, es incuestionable que los mismos también deban ser dados a conocer mediante su publicación a la ciudadanía para su efectivo cumplimiento, en este proceso de reglamentación es en donde resurge la problemática actual que a lo largo de este capítulo hemos venido detectando: la falta de aprobación de los bandos por parte del Ayuntamiento.

Ya hemos visto que algunos estudios atribuyen a ciertos factores la omisión de aprobar los Bandos Municipales y aquí es prudente retomar la postura a la cual nos adherimos en líneas supracitadas, aquélla que trata sobre el desconocimiento de la ley y que incide en el ejercicio de la facultad legislativa material y, a la falta de experiencia, preparación previa o conocimientos técnicos necesarios para la aprobación correspondiente. Efectivamente, los Municipios no han sido capaces de expandir su marco normativo y reglamentario interno, al parecer por no tener las capacidades o el personal calificado para construir la normatividad; es posible también que simplemente los miembros del Cabildo no hayan tenido o no tengan el interés de llevar a cabo esta tarea aún cuando es una de las actividades fundamentales que marca el artículo 115 constitucional. Por otra parte, es de estimarse que la ausencia de ordenamiento jurídico se acentuó debido a cuestiones de carácter exógeno, es decir, que aún teniendo la posibilidad los miembros del Ayuntamiento de ser capacitados y preparados para emprender esta importante función, por depender el Municipio del Congreso Estatal en materia de normatividad, los mismos tengan pocos

⁴⁴ *Ley Municipal para el Estado de Oaxaca*. Título Décimo Segundo. De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos. Capítulo I, De los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas Municipales. Artículo 22, fracción I. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Vigente al 1 de enero de 2006.

elementos de los cuales valerse para iniciar un proyecto de esta naturaleza, nos referimos a que los Ayuntamientos apoyados de las bases establecidas en algunas leyes estatales en materia municipal, en este caso las Leyes Orgánicas, sean capaces de llevar a cabo el proceso reglamentario, pero, eh aquí otro problema, son pocas las legislaciones que fijan el contenido de los Bandos de Policía y Gobierno, y menos aún las que otorgan las bases para aprobarlo, esto se entiende, porque se deja a salvo la autonomía administrativa de los Municipios para otorgarse sus propias leyes con la forma y contenido que los mismos consideren necesarios, más tomando en consideración la realidad social de nuestra federación, que comprende 2,437 Municipios, el 85% de carácter rural,⁴⁵ es de estimarse en buena medida que por sus circunstancias nuestros Ayuntamientos necesiten apoyarse de las bases que fijan las leyes estatales para encauzarse y dirigirse por sí, en el contenido, propuesta, análisis, discusión y aprobación del reglamento autónomo,⁴⁶ nos atrevemos entonces a sugerir que además de ser capacitados los miembros del Ayuntamiento para llevar a cabo esta vieja tradición de legislar, sean mientras tanto las Leyes Orgánicas Municipales las que coadyuven proporcionando a los Municipios un esquema tipo que pueda servir a los Ayuntamientos para la tipificación del bando. Hasta hoy, sólo el gobierno a nivel federal y estatal, en términos generales, posee una administración pública institucionalizada y con cuerpos de funcionarios capacitados y experimentados que hacen posible la acción gubernamental de legislar. Excepto en Municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tiene que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, formar su personal administrativo, y es así como logran otorgarse un ordenamiento de este tipo. Empero, la complejidad de las nuevas

⁴⁵ Apud. Encuentro Legislativo: *Perspectivas del Municipio Mexicano*. Encuentro Legislativo. Lunes 1º de mayo de 2006. www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1229-50k

⁴⁶ Vid. Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Proceso Reglamentario. Marco Jurídico del Municipio*. Textos Jurídicos Municipales No. 2. México, 1985. Pp. 57 a 61.

atribuciones encomendadas a los Ayuntamientos y los nuevos derechos y obligaciones de la población, derivados de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los fines que en congruencia con dicho ordenamiento deben perseguir las autoridades municipales para lograr el desarrollo integral del Municipio y el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población, hacen indispensable que toda actividad de gobierno y administración pública en el ámbito de los Municipios del país, esté debidamente especificada y orientada, para ello se requiere que el gobierno municipal cuente con leyes y reglamentos que le permitan regular sus tareas de manera efectiva y eficiente, así como enfrentar sus problemáticas mediante el planteamiento de soluciones dentro de un marco jurídico adecuado de atribuciones. Es necesario y urgente entonces, realizar una intensa tarea, la tarea de lograr que los Ayuntamientos elaboren y aprueben su Bando Municipal o reglamento general en el que incorporen las atribuciones que les otorga el artículo 115 constitucional. El Bando de Policía y Gobierno es para el Municipio lo que la Constitución local es para el Estado y la Constitución Política para la nación, es el acto de nacimiento del Municipio mexicano. Aprobar el reglamento general no es un simple acto administrativo, es un acto eminentemente político por el cual el Municipio reconoce su nuevo poder, asume su porción de soberanía y se compromete, pueblo y gobierno, a asumirlo y ejercerlo. Al aprobar su reglamento general, el Municipio se capacita políticamente para asumir el poder. El Bando Municipal dice cómo ejercer las atribuciones y da la pauta para que de él deriven, posteriormente, reglamentos específicos para detallar el cómo ejercer las distintas atribuciones. De los reglamentos específicos se derivará, a su vez, la necesidad de preparar y capacitar técnicamente a los servidores públicos que harán funcionar esos reglamentos, creando así las condiciones institucionales

favorables para desarrollar un servicio civil de carrera que asegure la continuidad de las acciones del gobierno y de la administración municipal.

La reglamentación a través de aprobar el Bando de Policía y Gobierno, conducirá progresivamente al gobierno municipal a establecer una administración pública adecuada para ejercer sus nuevas facultades.

CAPÍTULO IV

EL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO NACIONAL

Hemos señalado que el Bando de Policía y Gobierno es para el Municipio lo que la Constitución local es para el Estado, y la Constitución Política para la nación. Es el acto de nacimiento del Municipio mexicano, producto de la facultad legislativa material del Ayuntamiento e instrumento jurídico por el cual se regulan los distintos aspectos del régimen municipal: integración, división territorial y política, poder de policía, servicios públicos, formas de participación ciudadana, relaciones intermunicipales. Que el carácter de los mismos es el de una verdadera ley, tanto desde el punto de vista material como formal, de ahí que se deriven las demás disposiciones jurídicas en esa esfera. Que en su proceso de creación es preponderante la participación del Cabildo, coadyuvado en determinados casos por personal capacitado encargado de brindarle la asesoría o el auxilio necesario para llevar a cabo esta trascendental tarea, e incluso, tiene que ver en el mismo la participación de los ciudadanos y vecinos habitantes del Municipio. Que para el eficaz logro de su cometido resulta en suma importante el establecimiento de un marco normativo homogéneo como punto en el cual los Municipios de un Estado se apoyen para aprobar con gran acierto el Bando Municipal correspondiente, de ahí que se refiera en el numeral 115, fracción segunda, constitucional, a las leyes estatales como normas que darán las pautas a los gobiernos municipales para aprobar los Bandos de Policía y Gobierno y demás disposiciones administrativas del Municipio.

Como recordaremos, en un primer momento la redacción original del numeral 115 constitucional, no señaló de manera expresa la potestad reglamentaria del Ayuntamiento,¹ y es de entenderse por ello, que estas facultades se contemplaban exclusivamente en las Constituciones locales o en las Leyes Orgánicas Municipales, que autorizaban a los Ayuntamientos a expedir los ordenamientos conducentes a regular su organización y funcionamiento; esta omisión se superaba con la interpretación armónica de otros preceptos constitucionales, como los artículos 16 y 21 de la Carta Magna del país que aluden a las autoridades administrativas como los entes encargados de verificar el cumplimiento de ciertas normas como las de sanidad y de policía, quedando evidentemente comprendidos en ese supuesto los Ayuntamientos.² Si bien esta explicación doctrinaria ayudaba a entender la constitucionalidad de las facultades reglamentarias de los Municipios, se estimó necesario como vía de mayor certeza y claridad, adicionar esta facultad expresamente al texto del artículo 115 de la Ley Suprema, según se hizo mediante las modificaciones aparecidas el día 3 de febrero de 1983,³ que permitió subsanar la vaguedad existente en la materia al considerar el

¹ Vid. Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 2003. P. 307.

² Idem.

³ Para esta reforma véanse: Quintana Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*. Cit., nota 30, Pp. 97 y ss. Valencia Carmona, Salvador. *La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México, 1983. Pp. 221 a 232. Hernández Gaona, Pedro Emilio. *Derecho Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1991. Pp. 31 y ss.

Constituyente Permanente que era necesario dar base constitucional a la indispensable y necesaria facultad reglamentaria de los Ayuntamientos, considerándolos como órganos normativos con facultades legislativas materiales.

Gracias a la reforma constitucional del 23 de diciembre de 1999,⁴ se ha dado un nuevo texto a la fracción segunda del dispositivo en comento, condicionando el ejercicio de la citada facultad a las leyes que deberán establecer las legislaturas de los Estados. Atento a este mandato constitucional, los Congresos locales deben expedir las referidas normas, siendo aplicables en cuanto a los Bandos de Policía y Gobierno las disposiciones contenidas en Leyes Orgánicas Municipales⁵ por ser el ordenamiento que proporciona al Municipio el marco normativo homogéneo tantas veces referido.

De acuerdo a su definición, la Ley Orgánica establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal, siguiendo las disposiciones de las Constituciones General de la República y Estatal, 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.⁶ En la Ley Orgánica Municipal, la legislatura consigna la forma de gobierno que adopta para su régimen interior la entidad, así como las bases de la división territorial, de la organización política y administrativa del Estado a partir del Municipio Libre, de tal suerte que por su contenido, calificamos a este instrumento como el encargado no sólo de guiar a los Ayuntamientos en el proceso de reglamentación municipal sino también en el proceso de elaboración del Bando correspondiente, lo cual consiste más que nada en proporcionar pautas o normas generales de contenido de los mismos.⁷ No obstante, el destacado papel de estos ordenamientos estatales y la distinguida participación de las Legislaturas, apreciamos que algunas Leyes Orgánicas no delimitan en múltiples ocasiones las tan citadas bases normativas razón por la cual justipreciamos algunos de los Ayuntamientos se ven mermados en la aprobación del Bando correspondiente.⁸ Centramos pues nuestra atención en tan considerable apreciación, aludiendo en este caso el contenido de algunas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de nuestro país, como ejemplos del diverso tratamiento que se da a la previsión constitucional anteriormente referida.

⁴ Sobre esta reforma véanse: Fernández Ruiz, Jorge; Pérez López, Miguel; Núñez Mercado, Juvenal Alejandro y Valencia Carmona, Salvador. *La Reforma Constitucional de 1999 al Artículo 115, Cuestiones Constitucionales*. Revista de Derecho Constitucional, número 4, enero-julio de 2001. Pp. 241 y ss.

⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. P. 309.

⁶ Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación *Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento. Carpeta Básica de Administración y Gobierno Municipal. Información Básica sobre Administración y Gobierno Municipal*. P. 42. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

⁷ Cabe señalar que la denominación de la Ley Orgánica cambia de Estado a Estado, siendo sus designaciones más comunes: Leyes Orgánicas Municipales, Código Municipal y Ley Orgánica del Municipio Libre.

⁸ Esto no significa una dependencia total de lo que la Ley Orgánica establezca, tengamos presente la autonomía administrativa de los Municipios, sin embargo, consideramos que la falta de lineamientos por parte de esa legislación, influye sobremanera en la aprobación de que se trata, dado el escaso conocimiento jurídico que se tiene por parte de los gobernantes respecto al proceso de elaboración y reglamentación municipal.

1. Leyes Orgánicas Municipales: Aciertos.

Existen en nuestro país una serie de Leyes Orgánicas Municipales, cuyos contenidos en materia de legislación municipal merecen singular mención, pues atentas a la previsión constitucional del numeral 115, fracción segunda, que establece la obligación de las legislaturas de los Estados de formular un marco normativo homogéneo como apoyo al desarrollo de la facultad reglamentaria del Municipio, se han encargado en forma idónea, de proporcionar a los Municipios de su circunscripción el marco normativo virtud por el cual los Ayuntamientos habrán de llevar a cabo el ejercicio de la facultad legislativa material que nuestra Ley Fundamental les ha otorgado, nos referimos en este caso a las Leyes Orgánicas de los Estados de Chiapas, Puebla, Durango, Zacatecas y Tabasco, como ejemplo claro de aquellas disposiciones que a nuestro juicio han sido prolijas en cuanto a la manera de establecer el proceso de elaboración y aprobación de los Bandos Municipales. A continuación nos encargaremos de reproducir su contenido para estar en posibilidad de apreciar los aciertos emitidos por estas legislaciones en materia de reglamentación municipal.

1.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.⁹

La legislación del Estado de Chiapas contiene un desarrollo pormenorizado de la “Reglamentación de la Administración Pública Municipal”. En la Ley Orgánica respectiva y en 17 artículos, del 146 al 163, establece las bases normativas para la expedición de reglamentos gubernativos, Bandos de Policía, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, mediante un detallado uso de la técnica jurídica para el procedimiento de elaboración y contenido de las normas administrativas indicadas. El texto de dicha ley es del tenor literal siguiente:

TÍTULO IX

De la legislación municipal

CAPÍTULO I

De la Reglamentación de la Administración Pública Municipal

“Artículo 146. Los Ayuntamientos expedirán de acuerdo con las bases normativas que establece la presente ley, los reglamentos gubernativos, bandos de policía, acuerdos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general.

⁹ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas*. Título IX. De la Legislación Municipal. Capítulo I, De la Reglamentación de la Administración Pública Municipal. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/8/176/default.htm?s=-42k-

Artículo 147. Las disposiciones normativas de la administración pública municipal deberán contener las reglas de observancia general para su buena marcha.

Artículo 148. Los ordenamientos jurídicos municipales de observancia general podrán reformarse, modificarse o adicionarse cuando se cumplan con los requisitos de discusión, aprobación, promulgación y publicación por parte del Ayuntamiento.

Artículo 149. Las ordenanzas municipales, Bandos de Policía y Buen Gobierno, circulares y acuerdos administrativos de observancia general, expedidos por las autoridades municipales, se ajustarán al contenido de la Constitución Federal, de la del Estado y de las leyes que de una u otra emanen.

Artículo 150. Las disposiciones normativas municipales de observancia general, serán promulgadas por el Presidente Municipal y publicadas en los estrados del Palacio Municipal y en cinco lugares de mayor afluencia vecinal de las cabeceras, agencias y subagencias municipales.

Artículo 151. Toda la normatividad de carácter general que expida el Ayuntamiento o el Presidente Municipal deberán de ir firmadas por el Secretario Municipal, sin este requisito no serán obedecidas.

Artículo 152. La ignorancia de las disposiciones normativas de la Administración Pública Municipal, a nadie sirve de excusa y a nadie aprovecha.

Artículo 153. El derecho de iniciar ordenanzas municipales, Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos y acuerdos administrativos de observancia general, compete a:

- I. El Presidente Municipal;
- II. Los Regidores;
- III. El Síndico;
- IV. La Directiva del Consejo de Participación y Colaboración Vecinal Municipal.

Artículo 154. En las sesiones del Ayuntamiento en que se aprueben, modifiquen o reformen normas municipales de observancia general, estarán presentes cuando menos las dos terceras partes de sus miembros.

La Secretaría convocará cuando menos con tres días de anticipación a la sesión correspondiente.

Artículo 155. El Secretario del Ayuntamiento, remitirá copia certificada de las disposiciones municipales de observancia general aprobadas, promulgadas y publicadas en el Municipio, a la Dirección del Periódico Oficial del Estado, para su difusión y conocimiento.

Artículo 156. En un término no mayor de quince días a partir de que sean recibidas las disposiciones normativas municipales, el Director del Periódico Oficial ordenará su publicación.

Artículo 157. Las disposiciones a que se refieren los artículos anteriores entrarán en vigor en la fecha en ellas señaladas, previa su publicación en los estrados de la Presidencia Municipal y en los lugares señalados en el artículo 150 de esta ley.

Artículo 158. Los Bandos de Policía, deberán contener como mínimo las siguientes disposiciones:

- I. Tipificación de las faltas de policía en materia de:
 - a) Seguridad pública general;
 - b) Urbanidad;
 - c) Propiedad pública;
 - d) Salud;
 - e) Ornato público;
 - f) Bienestar colectivo; y
 - g) Tranquilidad y propiedad particular.
- II. Establecimiento de las sanciones correspondientes y de las autoridades competentes para su aplicación, sujetándose a las disposiciones del artículo 21 de la Constitución General de la República y de la del Estado.
- III. Prevención de siniestros.
- IV. Prevención del alcoholismo, la drogadicción y cualquier otro vicio;
- V. Vigilancia de las calles y sitios públicos.
- VI. Regulación del uso, conservación y cuidado de las vías publicas, parques, jardines, lugares de esparcimiento y demás lugares públicos.
- VII. Prohibición para que los menores de edad asistan a lugares públicos o privados no aptos para ellos.
- VIII. Reglamentación en materia de seguridad para la ejecución de obras públicas y privadas.
- IX. Prestación de auxilio a los particulares en su domicilio cuando así lo soliciten.
- X. Organización de la policía preventiva municipal.
- XI. Las demás que sean necesarias para cumplir con los reglamentos y disposiciones aplicables en esta materia.

Artículo 159. Los Bandos de Buen Gobierno, deberán contener como mínimo las disposiciones sobre:

- I. Instalación de las Comisiones Municipales.
- II. Instalación y desaparición de los Ayuntamientos.
- III. Instalación de Consejos Municipales.
- IV. Nombramiento del Secretario del Ayuntamiento, del Tesorero, del Comandante de Policía, de los Agentes y Subagentes Municipales, de los Jueces Municipales y Rurales.
- V. Convocatoria para la integración e instalación de los Consejos de Participación y colaboración vecinal.

VI. Convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Ayuntamiento.

Artículo 160. Los reglamentos municipales, deberán contener como mínimo las disposiciones sobre:

- I. Materia que regulan;
- II. Fines que se persiguen;
- III. Atribuciones de las autoridades competentes;
- IV. Derechos y obligaciones de los administrados;
- V. Faltas e infracciones;
- VI. Sanciones;
- VII. Recursos;
- VIII. Vigencia.

Artículo 161. Las circulares administrativas emitidas por el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, se ajustarán a las siguientes reglas:

I. Cuando incidan sobre las actividades, derechos u obligaciones de 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 trate de circulares administrativas que incidan exclusivamente sobre la actividad de la administración pública municipal, deberán ser discutidas y aprobadas en las sesiones ordinarias privadas.

Artículo 162. Las circulares administrativas deberán reunir cuando menos los siguientes requisitos:

I. Precisar cual es la disposición reglamentaria que aclaran o interpretan, o el criterio de la autoridad que lo emitió.

II. Señalar cuáles son de aplicación interna y cuáles inciden sobre los particulares.

Artículo 163. Las circulares administrativas, no deberán:

I. Ser de naturaleza legislativa autónoma;

II. Desvirtuar, modificar o alterar el contenido de una disposición de observancia general.”

Como es de apreciarse, en su título y capítulo correspondiente, esta ley cuenta con un vasto contenido en materia de legislación municipal; por lo que se refiere a los artículos 146 a 157, los Ayuntamientos tienen al alcance el conocimiento de las disposiciones administrativas que habrán de regir al Municipio, entre ellas el Bando de Policía y Gobierno, y aunque el primer numeral, es decir, el 146 señala a los acuerdos y circulares como disposiciones administrativas de observancia general, consideramos pertinente expresar que desde nuestro punto de vista no coincidimos con esa postura dado que éstas dos figuras corresponden a las disposiciones del gobierno municipal de

carácter meramente interno,¹⁰ aunque en cierta forma advertimos que ese error se subsana por lo contemplado en los numerales 161 a 163 de la misma ley que precisan la naturaleza de las circulares, los requisitos que deben reunir y las reglas para su emisión.

En lo que atañe a los Bandos de Policía y Gobierno en sí, la Ley Orgánica en comento proporciona a los Municipios una guía suficiente para la elaboración y aprobación del referido ordenamiento, aspecto que a nuestro juicio resulta encomiable, porque gracias a ello los Ayuntamientos, previo conocimiento de al menos algunas cuestiones que deben contener, pueden iniciar un proyecto de esa naturaleza. En efecto los artículos 158 y 159 de esa legislación, con gran acierto ofrecen a los Municipios una serie de disposiciones a contemplarse en ese instrumento jurídico, tales son: la tipificación de faltas de policía en materia de seguridad pública, urbanidad, salud, ornato público, el establecimiento de las sanciones correspondientes y de las autoridades competentes para su aplicación, la vigilancia de las calles y sitios públicos, la instalación de las Comisiones Municipales, la instalación y desaparición de los Ayuntamientos, las convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias, etcétera, materias todas propias de la competencia Municipal. Asimismo apreciamos el señalamiento de la facultad para iniciar Bandos Municipales, los requisitos para su aprobación, modificación o reforma y su forma de publicación. Estimamos entonces que por ser éstas directrices claras y substanciosas en materia de reglamentación municipal, los Cabildos teniendo el conocimiento preciso y manifiesto de la misma, con mayor facilidad pueden llevar a cabo el ejercicio de la facultad legislativa material para crear el ordenamiento legal en cuestión, sin resultar por demás el auxilio para el mismo de ciertos organismos o instituciones que brinden asesoría y/o capacitación al Ayuntamiento.

1.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.¹¹

Otro ordenamiento que adquiere distinguida mención es la Ley Orgánica del Estado de Puebla, cuyo título y capítulo respectivo abrazan con detalle las bases normativas que dan pauta al Municipio para la elaboración y aprobación del Bando correspondiente. En sus 11 artículos, del 79 al 89, proporciona de manera substanciosa el marco normativo necesario para que los Ayuntamientos formulen de manera clara los Bandos de Policía y Gobierno al indicar algunas de las cuestiones a contemplarse en el mismo, tales son: el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad del Municipio, la idónea división administrativa y territorial, la preservación del orden público, el adecuado establecimiento de las bases para garantizar en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales, etcétera; a la vez que ofrece un esquema bien definido del proceso reglamentario a seguir a efecto

¹⁰ Supra, nota 91. P. 46.

¹¹ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla*. Capítulo VIII, De las Bases Normativas para el Ejercicio de las Facultades Reglamentarias del Municipio. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/549/default.htm?s=-46k -

de cumplimentarse el debido ejercicio de las facultades reglamentarias del Municipio, como enseguida apreciaremos:

CAPÍTULO VII

De las bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias del Municipio.

“Artículo 79. Los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general deberán contener las normas que requiera el régimen gubernamental y administrativo del Municipio, cuyos principios normativos corresponderán a la identidad de los mandatos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Artículo 80. Los reglamentos municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta ley confiere a los Ayuntamientos en los ámbitos de su competencia.

Los reglamentos que se expidan contarán con la siguiente materia de regulación normativa:

I. Adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal;

II. Idónea división administrativa y territorial del Municipio;

III. Preservación del orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, vialidad, esparcimiento, cultura, desarrollo urbano y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

IV. Establecimiento de las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente por el Ayuntamiento o a través de concesionarios;

V. Regulación de la satisfacción de urgencias colectivas y procuración del bienestar, señalando prohibiciones e imponiendo obligaciones a los particulares cuyas actividades signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social y administrativo del Municipio;

VI. Prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa, a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos; y

VII. Protección y preservación del medio ambiente, así como promoción de una cultura de la separación de la basura, e instrumentación de programas de recolección de desechos sólidos de manera diferenciada entre orgánicos e inorgánicos.

Los reglamentos municipales deberán contener las disposiciones generales, los objetivos que se persiguen y los sujetos a quienes se dirige la regulación; la manera como se organizarán y administrarán los ramos respectivos; la clasificación de las faltas y los tipos de sanciones administrativas; las atribuciones y deberes de las autoridades municipales; y en general, todos aquellos aspectos formales o procedimientos que permitan la aplicación a los casos particulares y concretos de los principios normativos contenidos en la presente y en las demás leyes, cuando confieran funciones específicas a los Municipios.

Artículo 81. Las circulares que expida el Ayuntamiento, surtirán efectos obligatorios únicamente para regular el orden interno de la administración pública municipal, así como para especificar interpretaciones de normas, acuerdos, decisiones y procedimientos que sean competencia del Ayuntamiento.

Artículo 82. Las disposiciones administrativas de observancia general, serán aquellas que tengan por objeto la aplicación de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento hacia los particulares, habitantes y vecinos de sus jurisdicciones.

Los Ayuntamientos tienen el deber de expedir las disposiciones de observancia general que señale esta ley.

Artículo 83. Las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que expidan los Ayuntamientos estarán formal y materialmente subordinadas a la presente ley y a los reglamentos respectivos y deben referirse a hipótesis previstas por la ley que normen, han de ser claras, precisas y breves, y cada artículo o fracción contendrá una sola disposición.

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.

Artículo 85. Para la elaboración del dictamen que habrá de presentarse al Cabildo, 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.

Artículo 86. 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.

Artículo 87. Durante la votación no se admitirá discusión alguna, salvo para la aclaración de error o interpretación que sea necesaria.

Artículo 88. 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.

Artículo 89. Las mismas disposiciones serán observadas para el caso de que sea necesario hacer una reforma o adición a cualesquiera de los ordenamientos aprobados por el Ayuntamiento respectivo.

Los Ayuntamientos deberán de difundir en el territorio del Municipio, de manera constante y para su mejor cumplimiento, la normatividad que regule el funcionamiento y fines de la administración pública municipal, así como otros documentos de importancia; para tal fin podrán contar con un órgano de difusión llamado gaceta municipal.”

Del análisis del título y capítulo correspondiente, podemos advertir que se proporciona al Ayuntamiento las bases normativas perfectamente delimitadas con las cuales ejercerá las facultades reglamentarias de las que ha sido dotado. En el artículo 79 se especifica en forma detallada las normas jurídicas bajo las cuales habrán de regirse los Municipios en sus respectivas jurisdicciones: Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas, y el numeral 80 relaciona en igual forma algunas de las materias de regulación normativa propias del Bando Municipal, tales son: el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad, la idónea división administrativa y territorial del Municipio, la preservación del orden público en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de sus habitantes, la salud pública, la vialidad, el esparcimiento, la cultura, el desarrollo urbano y un aspecto muy importante que trata sobre las prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa a favor de los particulares por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos municipales, con lo cual se establece el principio de legalidad y certeza jurídica constitucional en el entorno municipal, además de

referir lo relativo a la protección y preservación del medio ambiente, cuestión que en nuestros días resulta un tema de sumo interés y de igual atención.

Por otro lado, los numerales del 84 al 89 son precisos en señalar las bases generales del proceso reglamentario a seguir por parte de los Ayuntamientos, el que desmenuzan en las etapas de propuesta, análisis, discusión, aprobación y publicación, con lo cual acertadamente se dirige a los Municipios en la obligación de aprobar el Bando Municipal en su respectiva jurisdicción.

1.3 Ley del Municipio Libre del Estado de Durango.¹²

La Ley del Municipio Libre del Estado de Durango se coloca también como ejemplo claro de aquellas legislaciones que se han distinguido por el tratamiento especial dada a la previsión constitucional asentada en el artículo 115, fracción segunda. Con un contenido verdaderamente notable, marca pautas generales a los Ayuntamientos para que los mismos integren en el Reglamento General, el marco normativo que habrá de regir a gobernantes y gobernados en el Municipio. La ley en comento es del tenor literal siguiente:

TÍTULO SEXTO

Disposiciones Jurídicas del Ayuntamiento

CAPÍTULO I

Del Bando de Policía y Buen Gobierno

“Artículo 121. Las normas que dicte el Ayuntamiento y que sean consignadas en el Bando de Policía y Buen Gobierno, deberán referirse cuando menos a los siguientes ramos:

I. En el ramo de Gobernación y Seguridad Pública:

- a) Composición territorial del Municipio, expresando cuales son los pueblos, comunidades, ejidos y rancherías que los integran;
- b) Forma de elección de las autoridades de los pueblos, con la implícita determinación de sus obligaciones;
- c) Las obligaciones generales de los vecinos y habitantes del Municipio;
- d) Las diversiones, espectáculos públicos y los juegos permitidos por la ley;
- e) Las manifestaciones públicas;

¹² *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango*. Título Sexto. Disposiciones Jurídicas del Ayuntamiento. Capítulo I, Del Bando de Policía y Buen Gobierno. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. [www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_del_Municipio_Libre_del_Estado_d - 612k -](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_del_Municipio_Libre_del_Estado_d-612k-)

- f) Los horarios a que se sujetarán los comercios y establecimientos públicos;
- g) La moralidad pública;
- h) Las medidas contra la prostitución, la vagancia y la embriaguez;
- i) Las personas a quienes no se les permitirá la entrada a los billares, cantinas y centros de vicio;
- j) La aprehensión de los delincuentes en los casos de flagrante delito;
- k) La cooperación de los vecinos para combatir el abigeato;
- l) El control y vigilancia de los depósitos y fábricas de materiales inflamables o de explosivos;
- m) Los actos cívicos y las fiestas patrias;
- n) La reglamentación de los ruidos y sonidos que causen molestias al público;
- ñ) La fijación de anuncios, carteles y propaganda en murales; y
- o) Protección civil.

II. En el ramo de Hacienda, a:

- a) La puntualidad con que deban hacerse los pagos y las medidas que se dicten contra los causantes morosos; y
- b) La acción popular para denunciar fraudes al fisco municipal.

III. En el ramo de Educación Pública, a:

- a) El levantamiento de los censos de los niños en edad escolar y de los adultos analfabetas;
- b) La obligación de los padres y tutores de inscribir a sus hijos y pupilos en edad escolar en las escuelas autorizadas de enseñanza primaria y las medidas que se tomarán para lograr la puntual asistencia de éstos; y
- c) El deber de los analfabetas para asistir a los centros de alfabetización.

IV. En el ramo de Comunicaciones y Obras Públicas, a:

- a) El deber de los habitantes para contribuir a la construcción, conservación y reparación de las obras materiales que ejecute el Municipio;
- b) La conservación y el tránsito de los caminos vecinales;
- c) Los deterioros y daños a las vías de comunicación;
- d) Las obras materiales en ruinas;
- e) Los requisitos de las licencias para las obras materiales que se construyan dentro de los perímetros urbanos; y
- f) Alineamiento de los predios y edificios dentro de las zonas urbanas.

V. En el ramo de Salubridad y Asistencia Social, a:

- a) La higiene, pureza y calidad de los alimentos y de las bebidas que se expendan al público;
- b) El traslado y la inhumación de cadáveres;
- c) La instalación de establos, zahúrdas, basureros y lugares insalubres;
- d) Las obligaciones de los habitantes en los casos de vacunación de personas y animales, y en los de enfermedades endémicas y epidémicas;
- e) La mendicidad y la vagancia;
- f) La matanza clandestina; y

g) La limpieza de calles, banquetas, depósitos y corrientes de agua para el servicio público.

VI. En el ramo de Agricultura, Ganadería, Comercio, Industria y Trabajo, a:

a) Tierras ociosas;

b) Las plagas epizootias que aparezcan en el Municipio y la cooperación que se deba prestar; y

c) El registro de fierros y señales para marcar ganado.

VII. En el ramo de Fomento Forestal, a:

a) El pastoreo de ganado con el fin de cuidar los renuevos de los árboles;

b) Las obligaciones para prevenir y combatir incendios en los montes y bosques;

c) Reforestación e instalación de viveros, y

d) La conservación de árboles.

VIII. En el ramo de Mercados, Ornato y Alumbrado Público, a:

a) Los mercados públicos;

b) La conservación de jardines, parques, paseos y demás lugares públicos de recreo; y

c) La obligación de los vecinos de pintar las fachadas de las casas y edificios y bardear los predios baldíos en zonas urbanas.

IX. En el ramo de Economía y Estadística, a:

a) La obligación de los habitantes para denunciar ante las autoridades los abusos que cometan los comerciantes en relación con los precios, pesas, medidas y abastecimientos de los artículos de primera necesidad; y

b) La obligación de los habitantes de proporcionar oportuna y verazmente los datos estadísticos que se les solicite.”

Aparece en esta legislación un tratamiento único y especial al instrumento jurídico materia de nuestra investigación. En su Título Sexto, Capítulo I, la Ley del Municipio Libre del Estado de Durango, encuadra y legitima atinadamente al Bando de Policía y Gobierno como la disposición jurídica que dicta el Ayuntamiento para administrar y gobernar las cuestiones del régimen que le concierne. El numeral 121 nos ofrece un verdadero marco normativo homogéneo, virtud por el cual, consideramos, se puede hacer realizable la emisión del Bando correspondiente sin mayor dificultad. Con ramos tales como el de Gobernación y Seguridad Pública, que señala en forma detallada algunas de las cuestiones a contemplarse en ese instrumento de gobierno, entre ellas: la composición territorial del Municipio, las obligaciones generales de los vecinos y habitantes, las diversiones, espectáculos públicos y los juegos permitidos por la ley, la moralidad pública; en cuestiones de hacienda, implica la acción popular para denunciar fraudes fiscales al fisco municipal o la puntualidad con que deban hacerse los pagos y las medidas que se dicten contra los causantes morosos; en Educación Pública, conlleva la obligación de los padres y tutores de inscribir a sus hijos y pupilos en edad escolar en las escuelas autorizadas de enseñanza primaria; en Comunicaciones y Obras Públicas, insta a los gobernados a la conservación y tránsito de los caminos vecinales; en Salubridad y Asistencia Social, se vigila la higiene, la pureza y la calidad de los alimentos y de las bebidas que se expidan al público, la limpieza de calles, banquetas, depósitos y corrientes de agua para el servicio público; en el ramo de Agricultura, Ganadería, Comercio,

Industria y Trabajo, el tratamiento de las tierras ociosas, el registro de fierros y señales para marcar ganado; en el ramo Forestal, las obligaciones para prevenir y combatir incendios en los montes y bosques, etcétera. Así, los Ayuntamientos integrantes de esa entidad federativa pueden iniciar los proyectos respectivos, dado que sin intervenir en cada cuestión específica la normatividad que nos ocupa da lugar a la adecuada formulación y razonable aplicación del Bando de Policía y Gobierno por parte del Ayuntamiento.

1.4 Ley Orgánica Municipal del Municipio del Estado de Zacatecas.¹³

En la misma tesitura que las legislaciones municipales del Estado de Chiapas, Puebla y Durango, se encuentra la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas de la que a continuación transcribimos el contenido correspondiente:

TÍTULO SEGUNDO

Del Gobierno Municipal

“Artículo 51. Los Bandos de Policía y Gobierno se integran por normas de observancia general, de acuerdo a las necesidades y condiciones específicas de los habitantes de una determinada circunscripción municipal.

En forma enunciativa deberán regular:

- I. Disposiciones Generales;
- II. Nombre y Escudo
- III. Del territorio, su organización y nombres de los centros de población;
- IV. De la población municipal;
- V. De los actos administrativos;
- VI. De la planeación municipal;
- VII. De la salud pública y de la protección del medio ambiente;
- VIII. Del gobierno y administración municipal;
- IX. De la hacienda municipal;
- X. De los asentamientos humanos;
- XI. Del desarrollo urbano municipal y obras públicas;
- XII. De los servicios públicos municipales;
- XIII. De las actividades de los particulares;
- XIV. De la participación de la comunidad;

¹³ *Ley Orgánica Municipal del Municipio del Estado de Zacatecas*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

- XV. De las emergencias urbanas;
- XVI. Del bienestar y asistencia social;
- XVII. Del orden y la seguridad pública; y
- XVIII. De las infracciones y sanciones.

Artículo 54. El Bando y los reglamentos, para su vigencia, deberán publicarse en el Periódico Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

Artículo 55. Para el ejercicio de su facultad reglamentaria, los Ayuntamientos deberán sujetarse a las siguientes bases normativas:

- I. Respetar las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, así como las federales o estatales, con estricta observancia de las garantías individuales;
- II. Exposición de motivos y estructura lógico-jurídica;
- III. Sujetos obligados;
- IV. Objeto sobre el que recae la reglamentación;
- V. Derechos y obligaciones de los habitantes;
- VI. Autoridad responsable de su aplicación;
- VII. Facultades y obligaciones de las autoridades;
- VIII. Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas;
- IX. Transitorios, en donde se deberá establecer, entre otras previsiones, la fecha en que inicie su vigencia.”

Con mucha razón hemos de otorgar a este ordenamiento un reconocimiento especial pues obtenemos de su contenido, específicamente en el numeral 51, una amplia gama de materias que en forma enunciativa más no limitativa se señala al Ayuntamiento con el objeto de ser tomados en consideración al momento de la elaboración y aprobación del Bando de Policía y Gobierno, entre ellas: las disposiciones generales, la regularización del nombre y escudo del Municipio de que se trate, la organización del territorio, de la población municipal, de los actos administrativos, de la salud pública, de los servicios públicos municipales y en forma singular, la protección del medio ambiente y la participación de la comunidad, del orden y la seguridad pública y subrayadamente la contemplación de las infracciones y sanciones que cada Municipio con base en su autonomía administrativa y política, fijará para las faltas administrativas a que en determinado momento los particulares llegaren a incurrir. Por su parte el artículo 54 refiere el requisito y la forma de publicidad que deberá cubrirse de tal forma que el Bando Municipal entre en vigencia y en cuanto al dispositivo número 55, éste se encarga de pormenorizar las bases normativas a que habrán de sujetarse los Ayuntamientos para el ejercicio de la facultad reglamentaria.

1.5 La Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco.¹⁴

Este ordenamiento se caracteriza porque precisa en señalar el procedimiento a seguir en la aprobación y publicación del instrumento de gobierno que nos ocupa, como adelante apreciaremos:

TÍTULO SEGUNDO

De los Ayuntamientos

CAPÍTULO X

De las Disposiciones Reglamentarias

“Artículo 48. Durante el mes de enero del primer año de su ejercicio y cada año si se considera necesario, el Ayuntamiento, de acuerdo con las leyes aplicables, expedirá el Bando de Policía y Gobierno, que deberá incluir aquellas disposiciones necesarias y relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, en los que se refiere a la seguridad general, a la protección civil, al civismo, la salubridad y al ornato público, la propiedad y al bienestar colectivo.

Artículo 49. 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 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 Concejo Municipal, en su caso.

Como texto final: "Y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco, promulgo 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.

Artículo 50. El Bando de Policía y Gobierno contendrá un capítulo especial de sanciones a los infractores de las disposiciones del propio Bando que podrán ser:

I. Amonestación;

II. Apercibimiento;

¹⁴ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

III. Multa de una a treinta veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, respetándose las restricciones que para el efecto dispone la Constitución Federal.

Para el pago de la multa y atendiendo a la situación económica del infractor, se le podrá conceder un plazo hasta de tres días si es persona conocida en la comunidad; si pasado este término no hace el pago después de haber sido requerido, se le impondrá el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas;

IV. Arresto hasta por 36 horas;

V. Cancelación de licencias, permisos o autorizaciones municipales; y

VI. Clausura.

El Bando de Policía y Gobierno entrará en vigor a los quince días contados a partir de su publicación.

Las sanciones por las faltas al Bando de Policía y Gobierno serán impuestas por los jueces calificadores, quienes serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en proporción al número de habitantes con que cuente el lugar, a falta de jueces calificadores, las sanciones las aplicará el Presidente Municipal por conducto del órgano de la administración pública municipal que para tal efecto mediante acuerdo designe.

El procedimiento para la aplicación de las sanciones se reducirá a una audiencia que se iniciará con la lectura de la comunicación escrita por medio de la cual se haya puesto el presunto infractor a disposición de la autoridad municipal.

Se escuchará al infractor en su defensa y se le recibirán los elementos de prueba que estime necesarios para acreditar su dicho. A continuación, el juez o la autoridad encargada de aplicar la sanción dictará resolución fundada y motivada.

Si el infractor se encuentra detenido, la audiencia deberá celebrarse dentro de las veinticuatro horas siguientes a su detención; en caso contrario, se efectuará previo citatorio al infractor dentro de las setenta y dos horas del conocimiento de la falta.

En la audiencia, que será pública, el infractor podrá estar asistido de una persona de su confianza para que lo asesore e intervenga en su defensa.

Cuando no hable español, se le asignará un traductor.

Los infractores podrán interponer ante el Presidente Municipal o ante el Ayuntamiento, según el caso, los recursos previstos en esta Ley, sin perjuicio de que, encontrándose detenido depositen preventivamente el importe de la sanción económica impuesta y obtengan de inmediato su libertad.

Artículo 51. Los Bandos o reglamentos municipales, sea cual fuere el ámbito de competencia sobre el cual incidan, deberán contemplar los siguientes aspectos:

- a) Delimitación de la materia que regulan;
- b) Sujetos obligados;
- c) Objeto sobre el que recae la reglamentación o regulación;
- d) Fin que pretende alcanzar;
- e) Derechos y obligaciones;
- f) Autoridad competente;
- g) Facultades, atribuciones y limitaciones de las autoridades;
- h) Sanciones;
- i) Recursos; y

j) Vigencia.

Artículo 52. Las normas que contengan los reglamentos, bandos, y otras disposiciones municipales, deberán ser generales, impersonales, administrativas y obligatorias en el ámbito municipal y su aplicación e interpretación corresponde a las autoridades municipales.”

Grosso modo referimos que esta Ley Orgánica Municipal con gran acierto también ha emitido el marco normativo homogéneo en que habrá de apoyarse el Ayuntamiento para llevar a cabo el proceso de elaboración del Bando Municipal orientando por su parte sobre las disposiciones a contemplarse en el mismo, que serán las necesarias y relativas a los valores protegidos en la esfera del orden público, seguridad general, protección civil, salubridad, ornato público, propiedad, bienestar colectivo, y de igual forma la estipulación de las sanciones que correspondan por infracción a las disposiciones del propio Bando. En suma importante resultan también las bases del procedimiento a seguir para la aplicación de estas últimas, pues con ello se deja ver la presencia en todo momento de los preceptos constitucionales de audiencia, legalidad y seguridad jurídica como garantías a que tienen derecho los gobernados en el procedimiento administrativo.

Por lo que toca al proceso reglamentario, merced al cual el Ayuntamiento durante el mes de enero del primer año de su ejercicio y cada año si se considera necesario, expedirá el Bando de Policía y Gobierno y o reformará, siguiendo las directrices de la iniciativa, discusión, sanción y aprobación y publicación correspondiente en igual forma la Ley que nos ocupa se ha encargado de detallar en singular forma las directrices a seguir.

Por destacar otro dispositivo prolijo en materia de reglamentación municipal, sólo mencionaremos a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que igualmente marca pautas generales, dejando amplia libertad en el ejercicio de la facultad reglamentaria al Municipio, derivado de la autonomía administrativa.¹⁵

Adminiculados los preceptos legales transcritos de las Leyes Orgánicas de los Estados de Chiapas, Puebla, Durango, Zacatecas y Tabasco, en la materia objeto de nuestro estudio, llegamos a la concluyente de que sin intervenir en cuestiones específicas de cada Municipio, las mismas dirigen a los órganos colegiados en cuanto a la elaboración y aprobación del documento jurídico que nos ocupa, lo que simboliza el respeto a la autonomía administrativa del Municipio, quien tomando en cuenta estas directrices y con base en las necesidades propias de su jurisdicción puede otorgarse sus propias normas de derecho que habrán de quedar plasmadas en el documento, columna vertebral, del ordenamiento jurídico en ese ámbito.

¹⁵ *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Título VI. De la Reglamentación Municipal. Capítulo Primero, Del Bando y los Reglamentos, artículos 160 a 166. Vigente al 1 de enero de 2006. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actividad Jurisdiccional. Consulta en Línea de la Legislación Estatal. Estado de México. www.scjn.gob.mx/ - 26k -

2. Leyes Orgánicas Municipales: Desaciertos.

Con mucho acierto nos ha tocado encontrar algunas legislaciones municipales verdaderamente encomiables en materia de reglamentación municipal. Desafortunadamente, también se presentan algunas carentes de contenido en lo relativo a la forma de elaboración y proceso de reglamentación administrativa, tales son los casos de las legislaciones municipales emitidas en los Estados de Hidalgo, Guerrero y Oaxaca, que dejan a un lado la previsión constitucional de proporcionar a los Ayuntamientos el marco normativo homogéneo como base para aprobar el Bando de Policía y Gobierno municipal.

2.1 La Ley Orgánica del Estado de Hidalgo.¹⁶

En esta legislación, se advierte un trato desdeñado a la previsión constitucional vertida en el artículo 115, fracción segunda, pues en sus únicos tres artículos sólo señala los requisitos de generalidad y obligatoriedad de la norma administrativa y las etapas del proceso reglamentario en forma somera:

TÍTULO NOVENO

Legislación Municipal

CAPÍTULO ÚNICO

De los Bandos de Gobierno y de Policía, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general.

Artículo 169. Las normas que contengan los bandos, reglamentos y otras disposiciones municipales, deberán ser generales y obligatorias en el ámbito municipal y su aplicación corresponde a las autoridades administrativas municipales.

Artículo 170. Los Bandos de Gobierno y de Policía, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general, podrán modificarse cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación y lo requieran las circunstancias y necesidades de seguridad, gobierno y administración municipal.

¹⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*. Título Noveno. Legislación Municipal. Capítulo Único, De los Bandos de Gobierno y de Policía, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de Observancia General. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/-23k-

Artículo 171. Los Bandos de Gobierno y de Policía, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en la Gaceta Municipal, en su caso, así como en el medio informativo de mayor circulación local para que tengan plena vigencia; en los mismos, se establecerá la fecha en que se inicie su obligatoriedad.

2.2 La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero.¹⁷

Casi a la par de la Ley Orgánica del Estado de Hidalgo se encuentra la del Estado de Guerrero que se caracteriza por no contener mención alguna sobre las directrices en la elaboración de reglamentos. Al observarse con detalle, no se encuentra en esta legislación apartado o dispositivo alguno que otorgue a los Ayuntamientos las formas, las directrices a seguir en cuanto al ejercicio de su facultad legislativa material, y esto es realmente preocupante pues se deja al Municipio en Estado de incertidumbre y más allá de esto olvida la Legislatura correspondiente proporcionar a los Municipios, las tan aludidas bases normativas a que constitucionalmente están obligadas.

2.3 La Ley Municipal del Estado de Oaxaca.¹⁸

Por lo que respecta a la Ley Municipal de nuestro Estado, en el Título Décimo Segundo, De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos. Capítulo I, De los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas Municipales, se expresa:

“Artículo 212. Los Ayuntamientos poseerán facultades para aprobar y reformar conforme a esta Ley y otras que en materia municipal expida la Legislatura del Estado; los Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Y en el Capítulo II. De las Bases Generales para la Expedición de Reglamentos Municipales, se contiene:

“Artículo 216. Para la aprobación y expedición de los reglamentos municipales, los Ayuntamientos deberán sujetarse a las siguientes bases generales:

¹⁷ Vid. Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Vigente al 17 de junio de 2003. P. 309. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actividad Jurisdiccional. Consulta en Línea de la Legislación Estatal. Guerrero. www.scjn.gob.mx/ - 26k -

¹⁸ *Ley Municipal para el Estado de Oaxaca*. Título Décimo Segundo De la Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos. Capítulo II. De las Bases Generales para la Expedición de Reglamentos Municipales Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/21/517/default.htm?s=-47k -

I. Que los ordenamientos respeten las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Oaxaca;

II. Que los ordenamientos no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales;

III. Que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población;

IV. Que su aplicación fortalezca al Municipio libre;

V. Que en su elaboración se tome en cuenta la opinión de la comunidad y que se prevean procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad para garantizar la actualización de cada reglamento;

VI. Que su articulado incluya la formulación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección, vigilancia del cumplimiento de los reglamentos y de la aplicación de sanciones cuando proceda; y

VII. Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósitos primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del Municipio.”

“Artículo 217. En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los Ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la sociedad.”

Es de advertirse en ésta, la precariedad con la que se trata la previsión constitucional tantas veces referida. Aunque reitera en su numeral 212 que los Ayuntamientos poseerán facultades para aprobar y reformar conforme a esa Ley y otras que en materia municipal expida la legislatura del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno; en ninguno de los seis artículos más que integran esos capítulos se hace alusión de ninguna especie en cómo habrá de tratarse dicha cuestión, dejando en cierta medida a los Ayuntamientos sin bases generales para expedir los reglamentos autónomos en tratamiento.

En la misma circunstancia se encuentran las **Leyes Orgánicas o municipales de los Estados de Sonora¹⁹ y Coahuila,²⁰** por mencionar algunas.

La anterior apreciación, consideramos, amerita una inmediata atención pues la gran dispersión y en ocasiones hasta la anarquía existente en estas legislaciones que

¹⁹ Vid. *Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora*. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

²⁰ Vid. *Código Municipal para el Estado de Coahuila*. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

regulan deficientemente la facultad reglamentaria municipal hacen patente la urgente necesidad de retomar criterios racionales en torno a ella. Si bien estamos conscientes de que cada Estado tiene amplia autonomía para regular los asuntos que le confiere nuestra ley fundamental, también es cierto que es papel del análisis jurídico de tipo académico, proponer las bases y criterios generales que auxilien a orientar la reglamentación municipal a un nivel de mayor seriedad y responsabilidad, siempre para beneficio y seguridad de la población de los Municipios del país.

Si reiteramos que las Leyes Orgánicas o municipales son las encargadas de establecer las bases generales, en cuanto al modo y forma en que habrá de llevarse a cabo el ejercicio de la facultad legislativa material de los Ayuntamientos, es porque en cierta forma resulta un apoyo para los mismos el hecho de que éstas le ofrezcan esa serie de pautas que pueden garantizar la elaboración, aprobación y publicación del Bando Municipal. De omitir esas bases o darles un tratamiento desdeñado, consideramos será más difícil para esa institución iniciar el proyecto de reglamentación porque no se tiene un punto de apoyo o de partida.

En el caso particular del Estado de Oaxaca, se observa una ausencia por demás subrayada de contenido en la Ley Municipal por lo que se refiere a la facultad reglamentaria de los Ayuntamientos. Si contrastamos el contenido de las Leyes Orgánicas municipales de los Estados de Chiapas, Puebla, Durango, Zacatecas y Tabasco, que son verdaderamente bastas en la materia que nos ocupa, con aquélla que tan solo se limita a reproducir lo ya expresamente consagrado en la ley fundamental y a dar bases, sí, pero que no conllevan directrices de contenido ni de proceso reglamentario, entonces habremos de aseverar que gracias a que las primeras tienen bien definidas las bases generales que la propia Carta Magna les expresa deben formular para que los Ayuntamientos aprueben los Bandos de Policía y Gobierno y demás disposiciones administrativas, los Municipios han emitido con gran acierto los Bandos Municipales correspondientes en esas entidades, en esa forma, nos lo deja ver el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) de nuestro país a través de la información que proporciona en materia de reglamentación municipal, en cuanto a la cantidad de Bandos de Policía y Gobierno que se han emitido en los Municipios de esos Estados²¹ y que en forma comparativa hemos estudiado, obteniendo los siguientes resultados: En relación al Estado de Chiapas, conformado de 118 Municipios se observa una emisión bastante considerable de Bandos de Policía y Gobierno por parte de sus Ayuntamientos, más del 85% de esos entes cuentan con reglamentación municipal. Respecto al Estado de Puebla, se tiene como resultado que el 90% de los 217 Municipios que lo integran cuentan con el Bando Municipal correspondiente, además de otros reglamentos que rigen los distintos aspectos del gobierno y administración municipal. Por lo que toca al Estado de Durango, se aprecia que el 100% de los órganos colegiados en ejercicio, han aprobado el Bando de Policía y Gobierno en los 39 Municipios que lo integran y han emitido con demasiada fortuna los reglamentos emanados del mismo. De

²¹ Vid. *Enciclopedia de los Municipios de México. Municipios, Estado de Oaxaca. Características del Gobierno, Reglamentación Municipal.* Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

todo ello deriva entonces nuestra hipótesis que hacemos consistir en la aseveración de que es más factible que en un Estado en donde la Ley Orgánica Municipal sienta las bases generales bien definidas, los Ayuntamientos, siguiendo éstas, dentro del mismo, el proceso reglamentario clarificado, elaboren, aprueben y emitan el instrumento jurídico materia que nos ocupa. Esta tesis la robustecemos con los resultados obtenidos de la información que de igual forma nos proporciona el referido Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED): En el Estado de Oaxaca, comprendido de 570 Municipios, se tiene que la mitad de ellos, carece de reglamentación municipal, es decir, no cuenta con un Bando de Policía y Gobierno ni reglamentos de carácter ejecutivo, sujetándose en su totalidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado; la otra, se rige además del Bando Municipal, por lo dispuesto en la Constitución Federal, en la Constitución Local, en los Reglamentos y Ordenanzas Municipales que con esfuerzo se han formulado.²² Consideramos entonces que si en aquellas entidades donde existe un menor número de Municipios los Ayuntamientos han logrado la aprobación de los Bandos Municipales de manera uniforme, gracias a las bases establecidas en las Leyes Orgánicas respectivas, y con ello se han otorgado un marco jurídico rector de la administración y el gobierno municipal, en una pluralidad como la nuestra, es menester la especial atención de la Ley Municipal para proporcionar en igual forma un marco jurídico que conlleve a la existencia de un ordenamiento municipal regulador de las diversas materias, funciones y servicios públicos del Municipio.

Si el objeto de las leyes que en materia municipal deberán expedir las legislaturas de los Estados es el establecimiento de las bases generales para que el Municipio cumpla con el cometido de gobernar y administrar de manera ordenada y apegado a la legalidad, entonces, estimamos debe prestarse mayor atención a la previsión de proporcionar a los Municipios las directrices a seguir en cuanto al ejercicio de las facultades legislativas materiales de las que ha sido dotado. Creemos, en especial, que el escueto contenido en materia de reglamentación municipal de nuestra Ley Orgánica Municipal –Estado de Oaxaca- aunado a la falta de preparación académica y por ende al poco conocimiento que se tiene por parte de nuestros gobernantes en materia jurídica y técnica normativa para poder legislar materialmente, hace que los Ayuntamientos pasen desapercibida esta labor tan importante de otorgarse a través del Bando Municipal, un marco legal como base del orden, la seguridad y la paz municipal.

3. Consideraciones finales.

Sin el ánimo de querer delegar a la legislación orgánica de nuestro Estado la responsabilidad de los Ayuntamientos de aprobar el Bando que nos ocupa, juzgamos conveniente que la misma pongan mayor énfasis en cuanto a determinar las bases generales de manera adecuada, mediante un detallado uso de la técnica jurídica para el procedimiento de elaboración y contenido de la norma administrativa en cuestión. Lo

²² Vid. *Enciclopedia de los Municipios de México. Municipios, Estado de Oaxaca. Características del Gobierno, Reglamentación Municipal.* Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

anterior con el propósito de apoyar a los Municipios en esa materia, pues evaluamos que mucho tiene que ver el tratamiento que a estos cuerpos jurídicos le den -lo hemos constatado a través de comparar y analizar algunas Leyes Orgánicas de contenido estimable-, para que los Ayuntamientos logren el objetivo que en esta tesis nos ocupa, hacer presente el Bando de Policía y Gobierno o reglamento general en los Municipios.

Es importante en este rubro, hacer énfasis en cuanto al criterio del Poder Judicial de la Federación, que expresamente establece que el objeto de las Leyes Estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción segunda, inciso a), de la Constitución Federal, es el establecimiento de las bases generales de la administración pública, que sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al Presidente Municipal, a los Regidores y síndicos en la medida que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, las relativas a la representación jurídica del los Ayuntamientos, las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad, etcétera.²³ Tenor del que se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue la intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.²⁴ De esta forma las Leyes Orgánicas Municipales deben responder al cometido que la propia Carta Fundamental les ha señalado, sentar las bases generales para la aprobación del Bando Municipal por el Ayuntamiento.

Sin temor a redundar, nos atrevemos a decir que en toda sociedad para poder vivir armónicamente se necesita de normas, es decir, de mandatos o reglas de conducta que regulen los actos de quienes la integran, lo hemos expuesto al iniciar el tema de nuestra investigación, y el Bando de Policía y Gobierno, aunque por el tratamiento que se le da por parte de las Leyes Orgánicas Municipales, no pierde su esencia ni naturaleza jurídica ni deja de ser el reglamento que regula el funcionamiento de la administración pública

²³ *Leyes Estatales en Materia Municipal. Objetivo y Alcances de las Bases Generales de la Administración Pública Municipal.* Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 131/2005. P. 2065. Resultan del mismo modo aplicables las tesis jurisprudenciales de rubro siguiente: *Leyes Estatales y Reglamentos en Materia Municipal. Esquema de las Atribuciones Constitucionales que derivan de la Reforma al Artículo 115, Fracción II, Segundo Párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 133/2005. P. 2068; *Leyes Estatales en Materia Municipal. Deben determinar las normas que constituyen bases generales de la administración pública municipal y las de aplicación supletoria.* Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 127/2005. P. 2064; *Leyes Estatales en Materia Municipal. Efectos de la declaratoria de invalidez relativa cuando deriva de la omisión de las legislaturas de precisar que normas son imperativas a los Municipios y cuáles pueden aplicar supletoriamente.* Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 128/2005. P. 2064.

²⁴ *Idem.*

municipal y sus relaciones con la comunidad,²⁵ por ser una norma jurídica que se crea bajo un determinado proceso legal, previamente establecido, si necesita un esquema general proporcionado por esas leyes para que se cumplimente con los requisitos de contenido y forma en el marco de lo legal y siga manteniendo por ello un lugar especial en la jerarquía de la normatividad jurídica municipal. Memorizamos en que la norma jurídica - se ubica en ella el Bando de Policía y Gobierno- es parte de las leyes sociales y como tal es elaborada por los hombres, siguiendo el procedimiento establecido legalmente.

La postura de que los Municipios, en este caso los de nuestro Estado, deben contar con un Bando de Policía y Gobierno porque el mismo es símbolo de una potestad reguladora del ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones de los habitantes del Municipio, busca a todas luces apoyarse de los medios idóneos, necesarios y al alcance tanto de los gobernantes como de los gobernados para que se logre la emisión de este cuerpo por demáspreciado. La legislatura tendrá que hacer su parte y lo mismo el Municipio, quien para contar con un ordenamiento jurídico de esta índole, esto a manera propositiva y no impositiva, dadas las circunstancias que nos ocupan, tiene que apoyarse además de algunos otros medios o recursos para dar vida al instrumento de derecho materia de nuestro estudio, pues es evidente que no podemos atribuir únicamente a las bases generales establecidas por las Leyes Orgánicas en materia de reglamentación municipal el ejercicio o no de las facultades reglamentarias del Municipio; hablamos en este caso de solicitar los Ayuntamientos asesoría en materia de reglamentación municipal a algunas instituciones u organismos²⁶ relacionados con el desarrollo municipal, con el objeto de ser inducidos los funcionarios, a tener una visión integral del derecho municipal para poder diseñar reglamentos autónomos acordes a sus realidades.

²⁵ *Carpeta Básica de Administración y Gobierno Municipal. Información Básica Sobre administración y Gobierno Municipal. Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.* Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. P. 27. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

²⁶ Existen en nuestro país algunas instituciones oficiales u organismos encargados de brindar asesoría jurídica y servicios de capacitación a los funcionario municipales, en materia de reglamentación municipal y propiciar el mejoramiento en materia jurídica de los Municipios, ejemplo de ellos es el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, INAFED, cuyas atribuciones consisten en formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal; el Centro Nacional de Desarrollo Municipal CEDEMUN que se coordina con los Ejecutivos Estatales para dar origen en cada entidad de un Centro Estatal de Estudios Municipales, los que se convierten en Coordinaciones, Vocalías o Centros estatales de Desarrollo Municipal y concretamente en nuestro Estado, Oaxaca, el Instituto Estatal de Desarrollo Municipal IDEMUN. En estos institutos se puede obtener orientación, asesoría, asistencia técnica, consultoría o capacitación en materia de desarrollo jurídico, y entrega de material de apoyo consistente en la Guía Básica de Fortalecimiento Jurídico Municipal, documento indispensable para facilitar la elaboración de la reglamentación municipal de forma transparente, ágil y efectiva. El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal INAFED, por ejemplo, proporciona a los interesados un esquema tipo de Bando de Policía y Gobierno, que bien pudiera ser el modelo o guía para diseñar un reglamento acorde a las necesidades y/o las realidades del Municipio interesado, aunque esto es más factible que pueda servir de manera relativa a los Cabildos, necesita además del apoyo de otros instrumentos que de igual manera formulan algunos organismos que se han encargado de estudiar a fondo las técnicas normativas para elaborar reglamentos municipales y mediante las cuáles proporcionan al Municipio los lineamientos generales o conjunto de reglas para construir ordenamientos jurídicos bien estructurados y formular correctamente las normas que integrarán el Bando de Policía y Gobierno, esto aceptable siempre y cuando se respeten las bases constitucionales establecidas por la Ley Suprema y la Estatal. Vid. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. *Servicios de Asesoría.* www.inafed.gob.mx/ - 23k -; Instituto de Desarrollo Municipal en Oaxaca. *Servicios. Reglamentación Municipal.* www.oaxaca.gob.mx/idemun/ - 4k -

Es muy importante que se tenga la disposición de emprender esta tarea de reglamentación municipal, sobre todo porque por mandato constitucional los Ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria, y el Bando de Policía y Gobierno, resulta ser uno de ellos.

Ya se ha dado un paso muy importante en torno a las facultades legislativas materiales, el Municipio es considerado como autónomo política, económica y administrativamente, y en este último aspecto, la administración, el gobierno o el régimen municipal que consiste en la administración de aquellas materias que conciernen únicamente a los habitantes de un distrito o lugar particular sin que afecten directamente a la nación en su conjunto, da lugar a investir a esta institución de la capacidad necesaria para fijar las normas de buena vecindad, ornato, higiene, vialidad, moralidad, etcétera del Municipio y del poder de preceptuar sanciones correccionales para las infracciones de las mismas, pues aquéllas sin éstas son propias de la moral y no del derecho.²⁷ Siendo así, el Municipio se encuentra en plena facultad de legislar materialmente en aquellas cuestiones que pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, basta ahora cristalizar esa facultad concientizando en primer lugar a los Ayuntamientos para llevar a cabo esta tarea de ordenación jurídica y haciéndola plena con el auxilio no menos estimable de las instituciones y organismos encargadas de brindar asesoría y capacitación técnica a los Municipios en esta materia e incluso haciendo patente la significativa participación ciudadana y vecinal.²⁸

De todo lo anterior, hemos logrado estimar el valor del reglamento autónomo que nos ocupa. Ahora, con el objeto de conocer pero sobre todo reflexionar sobre las problemáticas que se suscitan por falta de reglamentación municipal o, en otras palabras, por la ausencia del Bando de Policía y Gobierno en el Municipio, nos daremos a la tarea de exponer las vivencias y realidades sociales por las que atraviesa uno de los 570 Municipios que integran nuestra entidad federativa, Santa María Camotlán, avocándonos a estudiar con singular interés las causas por las cuales hasta nuestros días ha sido imposible que este ente municipal se otorgue a sí mismo un instrumento jurídico de este tipo.

²⁷ Cit. María Hernández, Antonio. *Derecho Municipal. Parte General*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2003. P. 516.

²⁸ No debemos hacer a un lado la significativa participación ciudadana, que es otra forma institucionalizada de coadyuvar con el Cabildo en la propuesta del Bando Municipal, que consiste en que mediante las sesiones del cabildo abierto del Ayuntamiento, las agrupaciones de ciudadanos puedan participar en las resoluciones del Pleno e intervenir con voz y voto en las sesiones, para el planteamiento o propuesta, en este caso, del Bando de Policía y Gobierno que gobernará al Municipio. Apud. Valencia Carmona, Salvador; Martí Capitanachi, Luz del Carmen. *El Municipio en México y en el Mundo – La Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal*. Primer Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005, DR © 2005. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN 970-32-29069. P. 236. www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

CAPÍTULO V

PROBLEMÁTICA ANTE LA CARENCIA DEL BANDO DE POLICÍA Y GOBIERNO EN EL MUNICIPIO: EL CASO DE SANTA MARÍA CAMOTLÁN, ESTADO DE OAXACA

1. Consideraciones preliminares.

Santa María Camotlán es un municipio típico del noroeste del Estado de Oaxaca. En esta parte del territorio oaxaqueño muchos son los problemas a los que se enfrentan cotidianamente los habitantes que por diversas razones han escogido este lugar para vivir. En cuanto a las problemáticas que nos ocupan, es decir, las derivadas de la falta de reglamentación municipal tenemos en primer lugar que este núcleo no cuenta con el reglamento general o Bando de Policía y Gobierno que rija la organización administrativa y el gobierno municipal ni con aquellos otros reglamentos que igualmente, dada la naturaleza del mismo núcleo, se requieren para regular los asuntos propios de su competencia. Esta situación trae aparejada una serie de consecuencias desfavorables que se convierten en una seria preocupación, pues dada la ausencia de normas jurídicas reguladoras de la conducta de los habitantes del Municipio, él mismo ha sufrido y sigue sufriendo una falta de control administrativo y de gobierno que obsta en el buen ejercicio de las atribuciones y facultades del Ayuntamiento en relación con los habitantes y un descontento por parte de estos por considerar que debido a la omisión de aprobar un reglamento de esta naturaleza, el Municipio presenta incertidumbre e inseguridad jurídica que se refleja en un desorden social.

Los problemas que acarrea la ausencia del Bando de Policía y Gobierno no son los únicos en el Municipio de Santa María Camotlán pero sí los que más inquietan en cuanto a la investigación que desarrollamos. Tomando en cuenta las causas por las cuales los Ayuntamientos de esa municipalidad no han podido otorgarse un ordenamiento de este tipo, podemos decir que esas circunstancias pueden superarse sí, en primer lugar, el órgano colegiado al que ahora corresponde decide emprender el ejercicio de la facultad legislativa material de la que goza, en segundo, se le proporcionen para ello las pautas generales que permitan llevar a cabo esta tarea tan importante a través de los lineamientos que en materia de reglamentación municipal sean establecidos en la Ley Municipal de nuestro Estado y, por último, los organismos a quienes corresponde, le brinden la asesoría técnica y capacitación jurídica necesaria a efecto de ver cristalizado el proyecto de elaboración y aprobación del Bando respectivo.

Si el Municipio Libre de Santa María Camotlán es también base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado de Oaxaca,¹ investido de personalidad jurídica propia e integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, debe entonces contar con un régimen jurídico igualmente interior por el cual brinde certidumbre y seguridad jurídica a sus gobernados, máxime si de la ausencia de normas de derecho ha derivado en ese Municipio una serie de problemáticas sociales que repercuten negativamente en la tranquilidad y armonía de los que ahí habitan y es la propia comunidad quien reclama la implementación de un ordenamiento jurídico de esta índole.

2. Características Físicas del Municipio de Santa María Camotlán.

Antes de entrar al estudio de las problemáticas que se presentan al interior de Santa María Camotlán derivadas de la carencia de un reglamento general municipal, es necesario poner de relieve las características y condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que rodean a este Municipio de tal manera que teniendo conocimiento de éstas y adentrándonos sobre todo en el rubro de la reglamentación municipal apreciemos a detalle las causas que han obstaculizado la aprobación de ese instrumento, las consecuencias derivadas de ello y, de ser posible, encontrar soluciones que hagan frente a las cuestiones que cotidianamente se viven en ese entorno.

2.1 Nomenclatura.

2.1.1 Denominación y Toponimia.

Santa María Camotlán.² La palabra Camotlán significa “entre los camotes” y se compone de camotli-camote y tlan- junto a o entre. Antiguamente se llamó Tulixtlahuaca, cuyo significado es “Llano de Juncos o Espadañas”, que proviene a su vez de tollins-espadaña, tule e ixtlahuaca-llano.

2.1.2 Historia.

¹ Vid. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Título Quinto. Del Gobierno Municipal. Artículo 113.

² Los datos que aquí se presentan fueron tomados a partir del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, efectuado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Otros son tomados de las entrevistas realizadas a algunos de los expresidentes municipales y al Ayuntamiento Municipal Constitucional en gestión, periodo de gobierno 2005-2007, del poblado en cuestión. Véase, Fuente: INEGI, CONAPO 2000. Oaxaca -de cara a la Nación-. *Municipios de Oaxaca. Santa María Camotlán*. www.oaxaca.gob.mx/ - 39k-

Intentando reseñar la fundación de este Municipio, se dice que data de principios del siglo XVI y se le llamaba Tulixtlahuaca. El 6 de mayo de 1826 perteneció al partido de Huajuapán. El 23 de marzo de 1858 se registró como Santa María Natividad Camotlán poblado de la parroquia de Huajolotitlán y el 23 de octubre de 1891 se le otorga la categoría de Municipio perteneciendo al Distrito de Huajuapán de León.

2.2 Medio Físico.

El Municipio de Santa María Camotlán cuenta con un medio físico más o menos favorable que requiere lograr un desarrollo integral, para ello consideramos que es necesario combinar los diferentes entornos que lo integran de tal forma que cada uno de ellos, siguiendo una serie de pasos debidamente concatenados, coadyuve en el progreso y crecimiento económico del núcleo municipal, abatiendo así el rezago social por el que atraviesa. El análisis y diagnóstico de las condiciones que guardan las actividades económicas, sociales, políticas, culturales del Municipio permitirán identificar en igual forma las problemáticas que le rodean y al mismo tiempo dar atención a sus necesidades o requerimientos.

2.2.1 Localización.

El Municipio de Santa María Camotlán se localiza en la parte noroeste del Estado de Oaxaca, en la región de la Mixteca, en las coordenadas 97° 41´ de longitud oeste y 17° 54´ de latitud norte, a una altura de 1,720 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Asunción Cuyotepeji; al sur con San Pedro Nopala; al oriente con San Francisco Teopam y al poniente con Huajuapán de León. Su distancia aproximada a la capital del Estado es de 210 kilómetros.

2.2.2 Extensión y Tipo de Suelo.

La superficie total del Municipio es de 90.58 kilómetros cuadrados y la superficie del Municipio en relación al Estado es del 0.09%. El tipo de suelo localizado en el Municipio es el cambisol cálcico propio para la agricultura.

2.2.3 Flora.

Este Municipio cuenta con diversidad de flora entre la que podemos encontrar la consuelda, la bugambilia, el jazmín, la azucena, el chicamote y los geranios; plantas comestibles como el cilantro, el quelite, la verdolaga, los berros, el epazote, la hierba

santa y el orégano; árboles como el casahuate, el sabino, el pirul, el encino, el huisache, huamuche y fresno; frutos como el tomate, jitomate, pepino, sandía, melón, calabaza, limón, aguacate, cebolla, elote, plátano y elotes; plantas para decoración como la bugambilia, el carrizo, los platanares, los pinos, eucaliptos, laureles y palmas y medicinales como el árnica, la manzanilla, el chapiste, la sábila, el somiate, la escobilla y la hierba buena.

2.2.4 Orografía e Hidrografía.

Se encuentran los cerros “Del Bendito”, “Cerro de Agua”, “Cerro Verde”, “Cerro Nixtamal” y “Cerro Montenegro”. Dadas sus características climatológicas, geográficas y naturales, el Municipio se encuentra en un área relativamente provista de recursos naturales, entre ellas, áreas montañosas, zonas forestales o corrientes hidrológicas importantes. El Municipio tiene como afluente las aguas del Río Platanar, Río Salado y Río Mixteco y se sitúa en la cuenca del Río Papaloapam.

2.2.5 Clima.

El clima es frío a 2,700 metros sobre el nivel del mar.

2.3 Perfil Sociodemográfico.

2.3.1 Grupos Étnicos.

De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000 efectuado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) la población total de indígenas en el Municipio asciende a 6 personas y sus lenguas indígenas son mixteco y zapoteco.

2.3.2 Evolución Demográfica.

De acuerdo al referido censo, la población total del Municipio es de 1,562 habitantes, de los cuales 744 son hombres y 818 son mujeres. La población total representa el 0.05%, con relación a la población total del Estado.

2.3.3 Religión.

Al año 2000, la población de 5 años y más es católica y asciende a 1,283 habitantes, mientras que los no católicos en el mismo rango de edades suman 100 personas.

2.4 Infraestructura Social y de Comunicaciones.

2.4.1 Salud.

El Municipio cuenta con atención hospitalaria instituida en una clínica dependiente de la Secretaría de Salud. Sin demérito de los servicios que brinda esta institución, agregamos que el Municipio puede acceder a los servicios profesionales de dos médicos cuyos consultorios de medicina general particulares ofrecen asistencia médica a la ciudadanía.

2.4.2 Educación.

El Municipio cuenta con las siguientes escuelas: Jardín de Niños “Federico Froebel”, Primaria Rural Federal “Mártires de la Revolución”, Primaria Particular “Emiliano Zapata” y Secundaria Federal “Felipe Carrillo Puerto”. Cabe señalar que en auxilio a las actividades escolares el Municipio ha aperturado la Biblioteca Pública Municipal, edificio en el que los habitantes pueden consultar todo tipo de material pedagógico y acceder al acervo académico con el que cuenta. Actualmente también se ofrece una serie de talleres artesanales, folklóricos y culturales a través de la institución denominada “Misión Cultural”, lo que sin duda alguna redundará en beneficio de la formación educativa de los habitantes.

2.4.3 Abasto.

Hasta el año 2000, Santa María Camotlán contaba con 30 misceláneas en donde se pueden encontrar los artículos de primera necesidad, actualmente podemos decir se contemplan otras diez tiendas de abasto.

2.4.4 Vivienda.

Al año 2000 el Municipio contaba con 329 viviendas construidas de los siguientes materiales, en techos: teja, cemento; en muros: tabique, adobe y en pisos: cemento.

2.4.5 Servicios Públicos.

La cobertura de servicios públicos de acuerdo a apreciaciones del Ayuntamiento Municipal Constitucional, periodo de gobierno 2005-2007, son: agua potable 80%, alumbrado público 30%, servicio de recolección de basura, 60%, debiendo advertir que al año 2006 se ha iniciado el proyecto de drenaje. En cuanto a este rubro consideramos prudente la implementación inmediata del servicio público de alcantarillado; calles, parques y jardines; panteón municipal y necesario el servicio de seguridad pública, este último, dadas las manifestaciones de los habitantes -recopiladas a través de las encuestas realizadas- de las que se recogen los incidentes que cotidianamente se presentan en el Municipio por falta de este servicio y repercuten en el orden público.³

2.4.6 Vías y Medios de Comunicación.

Los medios de comunicación más importantes en el Municipio son: agencia de correos, agencia de lada rural y servicio telefónico para particulares, servicios de internet y de taxi. El municipio cuenta con carretera asfáltica que va del pueblo de Asunción Cuyotepeji a la ciudad de Huajuapán de León y un camino de terracería que comunica a la ranchería de Guadalupe.

2.5 Actividad Económica.

2.5.1 Principales Sectores.

³ Estas sugerencias fueron hechas amablemente por algunos de los habitantes del Municipio de Santa María Camotlán, quienes manifestaron su preocupación por las problemáticas sociales que se presentan en esa localidad. Mencionaron, entre otras, las riñas callejeras, el alcoholismo, regularmente los escándalos públicos, las faltas a la moral e incluso problemas relativos al consumo de enervantes que se han dejado ver últimamente. Vid. Anexo 2.

Aproximadamente el 45% de la población se dedica sembrar maíz, frijol, calabaza, cebolla, ajo, garbanzo y ejote; el 5% se dedica a la ganadería, el 10% al comercio en pequeña escala, el 15% se dedica a algún oficio y el 5% ofrece servicios profesionales.

2.5.2 Población Económicamente Activa por Sector.

De acuerdo con cifras al año 2000 presentadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la población económicamente activa del Municipio asciende a 494 personas de las cuales 493 se encuentran ocupadas y se presenta de la siguiente manera: Sector Primario (Agricultura, ganadería, caza y pesca) 42%; Secundario (Minería, petróleo, industria manufacturera, construcción y electricidad) 24%; Terciario (Comercio, turismo y servicios) 30%; otros 4%.

2.6 Atractivos Culturales y Turísticos.

2.6.1 Monumentos Históricos.

En cuanto a éstos se contempla la iglesia de la población que fue construida aproximadamente en 1800 d. c., con cantera roja.

2.6.2 Música y Tradiciones.

Hay una banda de música de viento y se tocan chilenas. El día de los fieles difuntos se presentan a los muertos ofrendas hechas de mezcal, mole, pan, tamales y frutas que se colocan en un altar. En semana santa algunas personas de la población se disfrazan de diferentes personajes con la finalidad de dar alegría y festejar estos días.

2.6.3 Gastronomía.

Entre los platillos típicos que se preparan en Santa María Camotlán tenemos el mole, el coloradito, los tamales, la barbacoa de chivo, las carnitas, el pozole; en cuanto a las bebidas, el atole, el champurrado y el chocolate y dulces como el de tejocote, el de durazno y el de membrillo.

3. Gobierno.

3.1 Principales Localidades.

La cabecera municipal es Santa María Camotlán y es la localidad de mayor importancia, pertenece al III Distrito Electoral Federal y al XV Distrito Electoral Local.

3.2 Caracterización del Ayuntamiento.

El gobierno está compuesto por un Ayuntamiento constituido por un Presidente Municipal⁴ que ejecuta los acuerdos del Cabildo y se encarga de organizar y velar por los intereses de la población representando al Municipio en lo político y dirigiéndolo en lo administrativo; el Síndico,⁵ que Auxilia al Ministerio Público en la integración de averiguaciones previas y es representante jurídico del Municipio; el Regidor de Educación,⁶ quien vela porque haya escuelas y se incremente el nivel educativo; el Regidor de Hacienda,⁷ que atiende todo lo relativo a la hacienda municipal; el Regidor de Salud,⁸ y el Alcalde⁹ que Auxilia al síndico y conoce de actos de jurisdicción voluntaria en vía civil.

3.3 Reglamentación Municipal.

De conformidad con la encuesta realizada al interior del Municipio y de manera específica al Ayuntamiento Municipal Constitucional en gestión, **no existe en Santa María Camotlán Bando de Policía y Gobierno ni reglamento alguno que organice la administración y el gobierno municipal**, razón que, sumada a las circunstancias que han impedido la elaboración correspondiente y a la serie de problemáticas que han derivado de ello, sirve de fundamento para proponer en líneas posteriores la aprobación de este instrumento de gobierno.¹⁰

Veamos por último los datos generales del Municipio.

3.4 Generales.

⁴ Para ilustrarse acerca de las facultades del Presidente Municipal, véase Acosta Arévalo, José Octavio. *Manual del Presidente y la Presidenta Municipal*. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C. Pp. 13 a 25.

⁵ *Ibidem*. Pp. 9 a 20.

⁶ *Ibidem*. Pp. 29 y ss.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Acerca de las razones por las que nos inclinamos a proponer que en el Municipio de Santa María Camotlán se lleve a cabo el proceso de reglamentación municipal, véase la exposición de motivos citados. *Supra*. Pp. 89 a 94.

Índice de Marginación, - 0.07%. Población total, 1562. Población analfabeta de 15 años o más, 20.06%; población sin primaria completa de 15 años o más, 46.73%; ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, 24.39%; ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, 3.15%; ocupantes en viviendas sin agua entubada, 1.74%; viviendas con algún nivel de hacinamiento, 48.97%, ocupantes en viviendas con piso de tierra, 18.25%; población en localidades con menos de 5, 000 habitantes, 100.00%; población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos, 84.18% e índice de desarrollo social, 85.7309%.¹¹

De esta recopilación de datos podemos apreciar que Santa María Camotlán, en tanto instancia territorial del Estado de Oaxaca, se inscribe necesariamente en el orden constitucional como Municipio, con carácter de persona jurídica pública, donde se ejerce el gobierno y la administración en su jurisdicción territorial y se asumen las competencias, cometidos, funciones y responsabilidades que le asigna nuestra Constitución Federal. Con la autonomía propia de su condición de célula básica de la comunidad organizada que constituye el Estado, tiene el poder de aprobar el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que le sean necesarias para organizar su administración pública y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. En cuanto al Bando Municipal, podemos decir, su aprobación resulta una demanda apremiante, al advertirse de la misma recopilación de datos que el Municipio carece de este instrumento de gobierno; esta aseveración la sustentamos con el resultado de las encuestas realizadas al interior del Municipio que versaron acerca del tema de la falta de reglamentación municipal,¹² pero, a pesar de la evidente necesidad, no entraremos en detalle acerca del procedimiento a seguir para la elaboración y aprobación correspondiente sin antes dar a conocer la razón y fundamento de nuestro interés en que Santa María Camotlán se otorgue a sí mismo un reglamento de este tipo.

4. Causas que han obstaculizado la elaboración y aprobación del Bando Municipal en Santa María Camotlán

Hemos referido los aspectos generales del Municipio de Santa María Camotlán y a través de conocerlos a detalle expondremos ahora las causas por las cuales ha sido imposible a la fecha cristalizar el proceso legislativo material por parte de los Ayuntamientos.

Con base en las manifestaciones hechas por 7 de los exfuncionarios municipales que fungieron como Presidentes Municipales de esa localidad, incluyendo al actual,

¹¹ Cabe advertir que esta información está sujeta a cambios debido a que el censo general en el cual nos venimos apoyando, aún no se ha actualizado.

¹² Vid. Anexos 1 y 2.

dejaremos ver esas circunstancias que a nuestro juicio pueden ser superadas si se actúa oportuna y debidamente.

Para lograr obtener la información deseada se utilizó la entrevista dirigida como método de investigación social formulándose para ello un cuestionario consistente de ocho preguntas,¹³ teniendo en especial el objetivo de allegarnos de datos, testimonios o referencias que nos permitieran extraer de los entrevistados el conocimiento que tienen del Bando de Policía y Gobierno, después, inferir sobre la existencia material o no de este instrumento de gobierno en ese Municipio, en su caso, arribar al conocimiento de la posible aprobación efectuada al interior, de la opinión que se tiene de la facultad legislativa material de que goza el Ayuntamiento, su importancia o intrascendencia y de las consecuencias de aplicar la ley al arbitrio de los gobernantes.

Antes de iniciar el trabajo de investigación, se dio a conocer el motivo de la entrevista, se instruyó acerca del procedimiento a seguir, haciendo énfasis en que este trabajo ayudaría a identificar las causas por las cuales no se ha aprobado en esa municipalidad el Bando de Policía y Gobierno, de las posibles consecuencias o problemas derivados de la falta de este instrumento y al mismo tiempo tratar de dar respuesta o solución a esa cuestión. Después de preguntar a los entrevistados si estaban de acuerdo en colaborar para este trabajo y tener como respuesta un “sí”, se dio prosecución al mismo obteniendo la siguiente información:

1. Que en su momento desempeñaron el cargo público de Presidente Municipal.
2. Que durante su gestión no se aprobó el Bando de Policía y Gobierno porque: a) No se tenía conocimiento de lo que ello significa; b) Por falta de experiencia, porque se desconocía la facultad del Cabildo de elaborar este instrumento; c) Porque se tuvo conocimiento de esa facultad poco antes de concluir el periodo de gobierno y la oportunidad de iniciar el proyecto respectivo se perdió; d) Porque habiéndose pretendido la aprobación, infortunadamente no se concluyó por falta de tiempo para agotar la última fase. En cuanto a esto último agregaron que “fue posible emprender este proyecto gracias a la asistencia técnica y capacitación profesional en esa materia del Instituto Estatal de Desarrollo Municipal en el Estado (IDEMUN) y a la coadyuvancia de un asesor jurídico particular que los condujo en el trabajo correspondiente, sin que haya podido concluirse por falta de tiempo”,¹⁴ algún otro “justifica la inexistencia de este ordenamiento en la actualidad por haberse puesto a consideración del Cabildo Municipal la elaboración del mismo, con motivo de la solicitud hecha por un ciudadano a ese órgano colegiado de información relativa a la existencia o no en ese Municipio de dicho instrumento de gobierno”,¹⁵ recalcando al mismo tiempo que “la elaboración se dificultó

¹³ Vid. Anexo 1.

¹⁴ Manifestación hecha por el C. Rigoberto Ángel Peláez Martínez, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 1999-2001, según entrevista del 11 de agosto de 2006.

¹⁵ La solicitud a que se hace referencia es la que se muestra al final del trabajo. Solicitud a la que a la fecha no se ha dado respuesta a pesar de estar debidamente motivada y fundamentada. Al respecto, debemos señalar que el Ayuntamiento en cuestión de motu propio no ha sido capaz de incoar el procedimiento de

debido a que no se tenía noción de los lineamientos o rubros a contemplarse en ese instrumento de gobierno y habiéndose remitido a la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, que es la que contiene lo relativo a la elaboración y aprobación del Bando Municipal, no se encontraron bases suficientes sobre las cuales se lleve a cabo el proyecto legislativo.”¹⁶ Como dato curioso, algunos de los primeros entrevistados atribuyeron la falta del Bando de Policía y Gobierno durante su periodo de gobierno a la carencia de recursos financieros que permitieran contratar un cuerpo de vigilancia o algún elemento de seguridad pública que ayudara a vigilar el orden de la comunidad. A esta manifestación advertimos una confusión en cuanto al término “Bando de Policía y Gobierno”¹⁷ y “Policía Municipal”,¹⁸ conceptos diferentes que aun vinculados distan mucho uno del otro y que ponen de relieve el desconocimiento que aun impera en algunas comunidades de este documento.

Como se advierte de las manifestaciones hechas por los exfuncionarios entrevistados, el Municipio de Santa María Camotlán no cuenta con un reglamento general y en cuanto al conocimiento que se tiene de la naturaleza jurídica de éste, los entrevistados nos proporcionaron una serie de conceptos, de los primeros que recopilamos se profiere una confusión pues Bando Municipal es considerado como un cuerpo de seguridad pública encargado de vigilar el orden en la comunidad o como la solicitud hecha al Gobierno Estatal de un cuerpo policiaco para resguardar, igualmente, ese orden. Esta equivocación, consideramos, tiene una atenuante si destacamos la condición académica de los primeros entrevistados. Otras concepciones son aquellas que lo consideran como un reglamento simplemente, un instrumento para hacer tangible el conocimiento de los derechos y obligaciones de los habitantes del Municipio, o aquellos reglamentos que se acuerdan para dar orden al Municipio en aspectos de seguridad, educación, regulación de los horarios de servicio de los establecimientos, quejas de la ciudadanía, multas a imponer por infracciones a las disposiciones municipales; algunas otras manifestaciones lo consideran como un documento por el cual se da a conocer a los habitantes tanto los derechos como las obligaciones que tienen unos con otros y con el Ayuntamiento y, por último, que se trata de un reglamento por el cual los ciudadanos deben regir su conducta. Destacamos en este rubro una cierta homogeneidad en cuanto al concepto que se tiene del ordenamiento en comento, al menos, podemos decir que gracias al conocimiento relativo de lo que ello significa se puede plantear el tema de la aprobación y publicación del Bando Municipal en esa localidad.

Ahora bien, acercándonos al panorama jurídico que ha envuelto al Municipio de Santa María Camotlán desde su fundación, conforme a los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los referidos expresidentes municipales¹⁹ obtuvimos la información deseada en cuanto a saber qué otras disposiciones regían o rigen la

reglamentación municipal para otorgarse a sí mismo un reglamento independiente merced al cual dirijan la organización administrativa y el gobierno del Municipio que representan. Vid. Anexo 3.

¹⁶ Manifestación hecha por la C. Isabel M. H. Herrera Ramírez, Presidenta Municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2005-2007, según entrevista del 9 de agosto de 2006.

¹⁷ Supra. P. 71.

¹⁸ Supra. P. 74.

¹⁹ Vid. Anexo 1.

administración y el gobierno de ese Municipio y si no existió o no existe un reglamento general en ese núcleo, ¿cómo fundamentaban o fundamentan y/o aplican las autoridades municipales respectivas las sanciones administrativas?.²⁰ En relación a esto, dos de los entrevistados respondieron que “en un principio se asentaban en un libro las obligaciones de los funcionarios y de los gobernados pues no existían reglamentos de ninguna naturaleza que regularan los aspectos administrativo y gubernamental de Santa María Camotlán, v. gr. las obligaciones de los usuarios del servicio de agua potable, como son el pago de cuotas y tarifas, se asentaban en un libro de registro, pero nada más, o el calendario para celebrar las sesiones de Cabildo se anotaban en un cuaderno”;²¹ otros manifestaron que “las sanciones administrativas se dictaban al arbitrio del Cabildo, v. gr. si alguien cometía una falta al orden público se imponía la sanción que se creía pertinente y si no era acatada por el infractor o la autoridad se creía impotente para atender y resolver el asunto éste era remitido a otra autoridad a fin de que cumpliera forzosamente lo dispuesto por el Ayuntamiento”;²² algunos más comentaron que “no se elaboraron reglamentos ni norma jurídica alguna por el desconocimiento que se tuvo de la facultad legislativa material con la que contaban y respecto a las sanciones éstas consistían en llamar la atención a los infractores a efecto de que dejarán de hacer o evitaran conductas antisociales, p. e. reprimendas ante las faltas a la moral o que las sanciones, coincide con lo anterior, se fijaban al arbitrio del órgano colegiado sin que para ello existiera un procedimiento especial.”²³ En relación a estas manifestaciones expresamos que efectivamente la autoridad administrativa tiene competencia para aplicar sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía a que en determinado momento incurran los justiciables, empero, si no hay un Bando de Policía y Gobierno o reglamento alguno que rija las cuestiones administrativas y de gobierno de Santa María Camotlán, ¿Cómo puede configurarse o determinarse la naturaleza de la infracción y el tipo de sanción a aplicarse en determinado caso?. Nos parece obvio que ante la carencia de un reglamento autónomo y la presencia en determinado momento de alguna problemática llámese administrativa, política o social, la determinación y aplicación de las sanciones por parte de las autoridades resulta una acción improvisada porque no se tienen los elementos necesarios para configurar el tipo de infracción que se ha cometido y por ende la sanción que corresponde.

Tomando en consideración el precepto 21 constitucional que consigna disposiciones claras y precisas al expresar que compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas, podemos aseverar que, en efecto, la autoridad administrativa sólo puede hacer lo que la ley le permite y en este caso, la autoridad o autoridades que nos ocupan no están exentas de

²⁰ Vid. Anexo 1.

²¹ Manifestación hecha por el C. Roberto Peláez Chávez, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 1978-1980, según entrevista del 5 de agosto de 2006.

²² Manifestación hecha por el C. Gonzalo Martínez, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 1996-1998, según entrevista del 5 de agosto de 2006.

²³ Manifestación hecha por el C. Cecilio Martínez Ruiz, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2002-2004, según entrevista del 3 de agosto de 2006.

caer en el error de imponer penas que la propia ley fundamental les prohíbe por el desconocimiento que se tiene de la ley y la ausencia de un documento que estando a su alcance haga saber a las autoridades municipales sus facultades y la delimitación de sus atribuciones -hablamos del Bando Municipal-. Agregando, el citado artículo al hablar de las facultades de las autoridades administrativas en la imposición de sanciones, restringe las acciones administrativas, con lo expresamos que los actos administrativos deben ser legales, siempre fundamentados en los preceptos constitucionales previamente establecidos, es así que la autoridad administrativa sólo puede imponer sanciones a los infractores a través de un procedimiento que respete el derecho de defensa de los mismos y en virtud de una resolución debidamente fundada y motivada, de acuerdo con los lineamientos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. Por otra parte se subraya y tiene presente, conforme al mismo criterio, que las sanciones administrativas cuando tengan como sede reglamentos gubernativos o de policía, sólo podrán consistir en multa o arresto, lo que no acontece cuando su fundamento sea la ley;²⁴ en suma, consideramos que de ser posible la implementación del Bando en ese Municipio, indefectiblemente resulta necesaria la inserción del tipo de infracciones y sanciones a aplicar en el reglamento general porque aquellas normas que las establecen no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, cuando en distintos preceptos legales se encuentren definidos, antes bien, brindan certeza jurídica tanto a los gobernantes como a los gobernados.²⁵

²⁴ Vid. *Sanciones Administrativas. Cuando tengan como sede reglamentos gubernativos o de policía, sólo podrán consistir en multa o arresto, lo que no acontece cuando su fundamento sea la ley.* Cuando las sanciones que imponen las autoridades administrativas tienen como sede reglamentos gubernativos o de policía, éstas sólo podrán consistir en multa o en arresto hasta por treinta y seis horas, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cuando tales sanciones sean impuestas con fundamento en la ley, resulta incuestionable que no pueden constreñirse a la multa o al arresto, sino que válidamente procede la imposición de diversos correctivos, como puede ser el decomiso de mercancías o cualquier otro que contemple la legislación aplicable.

Amparo directo en revisión 1338/2003. Productos Agropecuarios de Tehuacán, S. A. de C. V. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

No. Registro: 181.271. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Junio de 2004. Tesis: 1a. LXXIV/2004. P. 242.

²⁵ *Sanciones Administrativas. Las normas que las establecen no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, cuando en distintos preceptos legales se encuentren definidos.* La norma que prevé una sanción o afectación cuya imposición corresponde a una autoridad administrativa, respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica cuando el legislador acota de tal manera la actuación de aquélla, que aunque le dé un margen que le permita valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, el gobernado pueda conocer las consecuencias de su actuar e implique que la determinación adoptada por la autoridad, dentro del marco legislativamente permitido, se encuentre debidamente fundada y motivada, a fin de que la decisión tomada se justifique por las circunstancias en las que se suscitó el hecho. Por tanto, para la evaluación sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos que establecen las sanciones administrativas, debe analizarse la ley en forma sistemática y armónica, de manera que dicha evaluación no puede realizarse mediante un análisis aislado de los preceptos legales, ya que puede contener, en otros de sus artículos, la definición de elementos que sirvan para acotar la conducta de la autoridad.

Tesis de jurisprudencia 126/2004. Aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil cuatro.

No. Registro: 179.453. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Enero de 2005. Tesis: 1a./J. 126/2004. P. 377.

Siguiendo con la información recopilada, de igual forma manifestaron los entrevistados “que habiendo quedado inconcluso el proyecto de reglamento municipal hubo que apoyarse en los lineamientos contenidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, legislación que permitía al Ayuntamiento tener una noción del procedimiento a seguir”,²⁶ lo cual consideramos va en demérito de la facultad reglamentaria de que gozan los Ayuntamientos, tomando en cuenta lo dispuesto en la fracción segunda del artículo 115 constitucional; y por su parte el último entrevistado, Presidente Municipal actualmente en gestión, expresó que “en cuanto a la existencia de disposiciones que rijan la administración y el gobierno municipal y la determinación de sanciones administrativas por parte del Ayuntamiento, no preocupa este aspecto porque siempre se ha buscado como forma de solucionar los problemas administrativos y de gobierno el diálogo y la concertación con los infractores”,²⁷ aunque en este aspecto refirió “se han dado casos de personas que han cometido faltas a la moral o faltas al orden público inducidas por el alcohol, sin embargo, se les habla (sic) o se les hace un llamado a efecto de no incurrir en ellas en lo postrero”²⁸ y con el objeto de garantizar el orden social y la seguridad de los habitantes del Municipio **“no se descarta la posibilidad de poder emitir los reglamentos que sean necesarios para atender las diversas materias a cargo del Ayuntamiento.”**²⁹

En relación a esta última manifestación, nuestro criterio es de que aún cuando al Ayuntamiento no preocupa la existencia o no de disposiciones jurídicas que atiendan la realidad social de su entorno, por las razones que más adelante dejaremos ver y que han sido también vertidas por los habitantes de ese núcleo social, es necesario aprobar el tantas veces aludido reglamento general, pues es loable la postura del actual Ayuntamiento en cuanto a la forma de solucionar las problemáticas o conflictos administrativos, más nada puede anteponerse a la ley, siempre clara y expresa al disponer que el Ayuntamiento aprobará el Bando de Policía y Gobierno, los reglamentos, las circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción para de esta manera organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal”.³⁰ Luego entonces, es momento de iniciar el proyecto de reglamentación correspondiente.

De lo anteriormente vertido se colige que **no se ha emitido el Bando de Policía y Gobierno en esa municipalidad, no porque se le niegue la importancia que merece, salvo el último entrevistado, sino por las circunstanciales que han rodeado**

²⁶ Manifestación hecha por el C. Rigoberto Ángel Peláez Martínez, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 1999-2001.

²⁷ Manifestación hecha por la C. Isabel M. H. Herrera Ramírez, Presidenta Municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2005-2007, según entrevista del 9 de agosto de 2006.

²⁸ Manifestación hecha por la C. Isabel M. H. Herrera Ramírez, Presidenta Municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2005-2007, según entrevista del 9 de agosto de 2006.

²⁹ Manifestación hecha por la C. Isabel M. H. Herrera Ramírez, Presidenta Municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2005-2007, según entrevista del 9 de agosto de 2006.

³⁰ Apud. Artículo 115, fracción segunda, constitucional.

la elaboración y aprobación de este instrumento, hablamos: a) del desconocimiento o conocimiento a últimas horas de la autonomía administrativa de que goza el Municipio y por ende de su facultad legislativa material, b) de la precariedad de bases generales, bajo las cuales habrá de apoyarse el Ayuntamiento para la conformación y aprobación del bando, criterios o lineamientos jurídicos los cuales deberían ser proporcionados en buena forma por la Ley Municipal del Estado, c) de la falta de asesoría técnica y capacitación jurídica que de por iniciado y concluido el proyecto de reglamentación municipal, subrayando que es tarea de algunas instituciones oficiales u organismos públicos propiciar el mejoramiento en materia jurídica de los Municipios y, por considerar otra, d) la falta de tiempo para poder concretizar los proyectos.

Una vez probado cabalmente que en el Municipio de Santa María Camotlán no existe un Bando de Policía y Gobierno, se dio paso a un sondeo de opinión respecto a la facultad que tiene el Ayuntamiento de elaborar este reglamento recogiendo de los ex funcionarios comentarios adicionales que enriquecieron más nuestra investigación:³¹ Los encuestados manifestaron que la facultad del Ayuntamiento de crear un Bando de Policía y Gobierno resulta muy importante porque en otro tiempo el Ayuntamiento era más que nada una autoridad encargada de la construcción de obras públicas, pero ahora existiendo tantas problemáticas y sus consecuencias en el Municipio -el alcoholismo, las riñas callejeras, los escándalos públicos, por mencionar algunos- se tiene la necesidad de contar con un orden jurídico que proteja los derechos de la gente, pero que también garantice el cumplimiento de sus obligaciones, *antes había decidido no aceptar el cargo de Presidente Municipal por desconocer de leyes, pero viendo la necesidad de mi pueblo de requerir un gobernante decidí entrar en funciones, si ahora fungiera como tal, ya teniendo el conocimiento de esta facultad, haría lo posible para dar a los habitantes seguridad y certeza jurídica en el Municipio mediante la creación de un reglamento general.*³² La facultad del Ayuntamiento de aprobar y publicar el Bando de Policía y Gobierno, expresaron algunos, “es demasiado importante sobre todo para el Municipio de Santa María Camotlán que ha venido sufriendo desde antaño una anarquía social por falta de normas que regulen la conducta de sus habitantes”,³³ agregaron que “desafortunadamente no se le ha dado la debida atención a la aprobación del reglamento general, lo que ha desencadenado un completo error porque se confunden muchas veces las facultades del Ayuntamiento que es autoridad administrativa y de gobierno, con las del Comisariado de Bienes Comunales, que es un órgano de representación agraria, por lo tanto, sugieren hay que delimitar sus competencias.”³⁴ Otros expresaron: “la facultad legislativa material de la que goza el Ayuntamiento es importante pero sobre todo necesaria de ejercitarse, porque mediante el Bando Municipal el pueblo se da cuenta de los derechos que pueden hacer valer en el Municipio como de las obligaciones que le son impuestas. Tanto los miembros del Ayuntamiento como los habitantes y vecinos

³¹ Vid. Anexo 1.

³² Manifestación hecha por el ex edil Municipal, Roberto Chávez López, periodo de gobierno 1978-1980, según entrevista del 5 de agosto de 2006.

³³ Manifestación hecha por el C. Gonzalo Martínez, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 1996-1998, según entrevista del 5 de agosto de 2006.

³⁴ Manifestación hecha por el C. Gonzalo Martínez, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 1996-1998, según entrevista del 5 de agosto de 2006.

tienen con este documento seguridad y certeza jurídica”,³⁵ “desafortunadamente no fue posible llevar a cabo esta labor durante nuestra gestión porque a parte de haber tenido conocimiento de esta facultad casi al finalizar el periodo tampoco tuvimos la oportunidad de solicitar capacitación. Consideramos que las problemáticas que enfrentamos a diario en esta población hacen necesaria la aprobación y publicación del Bando Municipal, porque habiendo normas jurídicas o reglas escritas ya podrán regularse con mayor eficacia cuestiones como la seguridad y la tranquilidad del Municipio. Ahora que se tiene la oportunidad de solicitar asesoría, el Ayuntamiento debe dar prioridad a este rubro”.³⁶ De la última opinión y comentario recibidos advertimos una cierta indiferencia en cuanto a la facultad del Ayuntamiento de elaborar un reglamento general, los cuestionados expresaron que “esa facultad resulta importante, más no necesaria por el poder que cada Ayuntamiento tiene de autodeterminarse, consideran más viable el diálogo y la concertación para atender y resolver las problemáticas que se presentan con motivo de la falta de reglamentación municipal,”³⁷ *ya ocupando un puesto el funcionario no debe ser tan estricto, porque las normas jurídicas son buenas, pero no son aplicables, la Constitución te ayuda pero también te perjudica en muchos casos.*³⁸ Atribuyeron al mismo tiempo el no ejercicio de esta facultad debido al desconocimiento de la materia de reglamentación municipal.

Esta última postura estimamos debe ser enderezada porque, juiciosamente, los preceptos fundamentales contemplados en la Carta Fundamental tienen como principal propósito regir las actividades de una nación u organización con la tendencia a proteger los derechos y libertades de los ciudadanos y los poderes e instituciones de la organización política. Y refiriéndonos a la facultad del Ayuntamiento de elaborar un reglamento general con antelación lo hemos sustentado, el Bando de Policía y Gobierno es para el Municipio lo que la Constitución local es para el Estado y la Constitución Política para la nación, entonces, si la Constitución Federal contiene las bases de la organización política de nuestra patria, su forma de gobierno, sus internas divisiones territoriales, el mecanismo del Estado, lo que concierne a la esfera del poder público, los derechos y garantías de que goza el ciudadano y también la manera como éste nombra a sus autoridades, y lo mismo recoge la Constitución local; el Bando Municipal resulta entonces ley fundamental para el Municipio que atañe tanto a las atribuciones y límites de la autoridad como a los derechos y deberes tanto de los Gobernantes como de los Gobernados en orden a la organización social, por tanto, la facultad legislativa material de que gozan los Ayuntamientos para aprobar este documento, opinamos, es verdaderamente aquilatable.

³⁵ Manifestación hecha por el C. Cecilio Martínez Ruiz, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2002-2004, según entrevista del 3 de agosto de 2006.

³⁶ Manifestación hecha por el C. Cecilio Martínez Ruiz, expresidente municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2002-2004, según entrevista del 3 de agosto de 2006.

³⁷ Manifestación hecha por la Profesora. Isabel M. H. Herrera Ramírez, presidenta municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2005-2007, según entrevista del 9 de agosto de 2006.

³⁸ Manifestación hecha por la Profesora. Isabel M. H. Herrera Ramírez, presidenta municipal de Santa María Camotlán, periodo de gobierno 2005-2007, según entrevista del 9 de agosto de 2006.

Sin denostar la labor del diálogo y la concertación que realiza el Ayuntamiento de ese Municipio con los justiciables al momento de presentarse un problema administrativo, denunciemos in flagrancia la violación a los artículos 14 y 16 constitucionales en virtud de que la autoridad correspondiente hace a un lado la protección de las garantías de seguridad, libertad y propiedad, contemplados en el primero de los numerales. En cuanto a la garantía de audiencia, la autoridad omite la obligación de oír las solicitudes o reclamos de una persona frente a un acto administrativo que lo privó de algún derecho, esta garantía es respetada cuando se establece en la ley la institución del recurso administrativo, el cual permite una mayor seguridad jurídica para el particular y coadvuya a disminuir la carga que tienen los juzgados. Viendo la sustancia del artículo 16, damos cuenta de que son tres los requisitos previos que consigna: Primero.- Que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, en su familia, en su domicilio, en sus posesiones o en sus papeles; esto es, no podrá ser afectada en sus intereses particulares bajo ningún concepto, ampliada esta posible afectación a sus familiares, objeto primario de todos sus afanes y actividad en la vida.³⁹ Segundo.- Que la única excepción que permite esta regla es la existencia de un mandamiento escrito dictado por autoridad competente.⁴⁰ Tercero.- Que para poder inferir una molestia en sentido prescrito en la norma constitucional ha de existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley.⁴¹ En otras palabras, cualquier autoridad sólo puede ejecutar lo permitido por una disposición legal; aquello que no se apoye en un principio de tal naturaleza carece de base, de sustentación y se convierte en arbitrario, de ahí que la jurisprudencia de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación exprese que las autoridades no tienen más facultades que las otorgadas por una ley, porque de no ser así sería fácil suponer implícitas todas las necesarias para sostener actos que puedan convertirse en arbitrarios, por carecer de fundamento legal.⁴² Por otra parte, también nuestro más alto Tribunal de la República, ha dicho al respecto que “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el artículo 16 constitucional, al tener el rango de una garantía individual, implica para las autoridades de cualquier categoría que éstas sean, la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezcan emitidos arbitrariamente.”⁴³

Sirviendo de sustento los citados criterios, a fin de evitar cualquier subjetivismo en la aplicación de las sanciones por parte de las autoridades administrativas, es prudente que abrazando esos preceptos constitucionales los Ayuntamientos aprueben

³⁹ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Textos Jurídicos. México, 2005.

⁴⁰ La competencia es la facultad atribuida a un órgano de autoridad para llevar a cabo determinadas funciones o para realizar determinados actos judiciales. No podríamos en este breve análisis hacer un estudio legal de la competencia, más a efecto de estar en condiciones de precisar cuales son aquéllos casos en que puede “molestar” al individuo, bástenos advertir que al ser atribuidas a una autoridad determinadas facultades los actos que ejecute son de hecho producto de un mandato social ante la necesidad de preservar frente a los demás miembros de una comunidad los derechos fundamentales que consagra la ley fundamental –artículos 14 y 16 constitucionales-. Vid. Fix Zamudio, Héctor. *Juicio de Amparo (Estudios)* en la parte titulada *La Jurisdicción Constitucional Mexicana*. Edit. Porrúa. México, 1964. Pp. 227 y ss; Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Sexta edición. Edit. Porrúa. México, 1970. P. 586.

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. P. 71.

⁴² Idem.

⁴³ Idem.

con buena fortuna el documento legal del que hablamos, sobre todo porque con ellos, los mismos tienen la posibilidad de resolver los problemas caseros que se le presentan.

De todo lo anterior se coligen las circunstancias que han impedido la aprobación del Bando de Policía y Gobierno en el Municipio de que se trata pero sobre todo la adhesión, en su mayoría, de los ex funcionarios municipales a la idea de iniciar el proyecto de elaboración, aprobación y publicación que corresponde. Tomando esto como punto de partida, veamos ahora la serie de problemáticas que dimanaban de la falta de reglamentación Municipal en ese núcleo, con base en las manifestaciones hechas por algunos de sus habitantes.

5. Problemáticas derivadas de la ausencia del Bando Municipal.

Siguiendo la misma metodología, fueron entrevistados 26 de los habitantes que integran esa municipalidad, teniendo esta vez el objetivo de vislumbrar la realidad social de esa población, se formuló un cuestionario consistente en ocho preguntas⁴⁴ a través de cuyas respuestas se muestra el conocimiento que tienen los gobernados de lo que es el Bando Municipal, de la posible publicación de este instrumento al interior del Municipio y de las problemáticas a que cotidianamente se enfrentan sus habitantes por falta de normatividad jurídica.

Al respecto estimamos que los elementos encuestados nos proporcionaron la información requerida para la investigación y aunque es una fracción representativa del universo municipal la justipreciamos por igual suficiente, dado que estas muestras por poseer características propias y a la vez similares, generalizan el universo del que hablamos y sólo hacen confirmar el conocimiento ya existente que se tiene de que el Municipio de Santa María Camotlán carece de un Bando de Policía y Gobierno que rija la organización administrativa y el gobierno municipal, ante lo cual resulta indubitable la necesidad de llevar a cabo el proceso legislativo material

La información, representativa de lo recopilado en las encuestas, nos muestra de manera clara lo siguiente:

1. Que en el Municipio de Santa María Camotlán no ha sido publicado un Bando de Policía y Gobierno que organice la administración pública y el gobierno municipal - aseveración que se constata con las manifestaciones hechas por algunos de los ex funcionarios-. “Hemos visto como en otros pueblos, por ejemplo, Asunción Cuyotepeji se ha llevado a cabo la publicación del Bando Municipal en los estrados del mismo, en la

⁴⁴ Vid. Anexo 2.

plaza pública, en las calles o en los lugares más visibles, al menos hasta hace poco parece ser que hubo un intento de publicación”. (sic)⁴⁵

2. Casi de manera uniforme los encuestados vertieron algunas de las concepciones que tienen del Bando, sintetizando éstas señalamos aquella que lo considera un reglamento por el que los Municipios rigen la administración y el gobierno del Municipio y, para tener una noción de si aún faltando el ordenamiento en cuestión los gobernados tienen al menos una idea vaga de las conductas a observarse, se les cuestionó y al respecto adujeron desconocer tanto las prerrogativas a que tienen derecho como las obligaciones que deben cumplir porque no existe un documento interno en el que las autoridades señalen los lineamientos jurídicos.

3. Ahora bien, respecto a si los gobernados alguna vez han sido objeto de sanción administrativa, **se obtuvo que en su minoría han tenido al menos que pagar multa o ser objeto de arresto, agregando que cuando se les ha impuesto la sanción no se les ha dado a conocer la fundamentación y desconocen si exista un procedimiento administrativo a seguir para la imposición correspondiente.**⁴⁶

Ante esta declaración, es menester retomar que si a la autoridad administrativa compete la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía y no existe en Santa María Camotlán un Bando de esta naturaleza, en el que se contengan las disposiciones legales a observarse, nuevamente nos encontramos ante la problemática de la falta de respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica por parte de la autoridad puesto que no existe un margen legal preestablecido que le permita valorar la actuación de los infractores y al ser variadas las circunstancias en que acontecen las infracciones o conductas antijurídicas su proceder resulta arbitrario. Luego entonces, si no existe un Bando de Policía y Gobierno y los habitantes desconocen las obligaciones que deben cumplir, ¿Cómo se conducen los habitantes al interior del Municipio?. En cuanto a este último punto debemos advertir que es aquí cuando se enfatizan las problemáticas atribuidas a la falta de reglamentación municipal. Muchas de las razones y fundamentos que tenemos para proponer la implementación del documento legal en cuestión las hemos tomado de las manifestaciones hechas por algunos de sus habitantes, que tienen como reflejo la preocupación que se vive por la ausencia de normas de derecho que en determinado momento ayuden a controlar el desorden social que se vive al interior del Municipio, entre esas problemáticas, representativas ellas de lo obtenido a través de las encuestas, se tienen las siguientes:⁴⁷

⁴⁵ Se agradece la amable colaboración del señor Honorio Paz, visitante originario de Asunción Cuyotepeji, a quien hemos observado durante más de siete años participar en actividades de giro comercial dentro del Municipio de Santa María Camotlán. Manifestación, según encuesta del 13 de agosto de 2006. Vid. Anexo 2.

⁴⁶ Vid. Anexo 2.

⁴⁷ Vid. Nexo 2.

a) No se conocen en el Municipio de Santa María Camotlán los derechos y las obligaciones de los habitantes y funcionarios del Municipio, lo que trae como consecuencia una autodeterminación en cuanto a la conducta sociojurídica a seguirse.

b) Se observa con frecuencia falta de respeto y consideración a los representantes de la autoridad o servidores públicos, siendo fácil incidir en estos errores por desconocerse las sanciones administrativas a que habrán de hacerse acreedores los infractores en el caso correspondiente.

c) Existe desorden público por los escándalos que se viven o los altercados que regularmente se suscitan en las fiestas o bailes públicos que no cuentan con regulación jurídica interna.

d) Es propicio en el Municipio la venta en algunas tiendas de cigarros o bebidas alcohólicas a menores de edad debido a que no existe norma municipal alguna que regule este servicio. Al respecto cabe advertir que también compete al Congreso del Estado con base en las atribuciones constitucionales, expedir la ley que reglamenta la venta, distribución y consumo del alcohol, siendo a través de ella que legisla para combatir el alcoholismo, empero, lo hemos vertido, las leyes se apoyan unas a otras y en este caso, la expedición de disposiciones que reglamenten la venta, distribución y consumo de bebidas alcohólicas en el Municipio por el Ayuntamiento correspondiente, no perjudica ni invade la esfera competencial de los Estados ni de la Federación, porque lo que éstos hacen es apoyarse de las leyes en materia municipal para introducir en sus respectivas jurisdicciones normas jurídicas tendientes a vigilar dicha cuestión.

e) Existe una manifiesta inconformidad por que en las vías públicas regularmente se presenta un desorden relativo al tránsito vehicular, regularmente se impide o estorba la circulación, se profieren silbidos o toques de claxon ofensivos, incluso se advierte una falta de respeto en lugares públicos, porque las personas se conducen con palabras o señales obscenas con las que ofenden a los habitantes. De nuestra parte agregamos que, no son raros los casos en que los gobernados colocan al arbitrio topes que impiden u obstaculizan el tránsito vehicular sin previa consulta al Ayuntamiento, lo cual también resulta un problema.

f) Se han dado casos de riñas callejeras que afectan la imagen de los habitantes del Municipio.

g) Se observa marcadamente el problema de la embriaguez y otros vicios como el consumo de enervantes que actualmente se está dejando ver y que refleja otro más de los problemas que aquejan a la ciudadanía porque no se han dictado medidas para prevenirlos.

h) Aunque en menor grado, los daños provocados por la vagancia, el pandillerismo y la delincuencia en general son irreversibles y difícilmente tratados en el núcleo social.

i) Han sufrido algunos lugares, obras u objetos de ornato público daños o deterioros, sin que se sancione a los autores correspondientes.

j) El problema del mal uso de los servicios públicos como el del agua potable y el alumbrado público por parte de los habitantes acarrea consecuencias tales como la carencia de estos servicios en periodos considerables.

k) No se pueden determinar, porque no existe un documento que así lo establezca, cuáles son las obligaciones cívicas de los habitantes dentro del Municipio, lo que provoca la falta de cooperación de éstos con el Ayuntamiento para el logro de las actividades correspondientes –pero también, a nuestro juicio, esta falta de urbanidad se debe al descuido por parte del Ayuntamiento al no difundir por otros medios los deberes del ciudadano.

l) Faltan normas que regulen y vigilen lo referente a los ruidos y sonidos desmedidos que causan molestia al público.

m) En el aspecto de salubridad se observa un indebido tratamiento de los desechos de las casas que terminan en la calle o lugares públicos contaminando el medio ambiente y generando consecuencias graves frecuentemente irreversibles.

n) El problema de los habitantes que depositan la basura a cielo abierto o en los ríos o, el caso de los transeúntes que arrojan basura o cualquier desecho en la vía pública también resulta preocupante porque no existe normatividad jurídica.

ñ) Algunos establecimientos comerciales han omitido la anuencia del Presidente Municipal para aperturar lo que ha dado pie a la proliferación de tiendas de abasto que no garantizan el expendio al público de productos higiénicos y/o en buen estado.

o) No existe un horario uniforme de servicio en los establecimientos comerciales, sobre todo los dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, lo que genera la intranquilidad de los habitantes del Municipio por los escándalos provocados algunas veces por los consumidores.

p) Igualmente problemático resulta la oposición o resistencia a un mandato legítimo de la autoridad municipal.

q) Se desconoce el procedimiento a seguir en cuanto a la imposición, en determinado caso, de las sanciones administrativas.

r) Impera un desconocimiento total de los recursos administrativos que pueden hacer valer los habitantes del Municipio en caso de que algún acuerdo o acto de autoridad municipal viole sus garantías o derechos individuales. Etcétera.

Lo expresado en los incisos p) y r), arroja de igual manera una seria preocupación. En cuanto al primer inciso, porque nuevamente se deja entrever una flagrante violación a los numerales 14 y 16 constitucionales, pero esta vez referido al desacato por parte de los gobernados a un mandato judicial; y en cuanto al segundo de los incisos, porque se redunda en la omisión del procedimiento administrativo para el desahogo de los recursos que en determinado momento se pueden hacer valer contra los actos de la autoridad administrativa que afecten los derechos de los gobernados.⁴⁸

Aparte de referir esta serie de problemáticas sociales derivadas de la falta de reglamentación municipal, los encuestados vertieron amablemente comentarios adicionales que no podemos dejar pasar por desapercibidos. Estos comentarios se refieren a que las normas jurídicas, hablamos de leyes y reglamentos, son de vital importancia, dado que sin pautas de conducta, el ser humano no sabrá de qué manera conducirse con sus semejantes. Por nuestra parte agregamos que al realizar determinadas actividades políticas, culturales, deportivas, comerciales, profesionales, etcétera, el hombre como ser social forzosamente se relaciona porque no vive aislado, todas estas actividades en determinado momento pueden dar origen a un desorden social si no existen normas de conducta a seguirse, directrices que nos conduzcan a ese término; en la familia, en la escuela, en los sindicatos, en las fábricas, existen reglas o normas que organizan y siendo observadas aseguran el buen desempeño de las funciones de quienes la integran, cuanto más, en la administración pública, llámese federal, estatal o municipal, las normas de derecho ayudan a regular las conductas de quienes en ella intervienen. Cuando el Estado o, en este caso, el Ayuntamiento regula determinadas conductas a través de la legislación, señalando facultades a sus integrantes, es decir, sólo puede hacer lo que la ley le faculta, y señala ciertas conductas prohibidas a los gobernados, o sea, éstos pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe, de una manera más amplia, la ley otorga o reconoce derechos a las autoridades y gobernados así como impone ciertas obligaciones tanto a unos como a otros, garantiza el buen ejercicio de las atribuciones y facultades que le han sido conferidas y en mayor medida brinda a sus gobernados seguridad y certeza jurídica en todos los aspectos.

⁴⁸ Aunque es cierto que los gobernados tienen la facultad de interponer el Juicio de Amparo, consideramos importante recapacitar sobre la importancia de que el Ayuntamiento resuelva de manera directa los problemas caseros que se le presentan, a través de señalar a sus gobernados los recursos administrativos que pueden hacer valer y establecer el procedimiento a seguir para dar solución a aquéllos.

Estimamos que dada la necesidad de regular las cuestiones que se suscitan cotidianamente en ese entorno, resulta imperante la aprobación del Bando de Policía y Gobierno, porque es más factible que siendo aprobado este documento la comunidad tenga conocimiento de la emisión de las normas bajo las cuales habrá de regir su conducta.

Si a las causas por las cuales el Municipio de Santa María Camotlán no ha podido otorgarse a sí mismo un reglamento autónomo adminiculamos las problemáticas sociales que se sufren debido a la falta de aplicación de normas de derecho, obtenemos como resultado dos vertientes que apuntan en la misma dirección: la necesidad de implementar el tantas veces referido instrumento legal, no como una forma de erradicar aquellos, sino como un medio por el cual habrán de menguarse, controlarse o regularse todas aquellas acciones que repercutan negativamente en el contexto social del Municipio. Empero, también se reconoce que esta tarea no es fácil, mas teniendo ya los Ayuntamientos la facultad legislativa material, como una prioridad, reiteramos, pueden solicitar asesoría técnica y capacitación en materia jurídica a los organismos de los que ya hemos hablado, esto si bien no resuelve el problema permite avanzar actualizando a los funcionarios en las innovaciones y cambios tanto legales como administrativos que suceden en el entorno estadual. Evidentemente señalamos al Gobierno Estatal como el impulsor del proceso apoyando técnicamente a los Municipios en este esfuerzo y en específico a la Legislatura de esa jurisdicción como la instancia encargada de proporcionar a éstos un marco general de contenido normativo a través de las disposiciones de la Ley Municipal del Estado, pues poco se puede avanzar sin un cambio en el actual apartado que comprende lo relativo a las bases generales para la reglamentación municipal de los Municipios.

Parecería urgente al menos en el Municipio objeto de nuestra investigación iniciar el proceso de reglamentación de tal forma que se cuente con un instrumento que permita mejorar la organización y el funcionamiento de los procesos administrativos y gubernamentales del Ayuntamiento. De llevarse a cabo el proceso de reglamentación municipal habría que emprender un diagnóstico de los diversos aspectos o áreas que requieren de regulación jurídica, con el objeto de clarificar magnitudes de problemas y tipo de necesidades.

Ahora bien, teniendo al alcance datos generales sobre algunos de los aspectos del Municipio que requieren de regulación jurídica, nos atreveremos a referir en forma enunciativa más no limitativa ciertos rubros municipales que consideramos importantes de ser contemplados en el Bando de Policía y Gobierno al momento de la elaboración correspondiente.

6. Propuesta. Algunos rubros a contemplarse en el Bando de Policía y Gobierno de Santa María Camotlán.

Si el Bando Municipal es el documento que crea las bases, el medio idóneo que perfecciona las reglas de organización política, el que expresa el consenso y el compromiso de los diferentes sectores sociales del Municipio para asumir las nuevas atribuciones bajo determinadas reglas, la forma como el Municipio asume su nuevo poder de manera ordenada, entonces es importante que en su contenido se contemplen aquellos rubros que desarrollados por la autoridad municipal, coadyuven al buen funcionamiento de la administración pública y sus relaciones con la comunidad. Dadas las características, condiciones y necesidades específicas del Municipio que nos ocupa, de manera general, consideramos los siguientes:

a) Sanidad. La salubridad pública municipal, en nuestro caso, se encuentra bajo las órdenes de un regidor y las actividades que desempeña son generalmente preventivas. En el Municipio en estudio es importantísimo que se ataquen las problemáticas que derivan de la falta de control sanitario a través de emitir ciertas disposiciones que coadyuven a la educación del público en materia de salud, de esta manera podrán controlarse y/o inspeccionarse aspectos relativos a la venta a menores de edad de bebidas embriagantes, ingesta de bebidas alcohólicas en vía pública, establecimientos comerciales abiertos fuera del horario prudente, actividades comerciales realizadas sin licencia, autorización o permiso y el almacenamiento de basura en vía pública, entre otras cosas.

b) Espectáculos Públicos. Es primordial para el Municipio mantener la seguridad y tranquilidad de los que ahí habitan. Regulándose este rubro puede asegurarse el respeto a un horario de servicio comercial establecido, observarse por parte de los habitantes el procedimiento de licencia o permiso respectivo, evitarse hasta cierto grado los ruidos molestos o excesivos por la utilización de equipos de sonido y amplificadores que muchas de las veces llegan a afectar la salud de las personas, prevenirse daños, perjuicios o peligros que pongan en riesgo la integridad física en determinadas circunstancias.

c) Seguridad Pública. Dentro de las acciones prioritarias del gobierno municipal está la de brindar seguridad a sus habitantes con el fin de evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública. El Ayuntamiento regularmente ejerce estas acciones a través de una comandancia de policía en cuyas funciones se incluye la de protección policial, protección vial y protección contra incendios, dichas acciones de protección se refieren directamente a la protección de la vida y de la propiedad, es por ello que a través de las disposiciones contenidas en el Bando de Policía y Gobierno el Ayuntamiento puede prevenir y sancionar en igual forma todas aquellas indicencias que redunden negativamente en la vida social de la municipalidad: los escándalos en vía pública, la realización de actos inmorales que afecten la imagen de los habitantes y del Municipio en sí, la ingesta de bebidas alcohólicas o el consumo de enervantes o cualquier tipo de droga en la vía pública, garantizar el libre paso de los transeúntes o vehículos en las vías o sitios públicos, el mantenimiento y conservación de los bienes

muebles o inmuebles pertenecientes a terceros, sean de particulares o bienes públicos, el ejercicio de la vagancia o cualquier otro vicio que se presente en forma habitual y, sin duda alguna, que las disposiciones contenidas en éste también hagan factible la debida observancia y el cumplimiento por parte de los gobernados a los mandatos legítimos de la autoridad municipal.

d) Medio Ambiente. Actualmente, uno de los aspectos que requiere mayor atención y tratamiento, por la importancia vital que reviste, es el referente al cuidado del medio ambiente, es por ello que el Municipio de Santa María Camotlán, dado su medio físico, requiere de una serie de disposiciones que ayuden al desarrollo, conservación y mantenimiento de su medio ambiente, proponiendo a la vez medidas de control y cuidado.

e) Obra Pública y Desarrollo Urbano. El término obra pública es usado en los gobiernos para referirse generalmente a la construcción de calles, su mantenimiento y alumbrado; la construcción y mantenimiento de los sistemas de drenaje y agua potable; construcción de edificios públicos; mercados, etcétera.⁴⁹ Al evaluar las problemáticas que se viven, sugerimos que en el ordenamiento de mérito se contemplen las disposiciones relativas al cuidado y preservación de las mismas, pues es factible que de la construcción de éstas derive la prestación de otros servicios municipales de la misma importancia. Asimismo deberá contemplarse lo relativo a la expedición de permisos de construcción, que además de dar certeza jurídica a los que realicen una obra generará beneficios económicos al Municipio, estimulando así su autonomía financiera.

f) Educación Pública y Actividades Cívicas. El Municipio tiene facultades en materia de educación, facultades que le confiere el artículo 3° de la Constitución Federal, sabemos que la grandeza de una nación está en la educación de sus ciudadanos y la formación de estos está en su comunidad; bien sabemos también que la educación elemental es obligatoria y gratuita y aunque en el Municipio de que se trata no es grave el problema de analfabetismo consideramos prudente, con el fin de garantizar este derecho, emitir disposiciones tendientes a protegerla y al mismo tiempo encargarse de emprender y regular las actividades culturales, deportivas y sociales y hacer frente a las necesidades de recreo de los ciudadanos dándoles parques, sitios para jugar, conciertos, eventos culturales y deportivos, quedando obligados los ciudadanos a respetar y preservar el patrimonio municipal.

g) Hacienda Municipal. En cuanto a este rubro, el Bando de Policía y Gobierno deberá fijar las atribuciones y obligaciones del Municipio, los derechos y obligaciones

⁴⁹ Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. *Carpeta Básica de Administración y Gobierno Municipal. Información Básica Sobre administración y Gobierno Municipal. Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.* Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. P. 85. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

de los vecinos y habitantes y las formas de participación comunitaria, pues a la fecha no existe fundamentación jurídica en el Municipio en el que pueda fundamentarse el cumplimiento de obligaciones fiscales, entre ella el pago de contribuciones.

h) De la Participación Ciudadana y Vecinal. El término participación alude a una forma de intervención social que permite a los individuos reconocerse como actores que al compartir una situación determinada tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.⁵⁰ Al considerar a la participación ciudadana y vecinal como un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más acuciantes a nivel estatal y municipal y para la realización de una gestión más democrática y social, estimamos importante la inserción de este rubro en el documento legal que nos ocupa, sobre todo porque estas disposiciones fomentaran la intervención de los ciudadanos y vecinos en la solución de las problemáticas que al interior de ese Municipio se presentan, incluso en la propuesta de reglamento municipal.

i) Otros servicios públicos. Los servicios públicos son diversos porque comprenden por lo general aquellas necesidades que la propia comunidad requiere a lo largo de su evolución. En cuanto a este rubro justipreciamos, resulta en suma importante la emisión de normas de derecho que coadyuven y/o conduzcan a los habitantes del Municipio a la preservación de servicios tales como: a) el del agua potable, a fin de que se garantice el buen uso de las instalaciones, el mantenimiento y la conservación de las redes de agua; b) el alumbrado público, para vigilar en igual forma el debido uso de las instalaciones correspondientes; c) calles y pavimentación, el trazo y la construcción, la ampliación y mantenimiento de las vías públicas son servicios típicamente municipales que igualmente requieren la supervisión directa de la autoridad municipal y normas para su regulación a fin de que las actividades del Municipio no se entorpezcan; d) tiendas de abasto o establecimientos comerciales, un servicio por medio del cual el Municipio otorga autorizaciones y/o licencias para que los ciudadanos realicen actividades comerciales, el cual estimamos que de insertarse en el Bando Municipal la normatividad correspondiente, se podrá en determinado caso proceder a la verificación de las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano y la fijación de un determinado horario de servicio con apego a la legalidad; e) rastros, porque es un servicio público en cuyas actividades se requiere el establecimiento de normas jurídicas por las cuales el Municipio se encargue de vigilar la matanza de los animales que son para consumo de la población, cuidando que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias; f) parques y jardines, porque el Gobierno Municipal tiene la obligación de brindar a sus habitantes lugares de

⁵⁰ Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. *Carpeta Básica de Administración y Gobierno Municipal. Información Básica Sobre administración y Gobierno Municipal. Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.* Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. Pp. 159 y 160. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

esparcimiento y áreas verdes, pero también los gobernados están obligados al cuidado y preservación de los mismos, incluyendo las fuentes y los motivos ornamentales.

j) De las Sanciones y Recursos Administrativos. Este rubro es uno de los que mayor relevancia tiene dentro del Bando Municipal, ya que la sanción es el medio coactivo o de apremio físico o pecuniario por el cual se exige u obliga a los sujetos a que cumplan con la norma establecida en el propio bando. La sanción forma parte del ámbito coactivo de la sociedad que se encamina a dirigir y obliga hacia una conducta determinada, se concretiza con la expedición del Bando de Policía y Gobierno correspondiente y se aplica a las personas que incurren en faltas o contravenciones administrativas que afecten el orden, la moral pública o la tranquilidad de la sociedad, en los términos de las leyes correspondientes. Éstas sanciones, en términos generales, pueden clasificarse a su vez en tres grandes rubros: privativas de la libertad (arresto hasta por 36 horas); patrimoniales o económicas (multa, reposición, retribución, compensación, decomiso); limitativas de actos particulares (clausura, cancelación de permisos y licencias).⁵¹ A su vez, la determinación de los recursos administrativos, como ya lo hemos sustentado, protege las garantías constitucionales de audiencia y legalidad, permitiendo una mayor seguridad jurídica para los particulares porque a la vez que se permite acceder de manera inmediata a las disposiciones emitidas para la solución del problema, los acuerdos y/o resoluciones dictadas por el Ayuntamiento o por cualesquiera de sus integrantes derivados del Bando, podrán ser impugnados por la parte interesada siguiendo para ello el procedimiento establecido.

Podríamos abarcar otros aspectos que de igual manera estimamos convenientes, empero, como lo hemos expresado, la elaboración de este ordenamiento debe basarse en un diagnóstico de las necesidades del Municipio en donde las autoridades deben observar las materias susceptibles de reglamentar de acuerdo con las demandas y requerimientos de la comunidad, lo importante aquí es que de manera inmediata el Municipio fije su propio orden por medio de leyes.

7. Corolario.

La serie de problemáticas que se viven en el Municipio de Santa María Camotlán muestran de manera clara que la falta de normas de derecho genera un desorden social que ante todo perjudica y repercute de manera directa en la administración y el gobierno del Municipio. Ese desorden, como es lógico, puede desaparecer de alguna manera mediante la implementación de normas jurídicas que dictadas por la administración reconozcan los derechos, señalen las obligaciones y ayuden a regular las conductas

⁵¹ Instituto Nacional para el federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. *Carpeta Básica de Administración y Gobierno Municipal. Información Básica Sobre administración y Gobierno Municipal. Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.* Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. P. 85. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

futuras de los particulares. Mediante la aprobación del Bando de Policía y Gobierno y una correcta aplicación y vigilancia obtendremos necesariamente grandes beneficios, porque en la medida en que existan normas que regulen los aspectos de la vida municipal, la administración pública se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad.

Si el Bando de Policía y Gobierno es el 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 y como en un primer momento advertimos, 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, entonces debe ser tratado con singular atención y cumplida la obligación por parte de los órganos colegiados de aprobarlo, pues baste decir, por lo extraído del contenido de nuestro documento de investigación que: en lo gubernativo, el Bando de Policía y Gobierno aporta una imagen ante la comunidad desde el punto de vista político y administrativo ya que establece los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados; en lo jurídico, evita la improvisación o actuación subjetiva de la autoridad municipal frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal, porque el reglamento resguarda jurídicamente la decisión, validándose frente a cualquier posible recurso o interpretación; en lo 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 -este reglamento, como norma escrita, permite tomar un punto de referencia para efectuar un acto o tomar una decisión- y, en lo social, garantiza a la comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamenten 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.

Bajo este escenario, es saludable y sumamente importante que los Municipios adviertan la importancia que reviste su aprobación, pues bien sea dicho, en materia de reglamentación municipal se ha dado un paso muy importante, este ente cuenta ahora con la autonomía administrativa o potestad de darse a sí mismo sus propias leyes y en esta instancia no se puede hacer a un lado la facultad legislativa material constitucional que a través de una lucha histórica surgió como medio de fortalecimiento y respuesta a la idea de establecer una organización comunitaria, resulta entonces necesario difundir a los Ayuntamientos la importancia de la facultad legislativa material de la que gozan, señalarle, las legislaturas estatales, las bases generales o lineamientos jurídicos en materia de reglamentación municipal y brindarles, las instituciones oficiales u organismos públicos a quienes compete, la asesoría técnica y capacitación jurídica que se necesita para que con todos estos elementos las municipalidades puedan ya instrumentar el tantas veces documento referido.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Bando de Policía y Gobierno resulta ser el reglamento autónomo u ordenamiento de carácter general más importante dentro del ámbito jurídico municipal en virtud de que por su conducto las autoridades municipales regulan las actividades de la administración y de los particulares, preservan el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos.

SEGUNDA: Sin embargo, aún cuando la propia ley fundamental marca las bases generales para garantizar el buen gobierno, el orden, la seguridad y la paz social del Municipio, señalando para ello la aprobación de este ordenamiento, no ha sido del todo factible que se le otorgue la calidad que merece, se reconozca la jerarquía que ocupa en la pirámide normativa y sobre todo se ejercite la facultad legislativa material merced a la cual los Municipios pueden otorgarse a sí mismos ordenamientos jurídicos de este tipo debido, entre otras causas, a las siguientes:

TERCERA: El desconocimiento que impera en algunos Municipios del significado del Bando de Policía y Gobierno y el hecho de que no se difunda su importancia en ese nivel de gobierno, que es dónde preponderantemente tienen justificación estos cuerpos legislativos. En este aspecto, dado que este ordenamiento se vincula íntimamente con la autonomía administrativa de que gozan los Municipios, resulta sumamente necesario que las autoridades administrativas tengan noción de los fines que persigue, sus alcances, su naturaleza jurídica, sus efectos y sobre todo el conocimiento de la facultad legislativa material merced a la cual pueden llevar a cabo la eximia tarea de elaborar, aprobar y publicar estos cuerpos legislativos.

CUARTA: Aún conociendo los Ayuntamientos la amplia facultad que tienen para legislar dentro de la órbita de su competencia, la misma no se ejercite, debido a que siendo el Bando de Policía y Gobierno un reglamento sui generis, él mismo puede elaborarse, aprobarse y publicarse siguiendo los criterios que en relación a las necesidades del Municipio sean pertinentes, pero en este caso, se advierte la falta de apoyo por parte de algunas Legislaturas Estadales, que al sentar las bases generales en las Leyes Orgánicas o Municipales para el procedimiento de reglamentación municipal, son escuetas, omisas o casi nulas en proporcionar los lineamientos generales que para ello corresponden.

En cuanto a éste punto, cabe enfatizar, que ha resultado un obstáculo para la elaboración y aprobación de que se habla, el hecho de que en la mayoría de los casos no se tenga por lo menos una idea de la forma y el fondo que habrán de cubrir estos cuerpos documentales o no se cuente con los elementos o parámetros necesarios para su elaboración, aprobación y publicación, y es aquí menester subrayar que nuestra Carta Magna otorga facultades a los Ayuntamientos 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 normativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, empero surge en específico el problema de que la Ley Municipal del Estado de Oaxaca, objeto de nuestro estudio a través de esta investigación, sea en igual forma un tanto escueta o casi nula en señalar los parámetros a seguir para la aprobación del Bando en los Municipios de la entidad, así como omisa en delimitar en buena forma las bases normativas necesarias para la formulación, aprobación y publicación de dicho ordenamiento. Ante ello, resulta apremiante que una vez estudiada y analizada la ley de la que hablamos, se instrumenten a través de ella los lineamientos básicos para que los Ayuntamientos, como órganos colegiados, y la ciudadanía en general, puedan tener conocimiento en forma amplia de la naturaleza, alcance jurídico, forma de promulgación, publicación y contenido del Bando Municipal, pues de contemplar la Ley Municipal del Estado de Oaxaca los lineamientos específicos en relación al contenido del Bando de Policía y Gobierno, será factible que los Ayuntamientos, siguiendo esas directrices ejerciten la facultad legislativa material correspondiente y aprueben los ordenamientos jurídicos en cada periodo de gobierno o los reformen acorde a las necesidades de la propia entidad municipal.

QUINTA: Pero, no sería suficiente de realizar la anterior determinación sin además proporcionar a los Ayuntamientos la capacitación técnica y la asesoría jurídica necesaria con las cuales puedan aplicar idóneamente las bases normativas para la expedición de este reglamento gubernativo, mediante un detallado uso de la técnica jurídica para el procedimiento de elaboración y contenido normativo, de tal manera que así puedan emitir en sus jurisdicciones las normas administrativas en estudio.

SEXTA: Muy importante, resulta el hecho de que los órganos colegiados tengan presente en todo momento que el acto legislativo que realizan tiene como finalidad organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal, de tal suerte que al ser aprobado el Bando de Policía y Gobierno dentro del Municipio, con mayor eficacia podrá ofrecerse a la ciudadanía certeza, legalidad y seguridad jurídica en cuanto a la organización administrativa y regulación en las materias objeto de su competencia.

SÉPTIMA: Caso contrario, ante la falta de este reglamento, se presentarán diversas problemáticas municipales, tal y como nos lo deja ver el caso de Santa María Camotlán, uno de los Municipios que conforman la entidad oaxaqueña y que aún teniendo un crecimiento demográfico considerable, los servicios públicos indispensables y la infraestructura social necesaria, no cuenta con el Bando de Policía y Gobierno, situación que muestra de manera clara que ante la ausencia de disposiciones jurídicas las actuaciones administrativas al no tener un sustento legal revelan deficiencias notorias aún mayores a las que ya estamos acostumbrados –aunque no conformes a soportar- y la organización administrativa y el gobierno del Municipio se ven afectados por no existir disposiciones reglamentarias que conformen un marco regulador de los diferentes servicios públicos y materias a cargo de este ente administrativo.

OCTAVA: Resulta entonces, evidentemente necesaria, y nuestra propuesta va en este sentido, la implementación del instrumento que se trata en aquéllos Municipios que aún no cuentan con él, tomando en cuenta que las autoridades municipales siempre han tenido, tienen o mejor dicho deben ejercer sus funciones acatando normas jurídicas de diverso rango y especialidad, por que no puede haber administración ni gobierno sin apego al derecho, y sobre todo porque el Municipio tiene como una de sus atribuciones el aprobar este ordenamiento y de esta potestad no se puede hacer renunciamiento, como no se puede renunciar el ejercicio de ninguna de las potestades administrativas.

NOVENA: Por último, en virtud de que en materia de reglamentación municipal se ha dado un paso muy importante: los Municipios cuentan ahora con facultades plenas para regir su vida interna, concibiéndose con ello un cambio trascendental en el entorno del Municipio, esperamos que las autoridades municipales verdaderamente tomen conciencia de este logro y de la importante labor de legislar en aquellas cuestiones que le son propias. Tomando en consideración el contenido de este documento que ahora ofrecemos, de igual forma confiamos sirva de acicate a dichos gobiernos para elaborar las normas jurídicas que le sean necesarias y con ello eleven el nivel de vida de los ciudadanos en los renglones más importantes.

Estamos ante todo seguros que con la implementación del Bando de Policía y Gobierno se podrá encauzar al mejoramiento, progreso, desarrollo, beneficio, armonización y protección de las garantías de la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS

- ACOSTA ARÉVALO, José Octavio. Manual del Presidente y la Presidenta Municipal. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Primer curso. Décimo Quinta Edición. Edit. Porrúa, México, 2000.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés. *El Municipio en México ¿Bases normativas o reglamentos autónomos?*. México. ISAP, 1995.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford, 2da. Edición. México, D. F., 2002.
- BENÍTEZ DE LUGO, José. *El Municipio y sus Elementos Esenciales*. Edit. Mateu Cromo, 1986.
- BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. Sexta edición. Edit. Porrúa. México, 1970.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano. *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Edición, México, 1991.
- CARVAJAL MORENO, Gustavo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Porrúa, S. A. de C. V., México, 1999.
- CARRILLO ZALCE, Ignacio. *Apuntes para el Curso de Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Banca y Comercio, S. A., México, 1978.
- Congreso de la Unión. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. 3a. Ed., México. Miguel Ángel Porrúa, t. XI, 1985.
- *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Tomo I. Madrid, 1991.
- D´ORS, Alvaro. Una Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Rialp.
- DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*. Vigésimo segunda edición. Edit. Porrúa. México, 1996.

- DE OTTO, Ignacio. *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*. Edit. Ariel, S. A. Barcelona, 1987.
- *Diccionario de Sociología*. Fondo de Cultura Económica, cuarta reimpresión, México, 1971.
- *Enciclopedia Universal Ilustrada Espasa Calpe*. Tomo I. Editorial Espasa-Calpe, S. A., Bilbao-Madrid-Barcelona.
- FIGUEROA ALFONSO, Enrique. *Nociones de Derecho Positivo*. Edit. Harla, S. A. de C. V., México, 1992.
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Juicio de Amparo (estudios). La Jurisdicción Constitucional Mexicana*. Edit. Porrúa. México, 1964.
- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cuadragésima primera edición. Edit. Porrúa, S. A., México, 2001.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. Quincuagésima tercera edición; México, D. F., 2002.
- GASPARRI, Pietro. *Corso di diritto amministrativo*. Vol. I, Bologna, 1953.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emilio. *Derecho Municipal*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1991.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarta Edición. Edit. Porrúa, S. A., México, 1991.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *El Constitucionalismo en las Postrimetrías del Siglo XX, las Constituciones Latinoamericanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I. México, 1994.
- *Instrucción política y Práctica Judicial*. Madrid, 1641.
- *Manual de Derecho Administrativo*. segunda edición, Edit. Porrúa, S. A., México, 1967.
- MARÍA HERNÁNDEZ, Antonio. *Derecho Municipal. Parte General*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 159. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Primer Curso. Edit. Harla, Segunda Edición. México, 1995.

- PÉREZ GARCÍA, Arturo. *Los Municipios de Iberoamérica*. Puebla, 1992.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. México, 2003.
- RAMÍREZ GRONDA, J. D. *Diccionario Jurídico*. Edit. Claridad, S. A. de C. V., Sexta Edición, Buenos Aires. 1965.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. 21ª edición. Tomo I, Edit. Espasa-Calpe. Madrid, 1992.
- RECASÉNS SICHES, Luis. *Filosofía del Derecho*. Edit. Porrúa, S. A., México, 1961.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. *Derecho Urbanístico, Introducción al Derecho Mexicano*. La Gran Enciclopedia Mexicana. 2ª. Ed. México, 1983.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Edit. Porrúa, S. A. Décimo cuarta edición, México, 1988.
- SOTO PÉREZ, Ricardo. *Nociones de Derecho Positivo Mexicano*. Edit. Esfinge S. A. de C. V., México, 1991.
- TAU ANZOATEGUI, Víctor. *Los Bandos de Buen Gobierno de Río de la Plata, Tucumán y Cuyo*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires, Argentina, 2004.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima Cuarta Edición. Edit. Porrúa, México, 2001.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. *La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. México, 1983.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *El Derecho Dúctil. Ley, decretos, justicia*. Trad. Mariana Gastón; quinta edición; Madrid, España. Edit. Trotta, 2003.
- ZANGARA, Vincenzo. *Limiti Della funzione legislativa nell'ordinamento italiano*. Cedam. Casa Ed. Dott. Antonio Milani. Padova. 1955.

REFERENCIAS DE INTERNET

- *Archivo General de la Nación de México*. www.agn.gob.mx/archivos/82.html-6k-

- *Bandos de Virreyes y Gobernadores del Río de la Plata (1741-1809). Catálogo cronológico y temático.* www.miniterior.gov.ar/agn/doc-Escritos-fd1cat2.asp-27k-
- CABRERO MENDOZA, Enrique. *Hacia la Construcción de una Agenda para la Reforma Administrativa Municipal en México.*
www.municipio.org.mx/Agendam1.doc-
- *Curso de Derecho Administrativo.*
www.estade.org/derechopublico/cursodederechoadministrativousfq.htm -56k-
- *Diccionario de la Lengua Castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o motivos de hablar, los proverbios o refranes y otras cosas convenientes del uso de la lengua, 1726-1793. volúmenes 1 a 6.* es.wikipedia.org/wiki/Real_Academia_Española-36k-
- Dirección de Capacitación y Profesionalización del Servicio Público Local. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. *Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento. Carpeta Básica de Administración y Gobierno Municipal. Información Básica sobre Administración y Gobierno Municipal.* www.inafed.gob.mx/ - 23k -
- DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio. *Manual de Historia del Derecho Indiano.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C: Estudios históricos, núm. 47. Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición 1994, México, 1994.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?j=818->
- *El Hombre en Sociedad.*
[http:// icinfubb.ltd.cl/Apuntes/ Legislacion/hombreensociedad.pdf –](http://icinfubb.ltd.cl/Apuntes/Legislacion/hombreensociedad.pdf –)
- *En Torno a las Normas sobre la Producción Jurídica.* Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado.
www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/89/art/art9.htm-44k
- *Enciclopedia de los Municipios de México. Municipios, Estado de Oaxaca. Características del Gobierno, Reglamentación Municipal.* Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación.
www.inafed.gob.mx/ - 23k -

- ESCOBEDO MANSILLA, Ronald. *El Bando de Buen Gobierno, Instrumento de la Ilustración*. En memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, Tomo I, 1995.

<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=820->

- FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Edit. Porrúa, México, 1971, 14ª. Ed. Peniche Bolio, Francisco J. *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Porrúa, México, 1970. www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%201.htm-102k

- *Fuentes del Derecho*. Universidad Santa María, Facultad de Derecho. Barinas-Estado Barinas. Sinexi, S. A.,

www.monografias.com/trabajos26/fuentes-derecho/fuentes-derecho.shtml-80k-

- IBARRA, Joachin. *Diccionario Histórico y Forense del Derecho Real de España*. Volúmenes 1 y 2. Madrid.

Tarlton.law.utexas.edu/rare/dictsweb/r_Cornejo.html-10k-

- INEGI, CONAPO 2000. Oaxaca-de cara a la Nación-. *Municipios de Oaxaca. Santa María Camotlán*. www.oaxaca.gob.mx/ - 39k-

- Instituto de Desarrollo Municipal en Oaxaca. Servicios. *Reglamentación Municipal*. www.oaxaca.gob.mx/idemun/ - 4k -

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. *Servicios de Asesoría*. www.inafed.gob.mx/ - 23k –

- KELSEN, Hans, Autor; VERNENGO, Roberto J. Traductor. *Teoría Pura del Derecho*. 2a. Ed. ISBN 968-58-0032-4.

www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?!=1039 - 20k –

- *Leyes en Sentido Estricto*. Clasificación.

www.terra.com.gt/legal/articulo/html/cn11535.htm-32k-

- MACÍAS TORRES, María de la Luz. *Teoría General del Reglamento*. Universidad Abierta.

www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M.Macías María-Teoría gral reg.htm-95k-

- MALAGÓN PINZÓN, Miguel. *La Ciencia de la Policía y el Derecho Administrativo*. Estudios socio-jurídicos. Bogotá, Colombia. Enero-junio de 2004.

www.urosario.edu.co/.../jurisprudencia/volumen6_1/06%20Ciencia%20policia%20SocioJuridicos%20V6%20N1.pdf

- MATRAYA Y RICCI, Juan Joseph. *Catálogo Cronológico de Pragmáticas, Cédulas Decretos, Órdenes y Resoluciones Reales (1819)*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Revista de Historia del Derecho No. 2, 1974. Reedición facsimilar. www.geocities.com/iihd/Publicaciones.htm-23k

- *Perspectivas del Municipio Mexicano. Encuentro Legislativo*. Lunes 1º de mayo de 2006. www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=1229-50k

- RIVERA RUIZ, Maricela Irma. *Fuentes del Derecho Administrativo*. Universidad Abierta.

www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-DerAdmtvo.htm-204K

- TAU ANZOÁTEGUI, Víctor. *Los Bandos de Buen Gobierno de Buenos Aires en la Época Hispánica en Justicia, Sociedad y Economía en la América Española (siglos XVI, XIV y XVIII)*. Valladolid, 1983.

www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/77/bib/bib32.htm-30k

- TINAJERO VILLAMAR, Francisco. *La Reforma de la Constitución-Potestad Reglamentaria*. Edit. Ildis.

www.estade.org/derecho_publico/cursodederechoadministrativousfq.htm-56k-

- TORRES ESTRADA, Pedro. *La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional Directa de Protección, Estudio Comparado de los Supuestos Español y Mexicano*. Instituto de investigaciones jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. ISBN 970-32-2792-9.

www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1786-27k-

- VALENCIA CARMONA, Salvador; ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El Municipio en México y en el Mundo – Función Legislativa del Municipio-*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Primer

Congreso Internacional de Derecho Municipal. Primera edición: 2005.
www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1736 - 25k

- ZAVALA EGAS, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. Edit. Edino. Guayaquil, Ecuador, 2003.

www.estade.org/derechopublico/cursododederechoadministrativousfq.htm-56k-

LEGISLACIÓN

- *Bando de Policía y Gobierno de Huajuapán de León*. Periodo Constitucional 2005-2007.

- *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Centro*. Tabasco. 8 de diciembre de 2004.

- CARBONELL, Miguel. Coordinador. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Tomo IV, Decimoséptima edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, Edit. Porrúa. México, 2003.

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Vigente al 2005.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2005.

- *Ley Federal del Trabajo*. Vigente al 2005.

- *Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora. Código Municipal para el Estado de Coahuila*. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local.
www.inafed.gob.mx/ - 23k -

- *Ley Municipal para el Estado de Oaxaca*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
[info4.juridicas.unam.mx/ adprojus/leg/21/517/default.htm?s=](http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/21/517/default.htm?s=) - 47k -

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Vigente al 2005.
- *Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/8/176/default.htm?s=-42k-
- *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. www.elocal.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC *Ley Organica del Municipio Libre del Estado d* - 612k -
- *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero*. Vigente al 17 de junio de 2003. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actividad Jurisdiccional. Consulta en Línea de la Legislación Estatal. Guerrero. www.scjn.gob.mx/ - 26k -
- *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/ - 23k -
- *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Vigente al 1 de enero de 2006. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Actividad Jurisdiccional. Consulta en Línea de la Legislación Estatal. Estado de México. www.scjn.gob.mx/ - 26k -
- *Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. [info4.juridicas.unam.mx/ adprojus/leg/22/549/default.htm?s=-46k -](http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/22/549/default.htm?s=-46k-)
- *Ley Orgánica Municipal de los Municipios del Estado de Tabasco*. Vigente al 2006. tsj-tabasco.gob.mx/legislación/Leyes y Códigos/leyeshtml/...-440k
- *Ley Orgánica Municipal del Municipio del Estado de Zacatecas*. Vigente al 1 de enero de 2006. Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. Servicios de Información. Información y Análisis sobre Legislación y Reglamentación Municipal. Legislación Básica Local. www.inafed.gob.mx/ - 23k -

- *Ley Orgánica Número 9 del Municipio Libre del Estado de Veracruz Llave*. Vigente 1 de enero de 2006.

REVISTAS JURÍDICAS

- BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Impulso al Nuevo Federalismo Mexicano*. Revista Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España. México, 1996.

- Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Proceso Reglamentario. Marco Jurídico del Municipio*. Textos Jurídicos Municipales No. 2. México, 1985.

- *Compendio de Providencias de Policía del Segundo Conde de Revillagigedo*. Boletín del Instituto de Investigaciones Bibliográficas. Suplemento 14-15, México, 1983.

- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge; PÉREZ LÓPEZ, Miguel; NÚÑEZ MERCADO, Juvenal Alejandro y VALENCIA CARMONA, Salvador. *La Reforma Constitucional de 1999 al Artículo 115, Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 4, enero-julio de 2001.

- Revista Jurídica. Prisma Legislativo. BLAS LÓPEZ, Cuauhtémoc; JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel. Colaboradores. *Usos y Costumbres Calificaciones y*

Descalificaciones. Órgano informativo de la LVI Legislatura del Estado de Oaxaca. Año 1, No. 4, Septiembre-October de 1997.

JURISPRUDENCIA

- *Fuerza obligatorias de los reglamentos*. Semanario Judicial de la Federación, Tomo. 4. 5ª. Época.

- *Leyes Estatales y Reglamentos en Materia Municipal. Esquema de las Atribuciones Constitucionales que derivan de la Reforma al Artículo 115, Fracción II, Segundo Párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 133/2005

- *Leyes Estatales en Materia Municipal. Deben determinar las normas que constituyen bases generales de la administración pública municipal y las de aplicación supletoria.* Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 127/2005.

- *Leyes Estatales en Materia Municipal. Efectos de la declaratoria de invalidez relativa cuando deriva de la omisión de las legislaturas de precisar que normas son imperativas a los Municipios y cuáles pueden aplicar supletoriamente.* Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 128/2005.

- *Leyes Estatales en Materia Municipal. Objetivo y Alcances de las Bases Generales de la Administración Pública Municipal.* Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 131/2005.

- *Municipios. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria.* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, t. XXII, octubre, 2005; tesis: P./J. 132/2005.

- *Sanciones Administrativas. Cuando tengan como sede reglamentos gubernativos o de policía, sólo podrán consistir en multa o arresto, lo que no*

acontece cuando su fundamento sea la ley. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIX, Junio de 2004. Tesis: 1a. LXXIV/2004.

- *Sanciones Administrativas. Las normas que las establecen no vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, cuando en distintos preceptos legales se encuentren definidos.* No. Registro: 179.453. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XXI, Enero de 2005. Tesis: 1a./J. 126/2004.

ANEXOS

ANEXO 1

ESCUELA DE DERECHO “LIC. JESÚS ROJAS VILLAVICENCIO” INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CLAVE: 8906-09

Licenciatura en Derecho

Con el propósito de recopilar información respecto a la ausencia del Bando de Policía y Gobierno en el Municipio de Santa María Camotlán, Estado de Oaxaca, se le pide por favor conteste el siguiente cuestionario.

1. Nombre.
2. Ocupación.
3. ¿Ha desempeñado algún cargo público?.
4. ¿Sabe Usted qué es un Bando de Policía y Gobierno?.
5. ¿Se aprobó o se ha aprobado el Bando de Policía y Gobierno en su gestión?.
6. ¿Si no existió o no existe un Bando de Policía y Gobierno, cómo fundamentaban o fundamentan las autoridades municipales las sanciones administrativas?.
7. ¿Qué opinión tiene de la facultad legislativa material del Ayuntamiento?.
8. ¿Cuáles cree son las posibles consecuencias de aplicar la ley al arbitrio de los gobernantes?.

Comentarios adicionales.

ANEXO 2

ESCUELA DE DERECHO “LIC. JESÚS ROJAS VILLAVICENCIO” INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CLAVE: 8906-09

Licenciatura en Derecho

Con el propósito de recopilar información respecto a la ausencia del Bando de Policía y Gobierno en el Municipio de Santa María Camotlán, Estado de Oaxaca, se le pide por favor conteste el siguiente cuestionario.

9. Nombre.
10. Ocupación.
11. ¿Sabe usted qué es un Bando de Policía y Gobierno?.
12. ¿Sabe Usted cuáles son las conductas permitidas y/o prohibidas en el Municipio?.
13. ¿Ha sido objeto de sanción administrativa?.
14. ¿Si no existe un Bando de Policía y Gobierno, como habitante, cómo se conduce al interior del Municipio?.
15. ¿Cuáles son las problemáticas que se presentan al interior del Municipio?.
16. ¿A qué atribuye esas problemáticas?.

Comentarios adicionales.

Recibi' original
12-04-2005

ANEXO 3

Asunto: **Se solicita copia fotostática del Bando de Policía y Buen Gobierno.**

C. PROFRA. ISABEL M. H. HERRERA RAMIREZ
PRESIDENTA MUNICIPAL
H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL
SANTA MARIA CAMOTLÁN, HUAJUAPAN DE LEÓN
OAXACA.
P R E S E N T E .

ALFREDO ROJAS PACHECO, mayor de edad, promoviendo por mi propio derecho, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones y toda clase de documentos la casa marcada con el número veinte de la Calle 16 de Septiembre en esta población, autorizando para recibirlas en mi nombre y representación a la C. LIBIA ROJAS REYES, ante Usted respetuosamente comparezco y digo:

Que, con fundamento en los artículos 6° y 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3° y 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, solicito me proporcione copia fotostática del **BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO** correspondiente a este Municipio, o bien, en su defecto me permitan revisarlo en el lugar y hora que se me indique.

Por lo anteriormente expuesto, a Usted **C. PRESIDENTA MUNICIPAL**, atentamente pido:

PRIMERO.-Tenerme con el presente escrito solicitando copia fotostática del **BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO** correspondiente a este Municipio.

SEGUNDO.-En su defecto, me permitan revisarlo en el lugar y hora que al efecto se señalen.

Atentamente

C. ALFREDO ROJAS PACHECO

C.c.p. C. Oscar Pérez Pérez .-Síndico Municipal, H. Ayuntamiento Municipal Constitucional, Sta. Ma. Camotlán, Huaj; Oax.-Presente.

Santa María Camotlán, Huajuapan de León, Oaxaca. 12 de abril de 2005.

Recibi' original
12-04-2005
Por ausencia