

## FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL MUNICIPIO

Reynaldo ROBLES MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes*. III. *Constitución de Cadiz*. IV. *Constitución de 1824*. V. *Constitución de 1836*. VI. *Constitución de 1857*. VII. *Época prerrevolucionaria*. VIII. *Constitución de 1917*. IX. *Reforma al artículo 116 del 6 de febrero de 1976*. X. *Reforma del 3 de febrero de 1983*. XI. *Naturaleza jurídica del municipio*. XII. *Acto legislativo*. XIII. *Acto reglamentario*. XIV. *Análisis del acto que realiza el ayuntamiento al crear normas*. XV. *El ayuntamiento como parte integrante del Constituyente permanente de la entidad federativa, de la que forma parte*. XVI. *El ayuntamiento como órgano legislativo del municipio*.

### I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo proponemos que al acto legislativo que emana del ayuntamiento se le reconozca como tal, y no se califique como reglamento, en virtud de que dicho acto proviene de un órgano que reúne todas las características que se requieren para realizar la función legislativa. El proceso que se sigue en su elaboración, es legislativo; sus características son las de un acto legislativo (general, abstracto, impersonal y coercitivo), de tal manera que consideramos que desde el punto de vista material, los elementos intrínsecos del acto corresponden a la ley; desde el punto de vista formal, el acto es emanado por un órgano fundamentalmente 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.

Por eso el problema que planteamos se refiere al reconocimiento en la Constitución de que el acto emanado por el ayuntamiento cuando tiene las características de generalidad, abstracción, imparcialidad y coerci-

bilidad, es una ley. Esta propuesta redundaría en beneficio de una conciencia más clara de la función que realizan los ayuntamientos, en el fortalecimiento del gobierno municipal. La hipótesis sería: si se reconoce que el ayuntamiento realiza una función legislativa al expedir disposiciones de carácter general, abstractas e impersonales, se fortalece la esencia del gobierno municipal.

Para fundamentar esta propuesta analizaremos cuál ha sido la función que le corresponde al municipio históricamente, cuál es la finalidad que se le ha atribuido, lo que esperan de él sus vecinos, así como las funciones y las atribuciones que debe realizar para alcanzar el ideal que del municipio el constituyente pretendió.

Por otra parte, examinaremos la naturaleza jurídica del municipio para fortalecer el concepto que se tiene a partir del 23 de diciembre de 1999, de que el ayuntamiento es un órgano de gobierno. Asimismo, la diferencia entre reglamento y ley, y haremos el estudio del ayuntamiento como órgano legislativo del municipio.

## II. ANTECEDENTES

Municipio. Palabra antigua muy respetada, muy usada; sin embargo, no ha perdido su frescura, su contenido de esperanza y promesa; sigue siendo una expectativa de libertad, de una vida digna de autogobierno, de democracia.

Roma. Los romanos implementaron el municipio como una solución práctica, que les permitió superar la carencia del ejército de administradores que requerían para gobernar las ciudades conquistadas sometidas a su imperio. Ellos contaban con ejércitos numerosos y eficientes que dominaban el arte de la guerra, pero sobre todo el de ganar batallas; y resolvieron los problemas de los pueblos sometidos ofreciéndoles y permitiéndoles conservar sus tradiciones, costumbres, religión, y, lo más importante, autogobernarse. Este estímulo fue lo que permitió al imperio romano acrecentar territorios y conservarlos. A cambio de la posibilidad de autogobernarse los pueblos debían pagar un *munus*, esto es, un gravamen, y al conjunto de vecinos obligados a pagar ese *munus* se les denominó *municipium*.

El municipio romano se extendió en el mundo conocido en esa época, y acrecentó el imperio romano, que tenía como característica la capacidad de autogobernarse, dependiendo del orden jurídico superior de los romanos.

España. El esquema se repite en España, donde el rey tenía la necesidad de defender su territorio de la invasión de los moros, y en donde un grupo de vecinos aspiraba a vivir en libertad, a autogobernarse, y ambas partes convienen en que el rey autoriza a un grupo de vecinos a fundar municipios en donde tendrían el derecho de autogobernarse, pero también la obligación de defender su territorio con las armas en su carácter de milicianos, y así los vecinos de los municipios recuperaron el territorio español, logrando expulsar a los moros.

Francia. En este país se repite la experiencia municipal. En el siglo XI se fundan municipios a través de concesiones otorgadas por el rey, así como por los príncipes y los señores feudales, y a través de una carta en la cual el otorgante concedía el autogobierno a los vecinos y éstos se obligaban a cumplir ciertas prestaciones.

Las cartas tenían forma de diploma; eran breves, formales y solemnes, contenían un juramento común —*jura comunia*— de ayuda mutua entre los vecinos y entre éstos y el señor que les otorgaba el derecho. En dichas cartas se establecían las potestades que se otorgaban a los vecinos, y la fundamental era la de autogobernarse; se señalaba también la obligación a cargo del municipio y a favor del señor otorgante, que regularmente era la condición por la cual les había otorgado la carta. Los principales motivos por los que se otorgaron las cartas fueron los siguientes:

- Proporcionar, en ciertos casos, soldados para el ejército del señor feudal, rey o príncipe, por compraventa; por rebelión armada, en algunos casos por razones especiales, para mantener y preservar la paz en aquellos territorios en donde se realizaban ferias, y las cuales le producían dividendos al señor, el cual para lograr que la gente acudiese debería garantizar la seguridad y la paz del territorio.

México. Aquí encontramos como antecedente del municipio el hecho de que Hernán Cortés rompió con Diego de Velázquez, por lo que tenía que legitimar su empresa, y lo hizo a través del municipio, fundando el de la Villa Rica de la Vera Cruz, el cual fue un órgano de gobierno que legitimó al ejército de Cortés y ordenó la conquista de México.

El primer municipio en México, el de la Villa Rica de la Vera Cruz, tenía facultades legislativas. Las primeras leyes que regularon nuestro

territorio emanaron de su Ayuntamiento, “Las Ordenanzas de Cortés” de 1524 y 1525.

Después de Cortés, los fundadores de pueblos continuaron disfrutando del derecho de hacer ordenanzas. Felipe II, en sus ordenanzas, confirmó esta disposición. Carlos V limita este derecho, al establecer, por cédula del 25 de junio de 1630, que “las audiencias reales vieran y examinaran las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por dos años y las remitan a nuestro Real Consejo de Indias, para en cuanto a su confirmación provea lo que convenga”.

Particular interés ofrecen las ordenanzas, que al decir del licenciado Moreno<sup>1</sup> eran un cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían venderse éstos; los requisitos que debían llenarse para poder realizar ciertas actividades, generalmente comprobando mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llena todas las exigencias señaladas en las mismas ordenanzas, tales como otorgar fianzas para que los maestros no se fuesen con las obras, prohibición de ejercer más de dos oficios; al mismo tiempo, las ordenanzas regulaban la organización de los gremios y la vigilancia e inspección de su funcionamiento; establecían que deberían existir dos veedores por cada gremio nombrados por el ayuntamiento, quienes se encargaban de examinar a los aspirantes al ejercicio de una profesión o actividad reglamentada, de inspeccionar los obrajes y tiendas establecidas, en auxilio de los alcaldes, fieles y corregidores y demás justicias a quienes informaban de las observaciones que encontraran, para que éstos, de acuerdo con sus facultades, tras de conocer las infracciones y conflictos surgidos de la aplicación de las ordenanzas, fallaran imponiendo sanciones que iban desde la multa y los azotes hasta el destierro, la inhabilitación e inclusive la muerte.

<sup>1</sup> Moreno, Manuel M., *Breve reseña histórica y administrativa del Distrito Federal*, cit. por Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 169.

Como medida de protección a los intereses del público y para evitar las competencias desleales y ruinosas entre los industriales y comerciantes, las ordenanzas señalaban muchas veces los precios a que debían venderse los artículos y las distancias que como mínimo debían guardar un establecimiento con respecto de otro semejante; como las ordenanzas de panaderías, que limitaba el número de estos establecimientos.

Las ordenanzas prevenían que no se echaran inmundicias en las calles y plazas; que no se tirara agua por las ventanas; que no se dejara en las calles ni acequias bestias muertas; que se cercaran los solares; que los perros estuvieran amarrados; que las vacas no estuvieran en las casas de la ciudad; otras prohibían la portación de armas; las ordenanzas de 1572 establecían “que ninguna persona de ningún Estado, calidad o condición que sea, sea osada a sacar de esta ciudad, ni seis leguas en contorno, trigo y maíz por junto para otras partes, ni otros bastimentos, so pena de pedimento de ellos”. Las ordenanzas también regulaban las siguientes actividades: las de los aceiteros, agujeteros, albañiles, bordadores, calceteros y sastres, caleros, caldereros, cereros, carderos, carniceros, carpinteros, carroceros, cerrajeros, chapineros, confiteros, cordoneros, corredores, surtidores, doradores, escultores, guarnicioneros, maestros de escuela, espaderos, guanteros, harineros, herreros, hiladores, jaboneros, loceros, madereros, maniseros, panaderos, pañeros, pedreros, pintores, roperos, sayaleros, silleros, sombrereros, viñateros, tenderos, tintoreros, toneleros, torneros, plateros, fundidores, veleros, hierberos, zapateros, zurradores y otras varias.

### III. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La Constitución española de Cádiz de 1812, 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 octava señalaba “formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provisional, que acompañará con su informe”.

Como es de verse, este ordenamiento le daba facultades al ayuntamiento para formar y proponer sus ordenanzas municipales ante las cortes y éstas las tenían que aprobar.

#### IV. CONSTITUCIÓN DE 1824

La Constitución de 1824, siguiendo el modelo norteamericano, respetaba la organización interna de las entidades federativas, y así lo señaló en su artículo 161, en donde establecía las atribuciones de los estados; en la fracción I señalaba: “De organizar su Gobierno y administración interior, sin oponerse a ésta Constitución ni al Acta Constitutiva”.

#### V. CONSTITUCIÓN DE 1836

Esta Constitución centralista reguló con más detalle a los ayuntamientos, aunque los constriñó subordinándolos a la autoridad de los departamentos, prefectos y suprefectos y centralizando el poder; así, en el 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”.

El proyecto de Constitución del 26 de agosto de 1842 siguió la misma política que la Constitución de 1824, y señala en el artículo 24: “La administración interior de los estados, será enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal”.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 12 de junio de 1843, regresan al mismo sistema de la Constitución centralista de 1836, al establecer en su artículo 134: “De las facultades de las Asambleas Departamentales”, en su fracción X dispone “hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural”, en su fracción XII señala: “aprobar los planes de arbitrios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural”; en su fracción XIII señala: “aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las Municipalidades”.

## VI. CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución Federal de 1857 conserva el mismo criterio que la Constitución de 1824 respetando la atribución de la entidad federativa para regular su gobierno interno.

## VII. ÉPOCA PRERREVOLUCIONARIA

El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central; los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que debían cumplir órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representaba; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad, y generalmente eran conocidos como jefes políticos o prefectos; en Guanajuato se les denominaba jefes de policía; en Jalisco, directores políticos; en Sonora, prefectos populares, y en Tamaulipas, visitadores. Aunque con diferentes denominaciones, sus funciones eran similares en todo el país, y las principales eran:

1. Ser autoridades intermedias entre el municipio y el estado.
2. Sujetar y centralizar la actividad municipal a la voluntad del gobernador.
3. Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.
4. Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones.

Por esto, los jefes políticos representaban a la dictadura y el absolutismo de los municipios; por eso la lucha fue en contra de ellos. En los albores de la revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos sus autoridades locales, excluyendo al gobierno central de los asuntos de la competencia exclusiva de los municipios. Por ello, la libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la revolución, ideal que está latente en los principales planes y programas de los caudillos revolucionarios. Así podemos ponderar como ejemplo:

### *A. Los puntos básicos del liberalismo, del 1o. de julio de 1906*

En San Luis Misuri, los Flores Magón, que fueron los principales dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, lanzaron el “Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano”, en el cual recogen las aspiraciones de reformas políticas y sociales. En relación con el municipio, en dicho documento se señalaba: “la supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento”. En el punto 5 se precisaba: “La supresión de los jefes políticos”, y en el 46, “la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal”.<sup>2</sup>

### *B. Plan Político Social*

Proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, el 18 de marzo de 1911. Es un plan de quince puntos, donde se tocan los problemas políticos, agrarios, laborales y educativos. En el punto VI se señala que “se reorganizarán las municipalidades suprimidas”.<sup>3</sup>

### *C. Pacto de La Empacadora o Plan Orozquista, del 15 de marzo de 1912*

Este plan fue fundamental para desconocer a Francisco I. Madero por no haber cumplido con los propósitos de la Revolución, se le declara traidor y se desconoce su gobierno, se plasman las principales necesidades y anhelos de nuestro pueblo, y en lo que se refiere al municipio se señala:

ART. 28.- La revolución hará efectiva la independenciam y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.

ART. 29.- Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución mexicana*, p. 100.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 156.

#### D. *Ley del Municipio Libre, expedida por Venustiano Carranza en Veracruz, el 26 de diciembre*

Esta ley fue una adición al Plan de Guadalupe, y, posteriormente, Venustiano Carranza la elevó a la categoría constitucional, al reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, que quedó de la siguiente manera:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del Estado.

### VIII. CONSTITUCIÓN DE 1917

El artículo 115 reguló al municipio libre; no establecía la facultad reglamentaria, pero tomando en cuenta que consideraba al ayuntamiento como un órgano de administración, se puede inferir que reconocía facultades de reglamentación, pero sin decirlo 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, como la de los estados de México y Oaxaca, que señalaban que los ayuntamientos desempeñarían dos clases de funciones:

1. Las de legislación, para el régimen de gobierno y administración del municipio.
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.

### IX. REFORMA AL ARTÍCULO 115 DEL 6 DE FEBRERO DE 1976

A través de esta reforma se le dio competencia a los municipios para expedir las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativos a la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La fracción IV decía: “Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia”.

## X. REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983

En esta reforma se elimina la facultad legislativa y se establece expresamente la facultad de los ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que le señale la legislatura, y en la fracción II del mencionado artículo 115 se señala: “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”.

Este párrafo de la fracción II fue modificado por la reforma del 23 de diciembre de 1999, para señalar que:

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

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

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

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;

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

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

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

## XI. NATURALEZA JURÍDICA DEL MUNICIPIO

### Órgano descentralizado de la administración pública

Aunque ha sido superada esta corriente de opinión que consideraba al municipio como una forma de organización administrativa, una descentralización por región, que sostuvieron los maestros Serra Rojas y Gabino Fraga en sus libros de derecho administrativo, en los que se consideraban:

Para Serra Rojas,

La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.<sup>5</sup>

El maestro Gabino Fraga sostiene que “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>6</sup>

“La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos

<sup>5</sup> Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 220.

<sup>6</sup> Fraga, Gabino, *op. cit.*, p. 206.

que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.<sup>7</sup>

Estos autores tratan de acomodar la figura del municipio jurídico de México a la teoría francesa, principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que éste expresa, tanto en su *Derecho administrativo* como en su obra *Theoria generale des modes de gestion de servises publics en Belgique*.

Sin embargo, los autores nombrados dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una federación, donde el municipio tiene características diferentes al francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina.

Además, aunque es cierto que el municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias sustanciales, como son:

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del Ejecutivo, que transfiere una porción de su competencia.

El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea federal, estatal o bien, municipal.

La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse, y nunca una obligación.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos o desaparecidos en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad, y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado.

Actualmente, en la teoría han sido superadas estas posiciones, ya que se ha entendido que el municipio no es parte del Ejecutivo ni sus atribuciones se derivan de éste; que el municipio nace por mandato del pueblo, como forma de organización política, y dicho mandato quedó plasmado en el artículo 115 constitucional, que el municipio es un imperativo de organización política administrativa y territorial, para las entidades fe-

<sup>7</sup> *Ibidem.*, p. 219.

derativas, que es la única y exclusiva forma que tienen las entidades para organizarse.

El municipio es un nivel de gobierno; es la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra Revolución mexicana.

El municipio está fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el gobierno federal y los estados federados, y, en segundo lugar, entre éstos y los municipios.

La Constitución mexicana, en el artículo 115, establece que el ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal, esto a partir de la reforma del 23 de diciembre de 1999, ya que con anterioridad se calificaba como órgano de administración; asimismo, el artículo 105 constitucional legitima al municipio como sujeto del proceso en la 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; sin embargo, aún existe un rezago, una limitación para este nivel de gobierno: no se le reconoce formalmente su capacidad legislativa, la que de hecho realiza.

Es importante destacar la diferencia entre administrar y gobernar, para entender las características y atributos que la ley le debe reconocer al municipio, para ser congruentes con el ideal plasmado por el pueblo en el artículo 115 constitucional, al consagrar al municipio como forma de organización política.

## 1. *Administración*

Por administración pública entendemos el conjunto de órganos que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo; tiene como actividad principal la prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad; esto es, la administración es la responsabilidad directa del Ejecutivo.

El Ejecutivo es unipersonal, y su ejercicio lo realiza a nivel federal el presidente de la República; a nivel estatal, el gobernador, y a nivel municipal, el presidente del municipio.

## 2. *Gobernar*

“Gobernar” proviene del latín *gubernatio*, *-onis*, que implica dirigir, regir, mandar, 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 conjunto de órganos del Estado, el conjunto de poderes del Estado, la dirección del Estado.

El gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan las actividades necesarias para alcanzar los fines que establece el orden jurídico de un Estado.

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 éste se encuentra incluido en una parte del gobierno.

En seguida vamos a analizar la diferencia entre acto legislativo y acto reglamentario para estar en posibilidad de distinguir las diferencias y precisar la naturaleza de las disposiciones denominadas reglamentos por el artículo 115 de la Constitución.

## XII. ACTO LEGISLATIVO

El acto legislativo es una declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual, en ejercicio de sus funciones, crea, reconoce, modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, impersonal, abstracta, permanente y coercitiva con objeto de regular interacciones humanas.

### 1. *Características intrínsecas del acto legislativo*

Es general, abstracto, impersonal, permanente y coercitivo.

### 2. *Características del órgano que lo emite*

El órgano de gobierno encargado de producir los actos legislativos es un cuerpo colegiado que funciona en asambleas deliberativas que toma sus decisiones por mayoría de votos. Los actos que producen reciben el nombre de ley.

### 3. *Proceso de elaboración del acto legislativo*

El proceso que sigue el órgano colegiado para emitir el acto legislativo consta de las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación y promulgación.

## XIII. ACTO REGLAMENTARIO

El acto reglamentario es la declaración unilateral de la voluntad del titular del Ejecutivo, el cual, en el ejercicio de sus facultades, provee en la esfera administrativa la normatividad necesaria para poder ejecutar una ley estableciendo los medios necesarios para ese fin, produce los mismos efectos que la ley y tiene las mismas características.

### 1. *Características intrínsecas del reglamento*

Es general, abstracto, impersonal, permanente y coercitivo.

### 2. *Características del órgano que lo emite*

Órgano unipersonal, el titular del Ejecutivo.

### 3. *Proceso de elaboración*

Como es una decisión personal, no existe una regulación determinada para su elaboración.

El reglamento tiene su fundamento en la facultad que tiene el Ejecutivo, de proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de una ley. La jurisprudencia 404, visible en el *Apéndice 1917-1985*, tercera parte, página 709, establece:

la facultad reglamentaria determina que el Ejecutivo puede expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas de los ordenamientos jurídicos expedidos por el congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley.

Las diferencias entre acto legislativo y acto reglamentario las encontramos en el órgano del cual emana; se denomina “ley” al acto emanado del Poder Legislativo, y “reglamento” al acto emanado del titular del Ejecutivo, aunque desde el punto de vista intrínseco los dos actos tienen las mismas características: que son generales, impersonales, abstractos, permanentes y coercitivos.

Tomando en consideración la integración del órgano del que emanan, el órgano Legislativo es un cuerpo colegiado que funciona en asambleas deliberativas y que toma sus decisiones por mayoría de votos, y por otra parte, el Ejecutivo es un órgano unipersonal.

La finalidad del reglamento es más restringida, ya que su objeto es facilitar y propiciar la exacta observancia a la ley; el reglamento es una extensión de la ley a la que desenvuelve y desarrolla en detalle para permitir la aplicación de ésta a casos concretos; es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley que reglamenta.

El reglamento tiene sus límites precisados en su propio objeto, que es facilitar la ejecución de la ley sin que pueda exorbitar la ley.

#### XIV. ANÁLISIS DEL ACTO QUE REALIZA EL AYUNTAMIENTO AL CREAR NORMAS

Analicemos el acto que realiza el ayuntamiento. En primer lugar, veamos si corresponde por sus características a un órgano Ejecutivo o a un órgano Legislativo.

Ya hemos señalado que por error, la Constitución señalaba que el ayuntamiento era el órgano de administración del municipio; ahora ya precisa que es un órgano de gobierno.

##### 1. *Características del ayuntamiento*

Es un órgano colegiado que funciona en asambleas deliberativas que toma sus decisiones por mayoría de votos. Sus integrantes representan al pueblo, se eligen por mayoría relativa y por representación proporcional.

##### 2. *Proceso de elaboración de las normas que emite el ayuntamiento*

Es un proceso que se integra por las mismas etapas del legislativo, esto es: iniciativa, discusión, aprobación y promulgación.

## XV. EL AYUNTAMIENTO COMO PARTE INTEGRANTE DEL CONSTITUYENTE PERMANENTE DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, DE LA QUE FORMA PARTE

En algunas entidades federativas los ayuntamientos son integrados al constituyente permanente, con facultades para reformar sus Constituciones locales; esto es, no sólo reconocen su carácter de órganos legislativos, sino que los incorporan al órgano superior, al encargado de reformar la ley suprema de la entidad.

Analicemos el panorama nacional para percatarnos de cuál es la importancia del ayuntamiento como órgano legislativo.

San Luis Potosí es la única entidad federativa en donde se requiere la aprobación de las tres cuartas partes de los ayuntamientos para poder reformar su respectiva Constitución.

Entidades federativas en donde se requiere la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos para poder reformar su respectiva Constitución: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

Entidades federativas en donde se requiere la aprobación de la mitad más uno de los ayuntamientos para poder reformar su respectiva constitución: Coahuila y México.

Chihuahua establece que para poder reformar su Constitución se requiere la aprobación de los ayuntamientos, que representen más de la mitad de la población radicada en el estado.

Entidades federativas en donde se requiere la aprobación de dos tercios de los ayuntamientos para poder reformar su respectiva Constitución: Nayarit, Querétaro y Zacatecas.

Estados en los que no se les da participación a los ayuntamientos en las reformas a su Constitución. Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

El municipio es un nivel de gobierno, que tiene una esfera de competencia con funciones legislativas, que las realiza a través de un órgano colegiado, deliberativo, el cual satisface los requisitos del órgano legislativo, ya que el carácter de las normas que expide 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 y deliberativo llamado ayuntamiento.

## XVI. EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO LEGISLATIVO DEL MUNICIPIO

El ayuntamiento satisface los requisitos de integración y funcionamiento del órgano Legislativo.

### 1. *Integración de los órganos legislativos*

Se integran de forma colegiada y es pluripartidista; participan representantes electos por mayoría relativa y por representación proporcional.

El ayuntamiento satisface estos requisitos, ya que es un cuerpo colegiado integrado por representantes de elección popular pluripartidista, mediante mayoría relativa y representación proporcional.

### 2. *Funcionamiento de los órganos legislativos*

Funcionan en asambleas deliberativas, sus decisiones las toman por mayoría de votos para crear una ley y siguen un proceso integrado por varias etapas, que son: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación.

El ayuntamiento satisface estos requisitos, ya que funciona en asambleas legislativas, y para aprobar sus normas también sigue el proceso de iniciativa, discusión, aprobación y promulgación.

De la comparación, encontramos que existen las mismas características entre un órgano Legislativo y un ayuntamiento, por lo que podemos concluir que el ayuntamiento es el órgano Legislativo del municipio.

Ahora analicemos el acto que produce el órgano Legislativo, esto es, el acto legislativo, que es el resultado de la actividad realizada por la legislatura, la cual tiene como finalidad crear leyes, y la ley tiene como características ser un acto unilateral emanado de un órgano Legislativo mediante un proceso establecido, y las características de ese acto son general, abstracto, impersonal, permanente y coercitivo, con la finalidad de regular relaciones interpersonales.

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 hemos concluido que el ayuntamiento no es un órgano administrativo, que inclusive así lo reconoce el artículo 115 constitucional, al señalar que es un órgano de gobierno, y sobre todo porque satisface los requisitos y características de un órgano Legislativo, tenemos que llegar a la conclusión de que la norma que emite el ayuntamiento no es un reglamento, sino una ley.

### *3. Beneficios que producirá el hecho de reconocer constitucionalmente que la norma que emana de un ayuntamiento es una ley*

Desde el punto de vista político, se fortalecería al municipio como nivel de gobierno, tendencia política que se ha manifestado y que se plasmó en la reforma del 23 de diciembre de 1999, en donde se pretendió fortalecer las capacidades institucionales de los ayuntamientos para legitimar su acción de gobierno. Por lo tanto, sería congruente reconocer nominalmente como ley la norma que emana del ayuntamiento, ya que la actividad legislativa es propia del gobierno.

Técnicamente, el reglamento es una disposición más limitada, ya que se deriva de una norma ordinaria, de la cual depende, y su finalidad es desenvolver y desarrollar el supuesto que establece, para hacerlo aplicable a un caso concreto; es un instrumento de apoyo para la ejecución de la ley concreta.

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. La finalidad de la norma emanada del ayuntamiento es regular la organización interna de los aparatos de gobierno y administración, y como ejemplo podemos señalar que el reglamento de funcionamiento interno del ayuntamiento es específico en cada municipio y establece las disposiciones para regular las relaciones internas que surgen con motivo de las actividades que realiza

este órgano de gobierno, como son: el lugar donde se deben celebrar las sesiones de cabildo; el día y hora en que deben celebrarse las sesiones; el ceremonial que debe observarse; las participaciones de los integrantes del cabildo, entre otras cuestiones.

El Reglamento Interno de la Administración Pública señala los órganos, sus actividades y sus atribuciones, así como los requisitos que deben satisfacer los titulares de los órganos, sus relaciones entre sí y entre éstos y los particulares.

También debemos destacar los reglamentos que regulan las relaciones que se derivan de las actividades que se realizan con motivo de la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio. Los reglamentos que establecen la organización y regulan la participación popular de los vecinos.

#### 4. *Desventajas de denominar leyes a la norma emanada por el ayuntamiento*

Desde el punto de vista del contenido, no existe ninguna desventaja, y desde el punto de vista de su eficacia, la norma se aplica igual, llámese reglamento o ley; no encontramos ninguna desventaja ni ningún perjuicio, ni político ni administrativo ni legal.

De tal manera, podemos concluir que el ayuntamiento elabora leyes, y no reglamentos, como equivocadamente los califica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción II.