

## **A. POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL**

### **1. Facultad reglamentaria**

*Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XV, enero, 2002, tesis: P./J. 132/2001, p. 1041.*

#### **FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.**

Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer 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, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

*Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 132/2005, p.2069.*

#### **MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.**

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas 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: a) el reglamento tradicional de detalle de las 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 II 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 exclusiva, 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 se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

*Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. X, diciembre, 1999, tesis: P. XCVIII/99, p. 23.*

**REGLAMENTOS MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN, NO EXIGE QUE SEAN APROBADOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.**

El artículo 115, fracción II, de la Constitución, faculta a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, ajustándose a las bases normativas que establezcan los Congresos de los Estados. Estas bases normativas son las que las Legislaturas Estatales deben fijar en leyes y a través de las cuales determinen no sólo los procedimientos de formación de los

reglamentos para que nazcan a la vida jurídica, sino también todas aquellas disposiciones generales que fijen los objetivos, directrices y normas específicas sobre la materia que pueda ser objeto de regulación a través de reglamentos municipales y a las que tengan que ajustarse los Ayuntamientos. Por tanto, no es necesario que los reglamentos municipales tengan que ser aprobados por los Congresos Locales a fin de respetar el precepto constitucional, pues éste no lo exige así.

*Sexta época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación, primera parte, CIII, p. 51.*

#### **MUNICIPIOS, CARECEN DE FACULTADES LEGISLATIVAS.**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, los Municipios son la base de la división territorial de los Estados, es decir, son organismos que corresponden a la descentralización territorial o por región, cuyas funciones se limitan a la gestión de los asuntos administrativos de carácter local, mediante la realización de actos creadores de situaciones jurídicas concretas e individuales y no generales ni abstractas como son los actos legislativos, puesto que ningún precepto constitucional les confiere facultades legislativas. Y si bien, la fracción III del citado artículo 115 concede a los Municipios personalidad jurídica para todos los efectos legales, no puede derivarse de tal personalidad la facultad legislativa, porque si la persona física goza del derecho de libertad y puede hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, la autoridad, sólo puede obrar dentro de las facultades que le confiere la ley, aunque tenga personalidad jurídica como los Municipios.

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.

## **2. Decretos municipales**

*Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, t. XIV, julio, 1994, p. 529.*

### **DECRETOS. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN FACULTAD PARA EXPEDIRLOS.**

Aun cuando es cierto que en la fracción V del artículo 115 constitucional, no se contempla textualmente la palabra "decreto"; sin embargo, ello no significa que un Ayuntamiento carezca de facultades para expedirlos toda vez que el último párrafo de la repetida fracción, expresamente establece lo siguiente:.. "expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios"; esto es, que si la palabra decreto en un sentido amplio significa "resolver o decidir la persona que tiene autoridad para ello", al establecer tal precepto que los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, pueden expedir las disposiciones administrativas que fueren necesarias, es evidente que de acuerdo con tal disposición sí tienen facultades para expedir decretos. Asimismo del texto de los artículos 71 y 92 constitucionales no se desprende que el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, son las únicas autoridades facultadas para expedir leyes y decretos; puesto que, los mismos, solamente señalan los requisitos que deben reunir los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes emitidas por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

## **3. Leyes estatales y reglamentos municipales**

*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. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.**

El artículo 115, fracción II, incisos a) y e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal; la primera consiste en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los Municipios que no cuenten con reglamentación pormenorizada propia, con la peculiaridad de que en el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables. De ahí que si el legislador estatal emitió una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, resulta evidente que la autonomía jurídica del Municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad, pues precisamente, en respeto al régimen federalista que rige al Estado mexicano, el Constituyente Permanente estableció que fueran las Legislaturas de los Estados las que previeran las reglas a que se refiere el precepto constitucional mencionado. En ese orden de ideas, no es atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que se contienen en el cuerpo normativo impugnado, máxime que con ello corre el riesgo de darles una categoría que no necesariamente coincidiría con la que la Legislatura le hubiera querido imprimir, lo que daría lugar a que este Alto Tribunal se sustituyera en el ejercicio de funciones que, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, son propias y exclusivas de la Legislatura Estatal.

*Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 128/2005, p.2064.*

**LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ RELATIVA CUANDO DERIVA DE LA OMISION DE LAS LEGISLATURAS DE PRECISAR QUE NORMAS SON IMPERATIVAS A LOS MUNICIPIOS Y CUALES PUEDEN APLICAR SUPLETORIAMENTE.**

Cuando el legislador estatal emite una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales de administración, tendentes a establecer un marco normativo homogéneo a los Municipios del Estado de conformidad con el artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuáles son normas de aplicación supletoria por ausencia del reglamento municipal, en términos de su inciso e), la autonomía jurídica del Municipio actor queda afectada y, en consecuencia, debe declararse la invalidez relativa de los preceptos reclamados, sólo para el efecto de que se considere que no le son imperativos al Municipio actor y que, por ello, puede dictar sus propios reglamentos, aun en contra de lo que dichas disposiciones establezcan, pues ante la falta de precisión de la naturaleza de las normas impugnadas referidas, aquél está en plena libertad de aplicarlas supletoriamente, o bien, de emitir sus propias normas para regir su desarrollo municipal, sin que con lo anterior se prejuzgue sobre la constitucionalidad de la normatividad que pudiera emitir el propio Municipio, ya que, en todo caso, ello sería objeto de un diverso análisis, ya sea en vía de amparo o de controversia constitucional. Lo anterior no afecta en modo alguno la facultad de la Legislatura Estatal para que, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del Decreto por el que se declaró reformado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, emita una nueva ley en la que distinga la calidad de las normas a que se refiere el indicado artículo 115, fracción II, constitucional.

*Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 131/2005, p.2065.*

**LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.**

La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de “bases normativas” utilizado en el texto anterior, por el de “leyes en materia municipal”, modificación terminológica competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es. “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, 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 en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionario regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno, y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los municipales; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los

Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, 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 intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

*Novena época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, t. XXII, octubre, 2005, tesis: P./J. 133/2005, p.2068.*

**LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas “leyes estatales en materia municipal” debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, 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, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tienen facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponde; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos su Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.