

CAPÍTULO OCTAVO

NORMATIVIDAD QUE SE EXPIDE EN EL ORDEN MUNICIPAL

Hoy puede considerarse superada la confusión conceptual entre municipio y ayuntamiento, pues aquél es la institución y éste un órgano que la gobierna y administra. Pero la duda subsiste en el nivel orgánico. En efecto, ¿el ayuntamiento es el órgano colegiado plenario o es un concepto orgánico complejo que integra diversos órganos municipales? En la legislación local todavía se utiliza frecuentemente el término ayuntamiento con significación anfibológica, de tal manera que la referencia de textos legales a ayuntamientos, en numerosas ocasiones es auténtica referencia a municipios, lo que produce efectos de trascendencia en la determinación de las atribuciones de los diferentes órganos municipales. La Constitución afirma que el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos ayuntamientos, integrados por los alcaldes, un cabildo integrado por regidores y una estructura administrativa. La legislación municipal sienta un principio general de capacidad de actuar del municipio, en cuanto afecte a las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, lo que le permite intervenir en su respectivo ámbito.

Los municipios son administrados por ayuntamientos de elección popular directa, con una duración de tres años, según los artículos 36 fracción V, 50 y 115 fracción I. Los ayuntamientos¹³⁵ se integran por un presidente municipal, una estructura administrativa (secretarías o direcciones), uno o varios síndicos y ciertos regidores electos por mayoría relativa y de representación proporcional.

Para reglamentar sus competencias, el H. ayuntamiento debe respetar las atribuciones del estado y de la Federación, para concentrarse en sus funciones primordiales, como llevar un catastro municipal, conforme el artículo 36 fracción I; aplicar la legislación sobre asentamientos humanos, según los artículos 27 párrafo tercero y 73 fracción XXIX, inciso c);

¹³⁵ Fix-Zamudio, *op. cit.*, nota 37, pp. 975 y ss.

prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que la legislatura determine y su capacidad lo permita, así como coordinarse y celebrar convenios con otros municipios para una mejor prestación de dichos servicios, con arreglo al artículo 115 fracción III; administrar libremente su hacienda, aprobar sus presupuestos de egresos y coordinarse con otros municipios para la administración de contribuciones, según el artículo 115 fracción IV; administrar el uso de suelo, como aprobar las zonificaciones y planes de desarrollo urbano municipal e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos de construcciones y participar en la creación y administración de zonas ecológicas; impartir instrucción cívica militar a los mexicanos, acorde al artículo 31 fracción II; respetar las sentencias de amparo cuando sean señalados como autoridades responsables, de acuerdo al artículo 107 fracción IV; dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales y actos del registro civil de otros estados, según el numeral 121, entre otras cuestiones.

Igualmente, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, el municipio puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, lo cual se relaciona con la legislación municipal y que puede ser en varias materias, como las siguientes: seguridad en los lugares públicos; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; protección civil, prevención y extinción de incendios; ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines; pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales; patrimonio histórico-artístico; protección del medio ambiente; abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; protección de la salubridad pública; participación en la gestión de la atención primaria de la salud; cementerios y servicios funerarios; prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; suministro de agua y alumbrado público; servicio de limpieza viaria; de recogida y tratamiento de residuos; alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; transporte público de viajeros; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo; en algunos casos, participación en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración

educativa en la creación, construcción y sostenimiento de centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos; la policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; la limpieza de calles; la mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales; la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés para la entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

Debe tenerse en cuenta que, los servicios obligatorios son un derecho de los vecinos a un nivel de calidad de vida. De este modo, los servicios enumerados son ámbitos competenciales sujetos a la delimitación o concreción de la legislación municipal, por lo que, son materias en las que el legislador estatal ha entendido que hay siempre un interés municipal, cuya extensión corresponde determinar al legislador sectorial (el cabildo) a través de bandos, reglamentos y planes municipales. Asimismo, el municipio, en ejercicio de sus competencias, puede dar órdenes individuales, constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo. En todo caso, el mandato debe ser congruente con los motivos y fines que lo justifiquen y ajustarse al principio de igualdad de trato de los administrados.

Las entidades locales pueden conceder subvenciones a los particulares cuyos servicios o actividades estén en relación con los fines atribuidos a la competencia local. Del mismo modo, los municipios pueden realizar actividades complementarias o concurrentes de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente. Por otra parte, la Administración del Federal y de las entidades federativas pueden delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

Es de resaltar que, la administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas

de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado y, en su caso, la previa consulta e informe de la comunidad local, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

Además, el municipio también puede participar en el fomento de la actividad privada, o estableciendo los servicios necesarios para dar respuesta a este tipo de demandas. Puede interferir potencialmente en la actividad de la empresa privada, a la que la Constitución garantiza su actuación en el marco de la economía de mercado. En este contexto, es substancial expresar que, los acuerdos asumidos en los cabildos no serán válidos cuando no se vean reflejados en el correspondiente libro de actas y que reúna los requisitos correspondientes. Estos requisitos son las hojas que deberán estar debidamente foliadas, contar con la rúbrica del presidente y el sello de la corporación. La validez de los acuerdos, su existencia, es cierta desde el momento mismo de su adopción. Una interpretación literal abriría un paréntesis para la validez de los acuerdos que se abrirá en la sesión en que se adoptaran y se cerraría en la sesión en la que se aprobase el acta de la sesión anterior. Podrán expedirse certificaciones de las resoluciones y acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales, antes de ser aprobadas las actas que los contengan, siempre que se haga la advertencia o salvedad en este sentido y a reserva de los términos que resulten de la aprobación del acta correspondiente. Luego, si se expiden certificaciones de acuerdos que todavía no constan en ningún acta aprobada, es que dichos acuerdos, a pesar de tal falta de constancia, existen y son válidos. Entonces, podemos afirmar que, el acuerdo existe si el acta prueba su existencia. El acuerdo existe desde que se adopta, y el acta existe desde la adopción del acuerdo de aprobar dicho acta, es decir, una sesión posterior a aquélla en que el acuerdo fue adoptado. No obstante, la falta de constancia en el libro de actas de los acuerdos puede subsanarse acreditando la existencia de dichos acuerdos, demostrando que fueron suficientemente adoptados.

Estas actas redactadas por el secretario, deberán constar el lugar de la reunión, con expresión del nombre del municipio y local en que se celebra, día, mes y año; hora en que comienza; nombre y apellidos del presi-

dente, de los miembros de la corporación presentes, de los ausentes que se hubiesen excusado y de los que falten sin excusa; el carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria; la asistencia del secretario, o de quien legalmente le sustituya, y presencia del funcionario responsable de la intervención, cuando concurra; los asuntos que examinen, opiniones sintetizadas de los grupos o miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas; las votaciones que se verifiquen y en el caso de las nominales el sentido en que cada miembro emita su voto. En las votaciones ordinarias se hará constar el número de votos afirmativos, de los negativos y de las abstenciones. Se hará constar nominalmente el sentido del voto cuando así lo pidan los interesados. Además, la parte dispositiva de los acuerdos que se adopten y la hora en que el presidente levante la sesión. Resaltamos por ser cuestión que ha motivado algún problema, el derecho que tienen los regidores o quienes intervinieron a ver reflejadas *in extenso* en el acta sus intervenciones. Igualmente, cualquier miembro tiene derecho a solicitar la transcripción íntegra de su intervención o propuesta. De no celebrarse sesión por falta de asistentes, u otro motivo, el secretario suplirá el acta con una diligencia autorizada con su firma, en la que consigne la causa y nombres de los concurrentes y de los que hubieren excusado su asistencia. El acta, una vez aprobada por el Pleno, se transcribe al libro de actas, autorizándola con las firmas del alcalde o presidente y del secretario. Las actas y resoluciones redactadas en versión bilingüe, se transcribirán a los libros correspondientes mediante el sistema de doble columna, una para cada lengua, a fin de facilitar su cotejo y uso. Es obligatorio que el libro esté previamente foliado y encuadernado, legalizada cada hoja con la rúbrica del alcalde o presidente y expresará en su primera página, mediante diligencia de apertura firmada por el secretario, el número de folios y la fecha en que se indica la copia de los acuerdos. Sin embargo, se prevé la posibilidad de incorporar la mecanización a la reproducción de las actas.

Por ello, cuando se utilicen medios mecánicos para la redacción de las actas, los libros compuestos de hojas móviles, tendrán que confeccionarse conforme a lo siguiente: habrá de utilizarse, en todo caso, el papel timbrado del estado o el papel numerado; el papel adquirido para cada libro, que lo será con numeración correlativa, se hará constar en la diligencia de la apertura firmada por el responsable de la Secretaría, que expre-

sará en la primera página las series, números y la fecha de apertura en que se inicia la escritura de los acuerdos. Al mismo tiempo, las hojas serán rubricadas por el alcalde o presidente, selladas debidamente y numeradas correlativamente a partir del número uno, independientemente del número del timbre estatal o comunitario. Aprobada el acta, el secretario puede transcribir mecanográficamente por impresora de ordenador o el medio mecánico que se emplee, sin enmiendas ni tachaduras o salvando al final las que involuntariamente se produjeran, a las hojas correlativas siguiendo rigurosamente su orden y haciendo constar, al final de cada acta por diligencia, el número, clase y numeración de todos y cada uno de los folios del papel numerado en que ha quedado extendida. Como garantía y seguridad de todas y cada una de las hojas sueltas, hasta la encuadernación, se prohíbe alterar el orden numérico de los folios descritos en la diligencia de apertura, debiendo anularse por diligencia en los casos de error en el orden de transcripción o en su contenido. Cuando todos los folios reservados a un libro se encuentren ya escritos o anulados los últimos por diligencia al no haber íntegramente el acta de la sesión que corresponda pasar al libro, se procederá a su encuadernación. En cada tomo se extenderá diligencia por el secretario, con el visto bueno del presidente, expresiva del número de actas que comprende, con indicación del acta que lo inicie y de la que lo finalice. La adopción del sistema de hojas móviles exigirá el acuerdo expreso del Pleno, a propuesta del alcalde o presidente. El secretario custodiará los libros de actas, bajo su responsabilidad y, no consentirá que salgan de la misma bajo ningún pretexto, ni aun a requerimiento de autoridades de cualquier orden. Estará obligado a expedir certificaciones o testimonios de los acuerdos que dicho libro contenga cuando así lo reclamen de oficio las autoridades competentes.

Consecuentemente, pueden emitirse actas de cabildos de ayuntamientos. De cada sesión se extenderá acta por el secretario del ayuntamiento o en su caso, del órgano correspondiente, haciendo constar como mínimo, la fecha y hora del comienzo y fin; los nombres del presidente y demás asistentes; los asuntos tratados; el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados. En las sesiones plenarias deberán recogerse sucintamente las opiniones emitidas. De esta forma, el acta es un documento público, solemne y auténtico redactado por el secretario, donde se recogen los acuerdos adoptados en el curso de la sesión, el resultado de las votaciones y las incidencias que hayan tenido lugar durante aquélla transcripción.

Por su parte, la cédula urbanística es el documento o certificado administrativo acreditativo de las circunstancias urbanísticas que concurren en las fincas, solares o parcelas, comprendidas en el término municipal. La cédula ha de ser otorgada por el ayuntamiento cuya competencia se extiende al término municipal en el que la finca objeto de cédula está situada. La única administración competente para su creación es el ayuntamiento, aunque debido a su carácter potestativo, no existe plazo alguno para su establecimiento en todas las corporaciones locales. No obstante, la creación de la cédula es obligatoria para las fincas en las que se aplique cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística, a través de los cuales se procede al desarrollo y gestión urbanística del suelo correspondiente. Por otra parte, es un documento meramente informativo, que no vincula al ayuntamiento, toda vez que no confiere al solicitante derecho concreto alguno para la posterior concesión de la correspondiente licencia, ni altera los derechos y obligaciones que recaigan sobre la finca en virtud de la legislación urbanística aplicable en cada momento. No obstante, como documento administrativo, otorga prueba de su contenido.

En el caso de una información por error al solicitante, en contra de la ordenación aplicable, aunque sea subsanable por parte de la administración, se incurrirá en responsabilidad, pudiendo dar lugar a una indemnización por daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento anormal de los servicios municipales. Podrá expedirse a solicitud de cualquier interesado, cumpliendo con la finalidad del principio de publicidad del planeamiento, o bien podrá exigirse obligatoriamente por el ayuntamiento para los supuestos de parcelación, edificación o de cualquier otra utilización de las fincas. Para su validez deberá reunir los requisitos reglamentariamente establecidos, haciéndose constar las circunstancias de cada finca como la situación con expresión de sus linderos; el Plan de Ordenación o norma subsidiaria que le afecta; la clase y categoría del suelo en que está; la unidad de actuación, polígono (o unidad de ejecución) o sector de que se trata; en suelo urbanizable y en suelo comprendido en un programa de actuación urbanística, el aprovechamiento medio del sector en que está; el sistema de actuación aplicable al polígono o unidad de actuación y el sector o polígono donde se hará efectivo el derecho del propietario al aprovechamiento medio.

Para dar sustento legal de sus atribuciones y obligaciones de los ayuntamientos, formula y aprueba las disposiciones jurídicas de observancia

general, como los bandos y reglamentos necesarios para la buena marcha del municipio, de acuerdo con el artículo 116, fracción II, párrafo segundo.¹³⁶ Los bandos de policía y buen gobierno norman *cuestiones gubernativas y de seguridad pública*, como la composición territorial del municipio, las autoridades municipales, obligaciones de sus habitantes, manifestaciones públicas y moral pública, vagancia y embriaguez, aprensión de delincuentes, fijación de propaganda, entre otras cuestiones. Por su parte, los reglamentos expedidos por los cabildos de los Ayuntamientos, instituyen las pautas de la actuación del ciudadano y la prestación de los servicios públicos en el ámbito municipal. Por ejemplo, en la *hacienda pública*, acerca de la puntualidad de los pagos y las sanciones a los morosos; *comunicaciones y obras públicas*, sobre la construcción, conservación y reparación de obras públicas, licencias para construcción; salubridad, asistencia y agua, referente a la calidad de los alimentos y bebidas que se expiden al público, traslado e inhumación de cadáveres, establos, basureros, aseo de calles y banquetas, etcétera; *agricultura, ganadería, comercio e industria*, relativo a las tierras ociosas, registro de fierros y marcas para ganado, plagas, etcétera; *fomento forestal*, en la conservación y reforestación; *mercados, ornato y alumbrado público*, tocante los mercados públicos, jardines, parques y lugares públicos, etcétera. Ver anexo VII.

Reglamentos administrativos municipales sobre diversas materias, reglamentos interiores de la estructura gubernamental del H. ayuntamiento, reglamentos de direcciones, secretarías, dependencias, unidades administrativas, reglamentos de organismos desconcentrados, reglamentos de comités, reglamentos de centros, reglamentos de juntas, reglamentos de institutos, reglamentos de consejos, reglamentos de fideicomisos, reglamentos de comisiones, reglamentos de patronatos, reglamentos de justicia administrativa municipal, reglamentos de delegaciones o comisarías municipales, convenios, planes de desarrollo urbano o regionales, circulares, acuerdos del cabildo o del presidente municipal, avisos, instructivos o formatos, disposiciones administrativas, contratos, permisos, con-

¹³⁶ El municipio constituye la célula del federalismo mexicano. De tal forma, es cardinal impulsar la consolidación de los gobiernos locales y poder enfrentar con firmeza los embates de la globalización económica. El fin es gestar y elevar la convivencia social a través de adecuados servicios públicos municipales, tal y como lo describe Añorve Baños, Manuel, "El municipio y los servicios públicos", *Altamirano*, del H. Congreso del estado de Guerrero, México, año 1, núm. 3, noviembre-diciembre de 1997, pp. 7-12; Quintana Roldan, Carlos. F., *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 6 y ss.

cesiones, licencias, ordenanzas, manuales, programas y, leyes municipales que expide el Congreso del estado.

La *discusión* de estas disposiciones jurídicas en el ámbito municipal se sujeta a la teoría general del proceso.¹³⁷ Se formulan por escrito, firmadas por los regidores y precedidas de una exposición. Luego, se turna a la comisión respectiva del cabildo para su dictaminación, en los términos que se precisen, aunque varias comisiones están autorizadas para conocer de un mismo asunto. En los casos de urgencia, es permitido dispensar este trámite para discutirse y resolver lo conducente.

Las comisiones del cabildo atienden los asuntos turnados en los términos que fije la Ley Orgánica del Municipio del Estado. En el supuesto de que un regidor esté interesado en cierto asunto, debe excusarse para que el cabildo nombre un sustituto; pueden realizarse votos particulares en caso de desacuerdo en relación a un tema; es admisible ampliar los debates para discutirse en lo general y luego en lo particular; en caso de desecharse un dictamen por parte del cabildo, se devolverá a la comisión respectiva; debe respetarse la intervención de los regidores en las deliberaciones y emplear un lenguaje apropiado; es dable suspender las discusiones en el cabildo en caso de extenderse demasiado o darse preferencia a otro asunto de mayor urgencia; las votaciones serán de forma nominal, económica y secreta, aunque también se rectifiquen estas votaciones, entre otras pautas procesales.

¹³⁷ Se recomienda abundar sobre la materia procesal civil, en Ovalle Favela, *op. cit.*, nota 67, pp. 63 y ss.