

TÍTULO IX. DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL

Capítulo I. De la Reglamentación de la Administración Pública Municipal

Artículo 133. 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 cuidando en todo momento que estos no contravengan a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

Artículo 134. Las disposiciones normativas de la administración pública municipal deberán contener las reglas de observancia general para su buena marcha.

Artículo 135. 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 136. 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 137. 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.

Ley Orgánica Municipal

Los Reglamentos Interiores, de Policía Municipal, Bandos de Policía y Buen Gobierno, y demás ordenamientos de observancia general, además de cumplir con lo dispuesto en el párrafo que antecede, deberán remitirse para su publicación al Periódico Oficial, conforme lo previsto en el artículo 142, de esta Ley.

Artículo 138. 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 139. La ignorancia de las disposiciones normativas de la Administración Pública Municipal, a nadie sirve de excusa y a nadie aprovecha.

Artículo 140. El derecho de presentar iniciativas, 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 141. Para las reformas o modificaciones de las normas municipales, se hace necesario de la asistencia de la mayoría calificada de los integrantes del Ayuntamiento en la sesión correspondiente; para dicha sesión la secretaría convocara cuando menos con tres días de anticipación.

Artículo 142. 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 143. En un término no mayor de quince días a partir de que sean recibidas las disposiciones normativas municipales, el director del Periódico Oficial ordenara su publicación.

Artículo 144. Las disposiciones a que se refieren los artículos anteriores entrarán en vigor en la fecha en ellas señaladas, previa su publicación en

del estado de Chiapas

los estrados de la Presidencia Municipal y en los lugares señalados en el artículo 137, de esta Ley.

Artículo 145. 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 públicas, 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 solicite;

X. Organización de la policía preventiva municipal;

Ley Orgánica Municipal

XI. Las demás que sean necesarias para cumplir con los reglamentos y disposiciones aplicables en esta materia.

Artículo 146. 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; y,
- VI. Convocatorias de las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.

Artículo 147. 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 148. 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

del estado de Chiapas

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

- I. Precisar cuál 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 cuales inciden sobre los particulares.

Artículo 150. Las circulares administrativas, no deberán:

- I. Ser de naturaleza legislativa autónoma;
- II. Desvirtuar, modificar o alterar el contenido de una disposición de observancia general.

Capítulo II. De las Sanciones

Artículo 151. Las infracciones a las normas contenidas en los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás disposiciones municipales de observancia general se sancionarán con:

- I. Amonestación;
- II. Multa hasta de 10 veces el salario mínimo general vigente, pero si el infractor es jornalero, obrero o trabajador asalariado, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día, y tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso;
- III. Arresto hasta por 36 horas;
- IV. Suspensión temporal o cancelación del permiso de licencia;
- V. Clausura;

Ley Orgánica Municipal

VI. Pago de los daños y perjuicios causados;

VII. Los contratistas y proveedores de los servicios públicos municipales podrán ser sancionados en los términos de la Ley de Obras Públicas y Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado.

Sin perjuicio de las sanciones anteriores a los prestadores de los servicios Públicos municipales se les podrá sancionar con:

- a). Multa hasta de 50 veces el salario mínimo general vigente; y,
- b). Revocación de la concesión, licencia o permiso.

COMENTARIO AL TÍTULO NOVENO

Potestad normativa municipal. A propósito de la “legislación” municipal del Estado de Chiapas

A. La potestad normativa como elemento esencial de la autonomía municipal

La organización territorial diseñada por la CF distribuye un cúmulo de asuntos públicos a los Municipios y, para ello, les ha dotado de autonomía para que, a través de su órgano colegiado de gobierno democráticamente electo (Ayuntamiento), se responsabilicen de dichos asuntos y utilicen las potestades públicas (normativa, organizativa, sancionadora y prestacional) para la definición de sus propias políticas sin la subordinación jerárquica a la Federación, a la Entidad federativa o a cualquier otro órgano intermedio según la prohibición constitucional de autoridad intermedia¹.

Además, la CF también prevé mecanismos de protección jurisdiccional frente a la posible vulneración de su autonomía por parte de la Federación, Entidades federativas y del Distrito federal (art. 105, fracción I CF), así como en sede estatal ante el Tribunal constitucional del Estado de Chiapas², y atribuye *iniciativa legislativa* en los asuntos municipales³.

No obstante, las posibilidades municipales para decidir sobre los asuntos propios que le han sido encomendados por las Constituciones o, en algunos casos las leyes (federales o estatales), deben entenderse dentro del marco de un modelo territorial que prevé otros sujetos territoriales (Federación y Entidades federativas) que también ejercen sus

¹ Art. 115, fracción I CF.

² Artículo 63, fracciones I (controversia constitucional), II (acciones de inconstitucionalidad), III (acción por omisión legislativa) de la misma Constitución estatal.

³ Art. 34, fracción IV CCh.

del estado de Chiapas

facultades sobre otros asuntos de interés público; de ahí que, la misma esencia de autonomía implica límites derivados de la Constitución⁴.

En resumen, la autonomía se ejerce sobre los asuntos garantizados por la CF y sobre aquellos que hayan sido ampliados por las respectivas Constituciones estatales, así como en el marco de las leyes (federal o estatal), y respetando los límites impuestos al legislador por los textos constitucionales para que permita la capacidad de decisión municipal.

Por lo que, la autonomía municipal lleva implícita –como menciona Luciano Parejo- la “capacidad creativa”⁵, es decir, aquella posibilidad de diseñar o crear las políticas municipales sobre los asuntos que le han sido atribuidos y, en consecuencia decidir, ejecutar y ordenar, dentro del marco constitucional y legal, a través de su potestad normativa.

La autonomía consiste, para este tema, en la potestad o facultad municipal para emitir normas jurídicas para regular los asuntos o materias que le han sido encomendados por la CF, la CCh y, en algunos casos por las leyes, por lo que, sin autonomía “el ámbito de creación normativa es inexistente, y la autonomía local perdería uno de sus elementos básicos, quedando únicamente como una autonomía de corte ejecutivo o de naturaleza administrativa, en demérito de su dimensión política”⁶.

B. Potestad normativa municipal y relación con la “ley estatal en materia municipal”

La CF (art. 115, fracción III) y la CCh (art. 70, fracción I) disponen que los Municipios crean fuentes jurídicas específicas a través del ejercicio de la potestad normativa necesaria en régimen de autonomía constitucionalmente prevista (bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general), por lo que, el *quid* consiste en definir los alcances de regulación municipal sobre los asuntos propios así como los límites que también tiene el legislador.

Hasta la reforma de la CF, de 23 de diciembre 1999, la potestad normativa municipal se entendió sometida a la legislación (federal o estatal) para mantener el control sobre los

⁴ La SCJN ha señalado que según el art. 115 CF, no es constitucionalmente viable “considerar a los Municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se pueden citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros por la Legislatura estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso Local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras”. Jurisprudencia: P./J. 96/1999 (registro: 193261).

⁵ Parejo Alfonso, Luciano, “Una visión sobre el gobierno local”, *Anuario del Gobierno Local 2004*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, 2004, p. 56.

⁶ Jiménez Asensio, Rafael, “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”, *Anuario de Gobierno Local 2005*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, 2005, p. 33.

Ley Orgánica Municipal

Municipios, de manera que, en principio, el limitado entendimiento de la reserva de ley ha incidido negativamente sobre la normación municipal e impedido a los entes municipales el ejercicio de su capacidad decisoria para ordenar los asuntos que le han sido atribuidos (constitucional o legalmente)⁷. De ahí que, se señalara que el sistema municipal limitaba la capacidad municipal a la simple “administración” o “gestión” los asuntos que le han sido encomendados pero con limitadas posibilidades de regular libremente dichos asuntos.

Este entendimiento llevó a justificar que todas las normas municipales funcionaban bajo el esquema (ley+reglamento de desarrollo) que caracterizan a la facultad reglamentaria del Presidente o Gobernador. Sin embargo, resulta inadecuado explicar la potestad normativa municipal desde la perspectiva de la relación normativa del poder legislativo y del poder ejecutivo, ya que responden a principios, situaciones y realidades histórico-jurídicas⁸ distintas al régimen municipal.

El diseño constitucional para las normas municipales derivado de la reforma constitucional de 1999, restringió las posibilidades de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, sencillamente porque la CF y la SCJN han determinado que el contenido de todas las leyes estatales en materia municipal únicamente deben referirse a “*cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco homogéneo a los Municipios de un Estado*”, pero dicha regulación legal municipal no puede llegar al extremo de regular “*cuestiones específicas de cada uno de ellos*”⁹.

Por ende, la CF permite una diversidad de posibilidades para el ejercicio de la potestad normativa de los Municipios que debe ejercerse de acuerdo con la ley municipal general o de bases.

El primero de los efectos jurídicos incide en los alcances de la ley municipal de bases (LOMCh), ya que, la autonomía municipal funciona como límite a la actuación del legislador que deberá mantener un margen de libre regulación específica a los Municipios, por lo que, tiene impedimento constitucional para regular la materia o asunto con exhaustividad que suprima la posibilidad municipal de regular -de acuerdo a sus características y con las particularidades- la materia objeto de ordenación.

⁷ Hasta 1999, la CF (art. 115) determinó que la potestad normativa municipal se ejercía de acuerdo con las *bases normativas* que, para el efecto, aprobaban los respectivos Congresos estatales. Dicha limitación era respaldada por la SCJN que limitaba la función normativa municipal a ciertos imperativos: ejercerse de acuerdo a la Constitución federal y estatal; en todo caso, deben adecuarse a las bases normativas del legislador estatal y, regular asuntos de su competencia. Ver Jurisprudencia: P./J. 132/2001 (IUS: 187983).

⁸ Sobre la relación ley-reglamento ver la exposición Casarín León, Manlio Fabio, *La facultad reglamentaria*, México, Porrúa-UV, 2003, pp. 57 a 122, especialmente.

⁹ Jurisprudencia: P./J. 133/2005 (IUS: 176948).

del estado de Chiapas

En segundo lugar, la autonomía municipal flexibiliza el principio de reserva de ley y fortalece el de potestad normativa municipal. De ahí que, i) la potestad municipal consiste en la aprobación de normas (reglamentarias) dirigidas a la ejecución de las leyes (especialmente en el caso de materias con concurrencia material como el Medio Ambiente), ii) a la aprobación de normas municipales específicas que puedan precisar o complementar las determinaciones previstas en las bases normativas estatales de acuerdo con sus intereses y necesidades propias y, finalmente, iii) el Municipio puede regular, a través de sus normas, sin necesidad de ley previa, los asuntos exclusivos atribuidos por la CF al ámbito normativo municipal (reserva de norma municipal).

Sobre este último asunto, se trata en definitiva del denominado “reglamento autónomo” o “reglamento constitucional”¹⁰, que encuentra fundamento constitucional en los arts. 21 y 115 CF, *“dado que su existencia y contenido no se supeditan a la expedición previa de una norma formal y materialmente emitida por el Poder legislativo [ley] sino que subsisten por sí mismos en sus ámbitos territoriales y materiales de validez, sin que deban sujetarse a los anteriores principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica...”*¹¹.

En este sentido, por disposición constitucional, las normas jurídicas municipales funcionan sin necesidad de ley como norma jurídica directamente aplicable en el sistema normativo municipal y según el principio de competencia, de ahí la fortaleza del Municipio para regular sus asuntos propios a través de la norma municipal que proviene del Ayuntamiento.

Mientras que en aquellas materias que tienen reserva de ley expresa o sobre las que el resto de entidades territoriales ejercen facultades exclusivas o en régimen de concurrencia, la norma municipal se encuentra vinculada a la legislación, a través de la ejecución de la ley o mediante la complementación de la misma.

C. Potestad normativa municipal y el funcionamiento básico de la ley municipal de Chiapas

El art. 115, fracción II, CF -a partir de la reforma constitucional de 23 de diciembre de 1999- establece la posibilidad de que la Entidad federativa apruebe las leyes que determinan las bases generales para el ejercicio de la potestad normativa municipal. Es decir, corresponde a cada una de las Entidades federativas la regulación de las bases municipales de manera que se produzca un contenido normativo mínimo u homogéneo en todos los Municipios, pero a su vez, el propio Congreso del Estado tiene el deber constitucional de respetar la diversidad y especificidad que se produce entre los Municipios de su Entidad federativa para que sean éstos los que, atendiendo a sus

¹⁰ Merkl, Adolfo, *Teoría general del Derecho administrativo*, Granada, Comares, 2004, p. 155.

¹¹ Tesis: VI.1o.A.40 K (IUS: 171201).

Ley Orgánica Municipal

complejas características y diversidades, puedan regular de manera precisa y detallada sus asuntos.

Al respecto la SCJN ha mencionado que, en consecuencia, *«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»*¹².

Resulta evidente que la LOMCh no sólo establece regulación básica municipal sino que, *a priori*, traspasa el límite constitucional de “bases generales” y desarrolla exhaustivamente asuntos de directa decisión municipal. Por ello, hay que precisar el doble funcionamiento de la ley estatal municipal que, como se ha dicho, i) opera como regulación básica y general (uniformidad) para que, a partir de la misma, cada Municipio apruebe sus normas jurídicas específicas a su situación y condiciones (diversidad), pero además, dicha ley municipal ii) funciona como norma jurídica municipal directamente aplicable para aquéllos Municipios que por cualquier motivo no cuenten con sus propias normas jurídicas o resulten insuficientes (subsidiariedad), por lo que, en el momento en el que el Municipio aprueba sus normas jurídicas *“deberá inaplicarse inmediatamente la normativa estatal [...] con lo que se evitan lagunas normativas en el ámbito del gobierno municipal y la paralización de funciones de los Ayuntamientos pequeños o insuficientemente regulados...”*¹³.

Como sucede en los casos en los que se recurre a la solución de lo “básico” o “bases” siempre queda en manos del legislador la posibilidad de determinar los alcances de su actuación partiendo de lo que considera “básico”, de ahí el necesario control de la jurisdicción constitucional para contener la acometida legislativa en configurar las “bases”.

D. Potestad normativa y potestad sancionadora municipales

Los Municipios tienen posibilidades de introducir en sus diferentes normas jurídicas un repertorio de infracciones y sanciones relativo a los asuntos que le han sido encomendados por las Constituciones (federal y estatal) en régimen de exclusividad, de manera que, por efecto de su autonomía, pueden ejercer su potestad sancionadora

¹² Jurisprudencia: P./J. 129/2005 (IUS: 176949). En este mismo sentido, la SCJN expone que *«al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales»*. Jurisprudencia: P./J. 133/2005 (IUS: 176948).

¹³ Jurisprudencia: P./J. 131/2005 (IUS:176951).

del estado de Chiapas

sobre sus asuntos propios sin habilitación legal sin que implique la ruptura del principio de legalidad o de reserva de ley ya que, el concepto mismo de autonomía municipal implica que en las normas jurídicas municipales cabe la infracción y sanción¹⁴ (art. 145, fracciones I y II; así como art. 147, fracciones V y VI LOMCh).

En este orden de ideas, el art. 21 CF también ejerce su influencia ya que –desde su redacción original de 1917- habilitó a las autoridades administrativas a castigar las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía. El mismo artículo señalado pone directamente a disposición de las normas jurídico-administrativas (entre ellas las municipales) algunos castigos que pueden ser relacionados a conductas antijurídicas (infracciones): “*multa*”, “*arresto hasta por 36 horas*” y “*trabajo a favor de la comunidad*”.

La razón parece clara, ya que la CF ha dotado de autonomía a los Municipios y, en consecuencia, ha determinado expresamente un cúmulo de asuntos públicos a su cargo y responsabilidad. Para ello, otorga potestad normativa específica y, además, establece un sistema democrático para la conformación del Ayuntamiento (gobierno municipal). Como ya ha expuesto la SCJN, los Municipios cuentan con un “*orden jurídico propio*”¹⁵ (un subsistema), de manera que, la ordenación de los asuntos municipales y la posible previsión de sanciones administrativas se originan y aprueban en el seno del Ayuntamiento democráticamente electo por los ciudadanos¹⁶, algo similar –guardando las distancias- a lo que sucede con el legislador democrático que aprueba las leyes sobre los asuntos que han sido encomendados por la misma CF o, en su caso, estatal.

Ahora bien, la cuestión central en este momento consiste en plantear si para ejercer la potestad sancionadora existe una relación directa CF-Municipio, o si por el contrario, los Municipios están subordinados a la legislación estatal (CF-LOMCh-Municipio) para establecer infracciones y sanciones a sus normas jurídicas.

Sobre esta cuestión resulta necesario plantear dos casos: i) como consecuencia de la subordinación general entre ley y normas municipales, el contenido de dichas normas está supeditado a la LOMCh y, en consecuencia, los Municipios sólo tienen posibilidades de regular su propio régimen sancionador a partir de las figuras sancionadoras impuestas por el legislador estatal.

En este sentido, no hay que olvidar que el mismo legislador estatal tiene posibilidades de ampliar el abanico de figuras de castigo de las previstas en el art. 21 CF, de las que

¹⁴ La capacidad de determinar sanciones e infracciones administrativas viene limitada por el art. 21 CF. En este sentido ver la tesis: 1ª. LXXIV/2004 (IUS: 181271).

¹⁵ Tesis: P./J. 134/2005 (IUS: 176928).

¹⁶ Ver art. 36, fracción XLII LOMCh.

Ley Orgánica Municipal

puede disponer el Municipio: amonestación, suspensión, cancelación, clausura y revocación (art. 151 LOMCh)¹⁷.

Por el otro lado, ii) la posibilidad constitucional para que el Municipio utilice directamente las figuras de castigo del art. 21 CF, porque la misma Norma fundamental ha establecido y limitado que las autoridades administrativas puedan utilizar los tipos sancionadores directamente en sus normas jurídicas, sin necesidad de existencia previa de ley estatal. Aunque pudiera argumentarse como exceso municipal, la cuestión ya viene limitada o condicionada directamente por las 3 posibilidades constitucionales, así como por los principios –también constitucionales- que constriñen no sólo al legislador sancionador sino también a la administración municipal sancionadora: proporcionalidad, juridicidad, debido proceso, *ne bis in idem*, control judicial, adecuación, entre otros.

E. Determinaciones de la LOMCh sobre la potestad normativa municipal

Sin ánimo de realizar una repetición más o menos reeditada de las disposiciones legales (arts. 133 a 151 LOMCh) resulta más fructífero aportar una herramienta de explicación y sistematización de la información con la finalidad de facilitar al operador jurídico la aplicación de dicha parte legal.

En primer lugar hay que aclarar que el Título IX señala “*de la legislación municipal*”, pero, según la CF y la particular del Estado de Chiapas, los Municipios no tienen posibilidades jurídicas de emitir “leyes”, sencillamente porque la potestad legislativa está depositada en Congreso del Estado de Chiapas y previo agotamiento del “proceso legislativo” previsto en la misma Constitución estatal (arts. 34 y 35 CCh) y con la intervención del Presidente o Gobernador según sea el caso. Como ya quedo apuntado, la única participación municipal en la producción de la legislación se circunscribe a la posibilidad de iniciativa legislativa en sus asuntos.

En términos jurídicos, la potestad normativa tiene –por lo que ahora interesa- la vertiente legislativa depositada en el Poder legislativo para emitir leyes y la potestad normativa “reglamentaria” depositada en diversos órganos del Estado (Gobernador y Ayuntamiento) para emitir normas jurídicas (reglamentos, bandos, entre otros).

En este sentido, la potestad normativa municipal está depositada –al menos- en la mayoría calificada del Ayuntamiento que deberá decidir la aprobación de las normas municipales que hayan iniciado su Presidente, Regidores, Síndico o la directiva del Consejo de Participación Vecinal del municipio (arts. 36, fracción II, 140 y 141 LOMCh) y que, a diferencia de los reglamentos del Gobernador, tienen un sistema especial de publicación oficial [estrados de la presidencia municipal y 5 lugares de mayor afluencia vecinal en la cabecera, agencias y subagencias -art. 137 LOMCh-].

¹⁷ Ver la tesis: P. XCII/97 (IUS: 198414).

del estado de Chiapas

Ahora bien, el mismo art. 115, fracción II CF, art. 70, fracción I CCh y art. 133 LOMCh, enlistan las fuentes jurídicas de los Municipios:

- Reglamento
- Bando de Policía
- Bando de Gobierno
- Circular y
- disposiciones de observancia general.

Aunque todas pertenecen al grupo de normas jurídicas municipales no hay que olvidar que existen diferencias sustanciales entre ellas. Según las determinaciones LOMCh los *Bandos de Policía* están referidos a normas jurídicas que tienen como finalidad controlar, ordenar, limitar o constreñir un ámbito específico para garantizar el orden y la paz públicos y la seguridad ciudadana (art. 145 LOMCh). Como fácilmente se evidencia del mismo artículo 145, el *Bando de Policía* se refiere esencialmente al régimen de policía y sancionador (infracciones y sanciones) en materias determinadas (seguridad y propiedad públicas, urbanidad, salud, ornato público, bienestar colectivo, etcétera).

En cambio, el *Bando de Buen Gobierno* (art. 146 LOMCh) ejerce la función similar a la que lleva a cabo la Ley orgánica de la Administración pública pero en el estricto ámbito municipal, es decir, es la herramienta normativa de los Municipios para la organización, funcionamiento, operación y control de los órganos, dependencias, entidades y figuras de participación ciudadana.

Por lo que respecta a los *Reglamentos*, se trata de las normas municipales utilizadas para desarrollar alguna materia concurrente proveniente de la ley (Medio Ambiente, Urbanismo, Deporte, etcétera) o de aquéllas materias federales que –en colaboración– ejercen los Municipios por disposición legal federal (registro de templos).

Esencialmente, el *Reglamento* mantiene dependencia directa con la ley (federal o estatal) correspondiente, por lo que, se trata de desarrollar las disposiciones legales en el ámbito municipal, de ahí su nombre concreto de *Reglamento*.

Finalmente, las *Circulares administrativas* son normas municipales que tienen como finalidad interpretar o aclarar alguna disposición de reglamentos o bandos así como establecer el criterio jurídico o técnico de la autoridad que lo emite. En este caso, a diferencia de los reglamentos y bandos municipales que deben ser aprobados por el Ayuntamiento, las circulares administrativas pueden ser expedidas directamente por el Presidente municipal.

Las finalidades de estas *Circulares* buscan ser el enlace normativo y ejecutivo municipal, es decir, una relación de colaboración entre la Administración pública municipal encargada de la aplicación de las normas jurídicas municipales y el

Ley Orgánica Municipal

Presidente municipal encargado de dirigir la acción administrativa municipal (art. 40, fracciones I y II LOMCh). Evidentemente, las posibilidades normativas de las circulares están restringidas por el resto de normas jurídicas, de tal manera, que una circular no tiene posibilidades jurídicas para modificar, alterar o contradecir las disposiciones de los reglamentos y bandos municipales.

Ahora bien, la LOMCh excede del repertorio de figuras normativas municipales que prevén la CF y la CCh, al establecer la existencia de “Acuerdos” (art. 133) y “Ordenanzas” (arts. 136 y 140) sin que el legislador aporte elementos de justificación o de diferenciación entre ambas y con el resto de figuras normativas municipales, aunque pueden encontrar justificación en el concepto constitucional “*demás disposiciones de observancia general*” (art. 115, fracción II CF).

Por lo que respecta a los Acuerdos resulta necesario acudir a la doctrina especializada¹⁸ que señala que son resoluciones de un órgano (unipersonal o colegiado) que contienen decisiones concretas y específicas sobre un asunto en particular con base en una norma jurídica, lo que, evidentemente se trasladaría al ámbito de los actos administrativos. Sin embargo, se admite que se trata de una fuente jurídica (norma) porque tiene como característica que se ejerce, en este caso, dentro de la potestad normativa de los órganos municipales.

En el caso de las Ordenanzas cabe indicar que es una figura normativa que no tiene previsión en el régimen constitucional federal ni del Estado de Chiapas¹⁹ y que, más bien, se trata de una herencia histórico-cultural del legislador estatal vacía de contenido y que –desde mi opinión– se deben entender como el concepto que englobaría a todas las fuentes jurídicas municipales en el Estado de Chiapas.

Manuel JIMÉNEZ DORANTES

¹⁸ Sobre este tema ver Casarín León, Manlio Fabio, *op. cit.*, p. 101, y López Olvera, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007, pp. 256 y 257, entre otros.

¹⁹ Existe un referente constitucional estatal a las ordenanzas en el art. 38, fracción 11 de la Constitución del Estado de Chiapa, de 19 de noviembre de 1825: “*Las atribuciones del Congreso son: [...] 11. Aprobar las ordenanzas municipales de los pueblos...*”.