



H. Ayuntamiento Constitucional de
Guadalajara, Jalisco.

Presente.

Secretaría General

Carlos Lomelí Bolaños, regidor del Ayuntamiento, someto a consideración de este órgano colegiado, elevar formal iniciativa de Ley en materia municipal al H. Congreso del Estado para reformar los artículos 41 y 50 fracción I de la Ley del Gobierno y la Administración Pública del Estado de Jalisco. De conformidad con la siguiente:

Exposición de motivos

Para vivir en sociedad es ineludible regular el comportamiento humano, para ello es preciso el establecimiento de normas con las que se da paso al Derecho, entendido este como el conjunto de normas que imponen deberes y confieren facultades. Estableciendo las bases de convivencia social cuyo fin es dotar a todos los miembros de una colectividad de las condiciones mínimas de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia.

En ese orden de ideas, el Derecho se sustenta en principios, los que a su vez se fundan en el respeto de la personas o en la naturaleza misma de las cosas. Por ello, todo principio conlleva la necesidad de su cumplimiento.

El "principio de legalidad" esencial en la tarea gubernativa, establece que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, es decir, todo acto o procedimiento realizado por las autoridades debe estar soportado en una norma legal. De ahí la máxima "*la autoridad solo puede hacer aquello para lo que de manera expresa está facultado en la ley*"

Dicho principio busca por un lado, garantizar los derechos fundamentales de las personas y por el otro, limitar la actividad coercitiva del Estado, estableciendo en consecuencia que nadie está por encima de la ley, incluso el propio Estado.

Ello permite brindar certeza a las personas al saber que los órganos del Estado sólo pueden actuar con fundamento en algún precepto legal previamente establecido.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gobierno se divide para su organización en federal, estatal y municipal. Éste último considerado como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, precepto rector de la institución del municipio, como instancia jurídica, política y social.

Como bien sabido es, el municipio es una persona jurídica de Derecho Público que debe regular, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo, a través de disposiciones emitidas por los Congresos Estatales. Dichas normas se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura emite en acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de que se trate, bajo el entendido que las leyes estatales en materia municipal deben orientarse exclusivamente a regular de manera general la administración municipal, correspondiendo a los municipios la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia.

Habida cuenta robustece lo anterior el criterio sustentado en las siguientes Tesis Jurisprudenciales:

REGLAMENTOS MUNICIPALES Y LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. SU EXTENSIÓN NORMATIVA LEGÍTIMA.

Para precisar la extensión normativa legítima de cada una de las fuentes normativas contempladas en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben considerarse varios puntos: 1. La regulación de aspectos generales en las leyes estatales en materia municipal debe tener por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo adjetivo y sustantivo para los Municipios de un

Estado. Estas leyes deben incorporar el caudal normativo indispensable para asegurar el funcionamiento del Municipio, únicamente sobre aspectos que requieran dicha uniformidad, 2. Debe tomarse en cuenta que la competencia reglamentaria del Municipio le garantiza una facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo, 3. Es inaceptable que, con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en cuestiones específicas de cada Municipio, que le están constitucionalmente reservadas a este último, pues las bases generales de la administración pública municipal no pueden tener, en otras palabras, una extensión temática que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas. En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, organización y funcionamiento interno, administración pública municipal, así como emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que concierne a cuestiones específicas de cada Municipio, y 4. Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional, esto es, las encargadas de sentar "las bases generales de la administración pública municipal", comprenden esencialmente aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública, las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los incisos incluidos en la reforma de 1999, así como la regulación de los aspectos 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.

Registro digital: 160764

Instancia: Pleno

Décima Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: P/1. 45/2011 (9a)

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Libro I, Octubre de 2011, Tomo I, página 302

Tipo: Jurisprudencia

BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. LOS MUNICIPIOS NO PUEDEN ALTERAR SU CONTENIDO, SO PRETEXTO DE REGULAR CUESTIONES PARTICULARES.

Si bien es cierto que las bases generales de la administración pública municipal constituyen un catálogo de normas esenciales tendentes a proporcionar un marco normativo homogéneo que asegure el funcionamiento regular de los Ayuntamientos, pero sin permitir a las Legislaturas Locales intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio, también lo es que la facultad reglamentaria municipal no es ilimitada, pues los Municipios

deben respetar el contenido de dichas bases generales, ya que les resultan plenamente obligatorias en tanto que prevén un marco que les da uniformidad en aspectos fundamentales. Consecuentemente, los Municipios, vía facultad reglamentaria, no pueden alterar el contenido de las bases generales de administración, so pretexto de regular cuestiones particulares y específicas, pues hacerlo implicaría desnaturalizar su cometido y alcances, además de que el Municipio interferiría en la esfera competencial de la Legislatura Estatal, a la que constitucionalmente se le ha encomendado la mencionada tarea homogeneizante.

Registro digital: 169548

Instancia: Pleno

Novena Época

Materia(s): Constitucional

Tesis: P/I 55/2008

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XXVII, Junio de 2008, página 745

Tipo: Jurisprudencia

Por ello y con el propósito de que el municipio pueda funcionar y ejecutar las tareas que tiene encomendadas, en el Derecho mexicano se ha establecido para esta institución un marco jurídico que parte de las propias normas constitucionales, pasa por las locales y desciende hasta el quehacer municipal.

El municipio, para el desarrollo de las actividades inherentes a su función cuenta con la facultad reglamentaria, lo que formalmente es una función administrativa, aunque materialmente legislativa. Esto es, el municipio no crea leyes desde el punto de vista formal, sino solamente ordenamientos administrativos desde el punto de vista material, pues los reglamentos son normas que participan de las características de las leyes, es decir, son actos generales, abstractos, impersonales, obligatorios y coercibles, que tienen como fin normar su funcionamiento interno; así como el de la población dentro de su demarcación territorial. Por ello, la actividad municipal y su regulación están supeditadas invariablemente a lo dispuesto en normas jurídicas jerárquicamente superiores, lo que implica el irrestricto cumplimiento a una de las principales acepciones del “principio de legalidad” en cuanto a que todo acto de autoridad debe tener soporte en la ley.

Es el caso que el Ayuntamiento de Guadalajara contempla en su reglamentación municipal la presentación de iniciativas de Ordenamiento, Acuerdo y Decreto. Sin embargo, la norma que brinda sustento al quehacer municipal en nuestra entidad, es decir, la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, únicamente prevé la facultad para que los ediles presenten iniciativas de ordenamiento, y si bien estos –los ordenamientos– de acuerdo al citado dispositivo legal son tanto los bandos de policía y gobierno; como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que regulen asuntos de su competencia, de conformidad con la reglamentación propia del municipio de Guadalajara, carecen de sustento legal alguno las ponencias denominadas de “acuerdo” o de “decreto” tal y como se desprende de lo dispuesto en los numerales 41 y 50 del citado ordenamiento legal que a la letra dicen:

“CAPÍTULO IX

De los Ordenamientos Municipales

Artículo 41. *Tienen facultad para presentar iniciativas de ordenamientos municipales:*

I...

II. Los regidores:

III a la V...

(...)

(...)

Artículo 50. *Son facultades de los regidores:*

I. Presentar iniciativas de ordenamientos municipales, en los términos de la presente ley;*

II a la VIII...”

*Lo subrayado es propio.

Así pues, la facultad reglamentaria de que dispone el Ayuntamiento tapatío, se encuentra limitada por la Ley única y exclusivamente a los ordenamientos, no obstante, administración tras administración los ediles han presentado y aprobado iniciativas que en sentido estricto no han cumplido con lo dispuesto en el "principio de legalidad" pues estas pese a tratar de fundamentarse en la multicitada norma jurídica, ha sido de forma incorrecta, ya que no están contenidas en sus supuestos.

Aunado a lo anterior, el mismo Código de Gobierno Municipal de Guadalajara establece en su artículo 86 lo siguiente:

*Artículo 86. El Ayuntamiento ejerce las atribuciones materialmente legislativas, formalmente administrativas, mediante la expedición de ordenamientos de conformidad con lo dispuesto en las leyes en materia municipal expedidas por el Congreso.**

El Ayuntamiento puede emitir los ordenamientos indicados en el Título Segundo, Capítulo IX de la Ley, en este Libro, así como en la demás normatividad aplicable y conforme al procedimiento ahí señalado.

Las citas de las reformas que se realicen a los ordenamientos municipales, deben plasmarse exclusivamente en los artículos transitorios, así como en las tablas de reformas respectivas, y no en el texto del precepto reformado.

*Lo subrayado es propio.

Así mismo, los artículos 88 y 89 del Código de Gobierno Municipal diferencian los decretos y los acuerdos de los ordenamientos, situación que hace patente el incumplimiento con la norma superior.

Adicionalmente a lo anterior, se solicitó opinión técnica a la Dirección de Integración y Dictaminación, con la finalidad de que ésta determinara la viabilidad de la ponencia o en su caso la desestimara, a lo que dicha dirección señaló que estima procedente la reforma sugerida, proponiendo además que el nombre del capítulo IX de la Ley de marras sea modificado toda vez que este alude a los ordenamientos, que es en si la razón de la propuesta de modificación, sugiriendo que sea "De los Acuerdos Municipales" ya que ese apartado se refiere a diverso tipo de acuerdos municipales y no solo a los ordenamientos.

Igualmente la citada Dirección sugirió que en la propuesta de modificación solamente se establezca el término "iniciativas" y no "iniciativas municipales" toda vez que tanto la legislación como el capítulo que se pretenden reformar son precisamente de aplicación municipal.

Por lo anteriormente expuesto, es que se solicita a este órgano colegiado el elevar iniciativa de Ley en materia municipal al H. Congreso del Estado, con la finalidad de que sean reformados los artículos 41 y 50 fracción I de la multicitada Ley del Gobierno y la Administración Pública, a fin de suprimir en ambos casos el término "ordenamientos" y con ello el municipio tenga la potestad de establecer como en la especie ocurre el tipo de iniciativas que pueda presentar para el cumplimiento de sus funciones. Para lo cual se sugiere la siguiente redacción para el texto de la Ley:

CAPÍTULO IX "De los Acuerdos Municipales"

Artículo 41. Tienen facultad para presentar **iniciativas**:

I a la V...

(...)

(...)

Artículo 50. Son facultades de los regidores:

I. Presentar **iniciativas**, en los términos de la presente ley y de **acuerdo con su reglamentación interna**;

Para el caso de aprobarse por el H. Congreso del Estado las reformas propuestas en esta ponencia, no existirían repercusiones económicas, laborales y sociales; pero si jurídicas, consistentes en dar sustento legal a los instrumentos administrativos denominados hoy día en Guadalajara como iniciativas de "acuerdo" o de "decreto" o con el nombre que en cada municipio de la entidad federativa se les otorga a sus equivalentes. Satisfaciendo así uno de los principales postulados contenidos en el "principio constitucional de legalidad".

En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 38 fracción I de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco; y 86 y 95 del Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, someto a la consideración de este cuerpo edilicio el siguiente:

Acuerdo

Único. Elévese iniciativa de Ley en materia municipal al H. Congreso del Estado de Jalisco, para reformar los artículos 41 y 50 fracción I de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, a fin de que la facultad de presentar iniciativas por parte de los ediles municipales no se limite a las de ordenamientos. Para quedar como siguen:

CAPÍTULO IX **"De los Acuerdos Municipales"**

Artículo 41. Tienen facultad para presentar **iniciativas**:

I a la V...

(...)

(...)

Artículo 50. Son facultades de los regidores:

I. Presentar **iniciativas**, en los términos de la presente ley **y de acuerdo con su reglamentación interna**;

Atentamente

Salón de Sesiones del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco.

Al día de su presentación

Regidor Carlos Lomelí Bolaños