



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO**

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL AYUNTAMIENTO DE QUERÉTARO**

TESIS  
QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL  
GRADO DE

**MAESTRÍA EN DERECHO**

PRESENTA  
**ESTRELLA ROJAS LORETO**

DIRIGIDO POR  
DIANA OLVERA ROBLES

CENTRO UNIVERSITARIO  
QUERÉTARO, QRO.  
NOVIEMBRE DE 2019

Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Maestría de Derecho

**Tesis Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento de Querétaro**  
Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestra  
en Derecho

**Presenta:**  
Estrella Rojas Loreto

Dirigido por:  
Mtra. Diana Olvera Robles

Mtra. Diana Olvera Robles  
Sinodal Presidente

\_\_\_\_\_

Dr. Gerardo Servín Aguillón  
Sinodal Presidente

\_\_\_\_\_

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez  
Sinodal Presidente

\_\_\_\_\_

Dr. Javier Rascado Pérez  
Sinodal Presidente

\_\_\_\_\_

Mtro. Adolfo Humberto Vega Perales  
Sinodal Presidente

\_\_\_\_\_

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
noviembre 2019

## Resumen

Dentro de las facultades otorgadas al municipio por nuestra carta magna, encontramos la facultad reglamentaria, sin embargo, es indispensable definir el alcance que tiene y cuál es su importancia en la construcción de las disposiciones normativas del municipio. El ayuntamiento es el responsable de su creación por lo que debe ejercer eficazmente la facultad reglamentaria a través de los procesos normativos en su elaboración y poder regular la relación entre el funcionamiento interno de la administración municipal y su organización con la ciudadanía, así como su delimitación para no tener deficiencias o extralimitaciones en dichas disposiciones. Entre los procesos normativos de la Ley y el Reglamento, debemos tener claro sus similitudes y diferencias para con ello poder dar alternativas y mejorar en el ejercicio de la facultad reglamentaria del municipio. Si bien es cierto, los Reglamentos son una extensión detallada y pormenorizada de la Ley por lo que es necesario que los ayuntamientos cuenten con reglamentos vigentes, eficientes, y constitucionalmente congruentes.

**Palabras clave:** facultad reglamentaria, ayuntamiento, municipio, reglamento.

## Summary

Within the powers granted to the municipality by our magna Carta, we find the regulatory faculty, however, it is essential to define the scope it has and according to its importance in the construction of the normative provisions of the municipality. The municipality is responsible for its creation, so it must effectively exercise the regulatory power through the regulatory processes in its preparation and be able to regulate the relationship between the internal operation of the municipal administration and its organization with the citizenship, as well as its delimitation so as not to have deficiencies or extra limitations in various provisions. Between the normative processes of the Law and the Regulation, we must have clear their similarities and differences for this power and give alternatives and improve in the exercise of the regulatory faculty of the municipality. Although it is true, the Regulations are a specific and detailed extension of the Law, so it is necessary that municipalities have current, efficient, and constitutionally consistent regulations.

**Key word:** regulatory faculty, town hall, municipality, regulation.

## **Agradecimientos**

### **A mis padres:**

Benjamín Rojas Fonseca y  
Martha Loreto Sierra

### **A mi esposo e hijas:**

Natalia, Frida y José Luis

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## ÍNDICE

### Introducción

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### EL MUNICIPIO Y SUS FACULTADES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

1. Origen, evolución y trascendencia de la Administración Pública Municipal en México
2. Potestades Administrativas Municipales
3. Principales Disposiciones Jurídicas del Municipio

#### CAPÍTULO SEGUNDO

#### SINGULARIDADES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA MUNICIPAL

1. Generalidades del Reglamento
2. Reglamento y Ley
3. Reglamento y Acto Administrativo

**CAPÍTULO TERCERO**  
**RETOS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL REGLAMENTO DEL**  
**SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE**  
**QUERÉTARO**

1. Desarrollo Normativo del Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro
2. Principales Deficiencias en la Actividad Reglamentaria del Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro
3. Alternativas para Mejorar en la Facultad Reglamentaria del Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro

**Conclusiones**

**Bibliografía**

## Introducción

En los años de 1983 y 1999 se realizaron las reformas Constitucionales más importantes a favor del Municipio ya que se le reconoció expresamente como ámbito de gobierno integrándose de esta forma al sistema político mexicano. De igual forma se fortaleció la facultad reglamentaria de los municipios para que en diferentes materias se expidan disposiciones jurídicas que contengan normas de observancia general del gobierno y la administración municipal basándose en las necesidades y características propias de cada municipio como su territorio, población, desarrollo económico, urbano y de servicios.

Entre las disposiciones jurídicas que pueden crear los Ayuntamientos se encuentran los Reglamentos que son la especificación detallada de la ejecución y aplicación de las Constituciones y las Leyes.

En los reglamentos se determinan las normas con las que los órganos y dependencias municipales ejercerán sus funciones así como la actuación que habrán de regir el comportamiento de los ciudadanos y sus organizaciones.

Al momento de ser elaborados los reglamentos municipales se deben considerar que sean flexibles y adaptables a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas de cada Municipio; deben ser ágiles para su correcta y eficiente aplicación ya que un reglamento debe ser claro, simple y conciso.

Un Municipio expresa a través de sus ordenamientos que puede garantizar que los ciudadanos externen lo que piensan sobre el desempeño del gobierno municipal y de esta forma se regule sobre las demandas ciudadanas a través de procesos reglamentarios reales y eficientes.

Así mismo se debe de asegurar que las decisiones de la administración se sometan a un proceso de rendición de cuentas teniendo reglas de transparencia y obediencia a la Ley y así evitar la discrecionalidad de la administración.

Es de vital importancia que las disposiciones jurídicas que expidan los ayuntamientos siempre tengan claros los alcances que deben tener en las materias que están regulando, desde la presentación de la Iniciativa hasta el proyecto de reglamento que será analizado técnica y jurídicamente para brindar certeza de que el Ayuntamiento como órgano responsable, expedirá un ordenamiento que no tenga deficiencias o extralimitaciones en las disposiciones normativas.

Uno de los principales beneficios de la facultad reglamentaria es que los Municipios obtienen certidumbre jurídica de los actos y acciones que toma como gobierno municipal, sin embargo, en gran porcentaje de los municipios de México existen deficiencias en su proceso o desarrollo normativo, desde ortografía y sintaxis, hasta grandes problemas excesos, ambigüedades, vaguedades, incluso extralimitaciones en la competencia pudiendo llegar en algunos casos a la inconstitucionalidad.

En las capitales más importantes de los estados o en los rincones más modestos del País, en su gran mayoría, los Regidores y los Síndicos son quienes presentan mayor número de proyectos reglamentarios, ya sea una reforma o uno nuevo, sin embargo, esta variante depende de cada lugar, cada momento y cada plan estratégico del municipio.

La diversidad de puntos de vista conlleva muchos desafíos al momento de contrastar las aportaciones de los estudiosos y especialistas del tema, ya que si bien es cierto los conocimientos jurídicos de quienes ocupan esos cargos no siempre va en relación a su profesionalización sino a la situación electoral y política del momento.

Así pues, ¿es la facultad reglamentaria un abanico de conocimientos divididos e imposible de homologar sus procesos reglamentarios generales que impulsen la particularidad de cada municipio?

Desde una perspectiva particular y en relación a la vinculación y participación ciudadana entre la administración pública municipal y la ciudadanía, sin descuidar las cuestiones de transparencia, procedimientos administrativos y los estándares de la buena administración, analizaremos los procedimientos reglamentarios que tienen los reglamentos municipales de la administración pública.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL MUNICIPIO Y SUS FACULTADES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO**

#### **1. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y TRASCENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO**

El Municipio es una de las instituciones políticas más antiguas en México y el mundo, debido a que sus civilizaciones comenzaron a crecer poblacionalmente generando mucho poder político sobre el control de la vida social. Posteriormente la división territorial comenzó a ser una necesidad administrativa la cual se cimentó en base a la región y cultural de cada localidad.

La organización de la sociedad comenzó a progresar lo que produjo que se crearan una serie de servicios públicos especializados llevando un registro de obras públicas y de las acciones realizadas, lo que poco a poco se fue convirtiendo en una obligación de quienes estaban dentro del poder político.

En América se desarrollaron ciertas organizaciones sociales, entre ellas se encontraba el Calpulli que era una estructura familiar que se desarrolló en el Imperio Azteca, esta resolvía los problemas económicos cotidianos y los asuntos del orden comunal. Posteriormente el Calpulli y el Municipio de tradición española, se fusionaron durante los primeros años de la conquista. El 22 de abril de 1519 Hernán Cortés instauró el primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz.

Con la caída de Tenochtitlán (capital del Imperio Azteca), se fundó el segundo ayuntamiento del continente que posteriormente comenzó a organizarse en provincias integradas por las principales ciudades a las que se les denominó Alcaldías Mayores en las que actuaba un Cabildo. La Nueva España se dividió en 40 provincias encabezadas por un Alcalde Mayor, en el año de 1776 por decreto del Rey Carlos III, el territorio de la Nueva España se dividió en doce Intendencias que compondrían la división territorial y administrativa del Virreinato.

Los gobiernos municipales eran oligárquicos y designaban abiertamente a sus colaboradores; sin embargo, en la Reforma de 1776 se crearon los cargos de diputados y síndicos personeros de lo común, esta fue realizada por todos los vecinos lo que abrió una pequeña pauta a la racional política.

México vivía una realidad dividida entre los dos sistemas de pensamiento lo que trajo difíciles secuelas en el desarrollo político del Estado Mexicano. Los liberales apoyaban al Federalismo descentralizado como forma de gobierno y los conservadores apoyaban al Centralismo conservadorista enraizado en las prácticas de las monarquías europeas. Los grandes conflictos entre los Liberales y los Conservadores mantuvieron al país en numerosos años de lucha, donde posteriormente el liberalismo logro imponer sus ideas de un desarrollo integral basados en la libertad y la igualdad.

No fue sino hasta 1857 cuando se otorgó a los estados la facultad de organización interna, posteriormente se promulgaron las leyes de Reforma y diversas leyes administrativas expedidas bajo el mandato del Presidente Porfirio Díaz quien mantenía el poder centralizado. Durante el Porfiriato se instauraron las llamadas Jefaturas Políticas que representaban a la autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos lo que resultaba estar sometidos a la voluntad de los Gobernadores. De igual forma eliminaban toda expresión democrática y cívica de la ciudadanía además de que controlaban las elecciones.

No sería hasta que con el movimiento armado de 1910 cuando el Municipio fue evolucionando y transformándose. Durante el siglo XX el texto de la Constitución Federal de 1917 sufrió una fundamental evolución jurídica con las repetidas reformas al artículo 115 como las que se enlistan a continuación:

Primero se incluyó al Municipio como tercer nivel de gobierno garantizando su autonomía, sin embargo, las posteriores reformas de 1928, 1933 y 1943 no hicieron alusión al Municipio.

La reforma de 1947 incluye la participación de la mujer en las funciones electorales relativas al ayuntamiento y la de 1953 deroga la anterior pasando los derechos políticos de la mujer al artículo 34 de la Constitución.

La reforma de 1976 adiciona las competencias de la ordenación de los asentamientos humanos.

En este tema Carlos Ignacio Reyes Garzón, refiere:

“El origen de la facultad reglamentaria se remota a la adición de la fracción IV al artículo 115 de la Constitución, según decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976. En ese momento se facultó a los estados y Municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas cuyo objeto

fuese el cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 127 de la Constitución. Con ello se inició la regulación de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Lo destacable en este apartado es que los ayuntamientos fueron dotados por primera vez de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción, sin importar que tal facultad se refería a la regulación de los asentamientos humanos, esto es, que se tratara en realidad de una facultad limitada a ese tema que cerraba la posibilidad de emitir otros reglamentos.”<sup>1</sup>

En la reforma de 1977 se introduce la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

La reforma de 1983 es la que más prerrogativas le atribuye al Municipio, esta reforma fortalece la hacienda pública municipal, la autonomía política y la democratización política y económica.

De igual forma Carlos Ignacio Reyes Garzón señala que:

“En ese decreto se contenía la primera gran reforma al marco constitucional de los Municipios. Entre otras cosas, la fracción II fue adicionada con un segundo párrafo con esa adición, los Municipios incrementaron sus atribuciones materialmente legislativas, extendiendo la facultad de expedir reglamentos en materia de regulación de asentamientos humanos (como se ordenaba en 1976) a las materias que estuviesen reguladas por el Congreso del estado correspondiente, y que, naturalmente, tuvieren vinculación con el quehacer municipal.”<sup>2</sup>

La reforma de 1986 solo adecua el orden jurídico de los artículos 115 y 116, pero en la reforma de 1999 y a fin de evitar inconsistencias de interpretación de las legislaturas estatales, se amplían las normas municipales entre ellas el reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos, inserción de

---

<sup>1</sup>GARZÓN Reyes, Carlos Ignacio. “La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información” en *Derecho Comparado de la Información*, México, número 3, enero-junio de 2004, p.125.

<sup>2</sup> *Ídem*. pág. 129.

la policía preventiva; amplitud en la asociación de Municipios; precisiones sobre los ingresos; y reformulación en relación al desarrollo urbano.

Ahora bien, las reformas más importantes han sido las de 1983 y 1999 destacando lo siguiente:

“Los principales puntos de la reforma de 23 de diciembre de 1999 al artículo 115 de la Constitución Federal pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- a) El reconocimiento expreso del Municipio como ámbito de gobierno que se realizó en la fracción I, al sustituir el término “administrado” por “gobernado”;
- b) El fortalecimiento de su facultad reglamentaria en los temas referidos en la fracción II, además de la limitación del contenido de las leyes estatales sobre cuestiones municipales;
- c) El reconocimiento de competencias exclusivas en materia de servicios y funciones públicas en la fracción III, sustituyéndose el concurso del Estado en dicha competencia por la posibilidad de celebrar convenios para la asunción de una función o servicio público por parte del Estado, siempre y cuando medie solicitud del ayuntamiento, así como el incremento del catálogo de funciones y servicios, además de la posibilidad de coordinación intermunicipal para estos temas, existiendo incluso posibilidad de asociación entre Municipios de diversos Estados;
- d) Facultad de iniciativa en lo referente a tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria en la fracción IV, limitando los supuestos de exención determinados constitucionalmente respecto de las contribuciones municipales;
- e) En lo concerniente al catálogo de facultades que en el sistema constitucional de concurrencia regula la fracción V del artículo 115, además de las facultades con las que ya gozaban en materia de aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, se adicionó la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, así como la obligación de la Federación y del Estado de asegurar la participación de los Municipios en ésta; autorizar el uso del suelo adicionalmente a las facultades de control y vigilancia que ya tenía; participar en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento de zonas de reservas ecológicas, además de sus facultades de creación y administración de éstas; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales, y
- f) La transmisión del mando de la policía preventiva municipal del Gobernador al Presidente Municipal, quien sólo acatará las órdenes del primero en los casos que aquel juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, así como la habilitación al reglamento municipal en esta materia en la fracción VII. La relación anterior pone de manifiesto que la

reforma aumentó de forma significativa las atribuciones de los Municipios y consolidó su ámbito de gobierno.”<sup>3</sup>

## 2. POTESTADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

Para precisar las facultades reglamentarias del Municipio primeramente necesitamos tener claros varios conceptos como el del Municipio, sus Leyes y la propia Democracia Municipal.

Comenzaremos citando la ponencia de la Dra. Teresita Rendón Huerta en la que habla del Estado de Derecho como una “(...) formula implica más bien un compromiso fundamental: el de que el poder político, para mantener, en condiciones normales, el equilibrio entre la libertad y el orden normativo, se someta a éste y no traspase sus mandatos(...)”<sup>4</sup>

Para poder respetar esta línea, la sociedad debe ser educada cívicamente para que el estado logre el respeto a los derechos fundamentales y la dignidad de cada persona, y a su vez la sociedad respete las instituciones del gobierno.

En el artículo Las Potestades Públicas Municipales en el Derecho Mexicano la Dra. Teresita Rendón Huerta hace referencia al tratadista Robert Von Mohl quien expresó que el Estado de Derecho significa “(...) la regulación, sometimiento y control de la colectividad y del poder público, de sus órganos y funciones por medio del Derecho. Los órganos y las funciones del poder público se regulan, someten y

---

<sup>3</sup> Controversia Constitucional 25/2001, *Diario Oficial*, Segunda Sección, p. 27-28.

<sup>4</sup> HUERTA Barrera, Teresita Rendón. “El Estado de Derecho en el Ámbito Municipal”. (Ponencia- Documento Web) P. 2.

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/178.pdf>

29 de Julio de 2019

controlan por medio del Derecho(...)"<sup>5</sup> Es decir, el Estado sometido al Derecho, cuyos órganos e individuos se rigen y someten al Derecho, regulado y controlado por el Derecho.

El Estado y el Derecho viven en una constante interacción, por lo que Manuel Pedroso elaboró la posible relación entre el Estado y el Derecho, mencionado que el Derecho sin el Estado, "(...) es una mera idealidad normativa, una norma sin efectividad(...)"<sup>6</sup> y que el Estado sin el Derecho es "(...) un simple fenómeno de fuerza(...)"<sup>7</sup> Por lo que concluyó que el **Estado con Derecho** equivale al "Estado de Derecho" moderno ya que "(...) son conceptos y realidades que se implican mutuamente y que en nuestros días, han llegado a tener un vínculo indestructible(...)"<sup>8</sup>

Para que se desarrolle plenamente el Estado de derecho se debe delimitar sus atribuciones y competencias, mismas que deben respetar la supremacía constitucional sobre cualquier otra norma, es decir, todo orden jurídico debe estar sujeto y sustentado en la Constitución. De igual forma se debe contemplar que toda persona goce de las garantías sin que estas sean violadas por ninguna Ley, ya que las autoridades solo deben actuar conforme a lo que dichas Leyes prevén.

Así también, el poder público debe mantener el equilibrio en sus funciones para evitar abusos y extralimitaciones, mismo que debe ser vigilado para lograr la veracidad de sus acciones, y en caso de desacuerdos, este cuenta con un sistema de impugnaciones administrativas y jurisdiccionales. De igual forma se debe

---

<sup>5</sup> HUERTA Barrera, Teresita Rendón. "Las Potestades Públicas Municipales en el Derecho Mexicano". (Artículo-Documento Web) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6132896>  
29 de Julio de 2019

<sup>6</sup> PEDROSO, Manuel, citado por HUERTA Barrera, Teresita Rendón. "Las Potestades Públicas Municipales en el Derecho Mexicano". (Artículo-Documento Web) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6132896>  
29 de Julio de 2019

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

contemplar que la ciudadanía goce de espacios de participación para el logro de un gobierno representativo, organizado y con instituciones confiables.

Ahora bien, hablemos de las potestades públicas “(...) como una consecuencia del Estado de derecho, mismas que son inalienables e intransferibles de un ente a otro, pudiéndose en ocasiones, delegar su ejercicio, pero no transferir su titularidad(...)”<sup>9</sup> No se puede renunciar a su competencia general y solo en algunos casos y bajo ciertas condiciones, el titular podrá ejercerlas o no, pero no renunciar a dichas potestades. No se pueden modificar, “(...) en virtud de que su ejercicio debe apegarse a la norma que les ha dado origen (...)”.<sup>10</sup> Siempre deben estar previstas en el ordenamiento jurídico de manera específica y concreta de tal manera que su contenido este establecido.

La potestad reglamentaria municipal proviene del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción II, párrafo segundo, atribuyendo a los ayuntamientos para expedir reglamentos, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los reglamentos suponen la existencia previa de una ley, a fin de que su cumplimiento se realice puntualmente. Es indispensable que la ejecución reglamentaria pueda ser capaz de hacer cumplir dichos ordenamientos y se debe considerar para lograr los fines mismos.

En el mismo artículo de Teresita Rendón *Las Potestades Públicas Municipales en el Derecho Mexicano*<sup>11</sup>, alude a Manuel María Díez quien clasifica a las potestades como de Mando, Reglamentaria, Sancionadora y Jurisdiccional.

---

<sup>9</sup> HUERTA Barrera, Teresita Rendón. Óp. cit.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

1. La potestad de mando o potestad imperativa, es la facultad de dictar órdenes y obligar a su cumplimiento.
2. La potestad reglamentaria, es la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente **se atribuye a los Ayuntamientos**.
3. La potestad sancionadora, es la facultad de imponer castigos administrativos a los infractores de las normas para asegurar indirectamente su eficacia. Puede ser correctiva y se ejerce al exterior de la administración pública municipal para todos los gobernados o potestad disciplinaria y se ejerce al interior de la administración pública municipal, por actos u omisiones de los servidores municipales con motivo del desempeño de sus cargos.
4. La potestad jurisdiccional es la facultad de llevar a cabo el control de la legalidad de los actos de la administración pública, tanto en sede administrativa por medio de recursos, como ante órganos materialmente jurisdiccionales.

### 3. PRINCIPALES DISPOSICIONES JURÍDICAS DEL MUNICIPIO

La facultad reglamentaria del ayuntamiento se extiende a la creación de bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general y estos son mecanismos utilizados para hacer frente a determinadas problemáticas que se presentan en los Municipios.

Entre el cuerpo normativo básico con el que debe contar un Municipio está el Bando de Policía y Buen Gobierno que es el conjunto de normas administrativas

que de forma general regulan todos los aspectos del Municipio y del ayuntamiento para lograr una mejor organización territorial y de gobierno. En él, también se debe considerar las acciones para lograr una gestión eficiente en todos los ámbitos de desarrollo y con sus habitantes sin que este exceda o rebase sus propias competencias.<sup>12</sup>

Otra descripción del Bando de Policía y Buen Gobierno es que es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad, es el principal reglamento para el gobierno municipal, debe contener las disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el Municipio. También definirá las responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir.

Ahora bien, El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal en su documento Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria, señala que las:

“Circulares son aquellos oficios e instructivos de cumplimiento obligatorio al interior del ayuntamiento y de la administración pública municipal, que giran órdenes expresas sobre algún asunto en particular. Se encuentran dirigidas única y exclusivamente a los integrantes y al personal del ayuntamiento.

Disposiciones administrativas de observancia general. Son aquellas reglas que el ayuntamiento emite para hacer posible el cumplimiento de sus acuerdos o resoluciones y que deberán ser acatadas por los habitantes del Municipio.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Guía para el Buen Gobierno Municipal, Tomo Dos, El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios. (Documento Web) [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/336/1/images/TOMO%20el\\_marco\\_juridico\\_y%20la\\_facultad\\_reglamentaria\\_de\\_los\\_municipios.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/336/1/images/TOMO%20el_marco_juridico_y%20la_facultad_reglamentaria_de_los_municipios.pdf)

3 de Agosto de 2019

<sup>13</sup> México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria, (Documento Web)

Ahora bien, la Controversia Constitucional 25/2001 señala que:

“En el texto del precepto constitucional cuyos rasgos principales hemos venido desarrollando se hace también alusión a las circulares y disposiciones administrativas de observancia general que pueden expedir los ayuntamientos.

En las circulares se contienen normalmente instrucciones o reglas dirigidas por los órganos superiores a los inferiores para especificar interpretaciones de normas, decisiones o procedimientos. Las circulares pueden ser internas, si únicamente se refieren a asuntos de la competencia interna de las unidades administrativas, o externas, si van dirigidas a los particulares.

Las circulares y las disposiciones generales a que alude la norma constitucional sirven a los Municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos.”<sup>14</sup>

Otro documento básico que puede aprobar y expedir el municipio es el Reglamento Municipal, pero para definir claramente lo que es primero debemos tener claro que es un Reglamento. Entre varias características de este, se le considera una herramienta administrativa que regula la ejecución o aplicación de una Ley, hasta hace aproximadamente un cuarto de siglo, solo se le atribuía al Ejecutivo Federal y Estatal, siendo esta una de las principales reformas constitucionales que le otorgaron al Municipio la facultad reglamentaria.

Andrés Serra Rojas, en su libro de Derecho Administrativo escribió:

“El reglamento es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, o por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en virtud de facultades

---

[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad\\_reglamentaria.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/facultad_reglamentaria.pdf)

10 Agosto de 2019

<sup>14</sup> Controversia Constitucional 25/2001, *Diario Oficial*, Segunda Sección, p. 51.

[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005(1).pdf)

12 de Agosto de 2019.

discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo

Ese conjunto de normas en número superior al de las leyes son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, la ejecución de la ley y para los demás fines de la Administración pública. En algunas legislaciones el reglamento se denomina ordenanza, especialmente en la administración municipal. El reglamento facilita la aplicación de la ley. También se alude a los reglamentos sobre el régimen interior de las instituciones administrativas, desde luego excluidos los reglamentos de las corporaciones paraestatales.”<sup>15</sup>

Gabino Farra, en su libro *Derecho Administrativo* escribió:

“Una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.<sup>16</sup>

Los reglamentos tienen como naturaleza y rasgos característicos:

1. Naturaleza normativa.
2. Su procedencia del Gobierno o Administración Pública.
3. Su rango inferior a la Ley y su control judicial.
4. Unilateral.
5. Dictado en ejercicio de la función administrativa.
6. Produce efectos jurídicos.
7. Generales.

---

<sup>15</sup> SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso, 24ª edición, México, Porrúa, 2003, p. 197.

<http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/reglamento/>

13 Agosto de 2019

<sup>16</sup> FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 104.

<http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/reglamento/>

13 Agosto de 2019

## 8. De forma directa.

La Real Academia de la Lengua Español define a la Potestad Sancionadora como la Potestad de Administración para imponer sanciones a los ciudadanos por la comisión de las infracciones administrativas que están previstas como tales en la ley y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido.<sup>17</sup>

La Controversia Constitucional 25/2001 señala que:

“Históricamente, a los cuerpos normativos que emanaban de los ayuntamientos, para distinguirlos de las leyes que provenían de las cortes, se les denominó ordenanzas u ordenanzas municipales. Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo dichos ordenamientos se dieron a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos y concurridos de las poblaciones mediante bandos solemnes u ordinarios (del verbo “bandir”, que a su vez se origina del vocablo visigodo “bandwjan”, que significa pregonar o hacer público algo). Con el transcurso de los años y la repetición de los actos, el nombre del instrumento se utilizó como sinónimo de la materia. Por eso, en la actualidad a esos complejos normativos se les denomina genéricamente bandos. Ahora bien, el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal no sólo faculta a los Municipios a expedir bandos, sino también reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general que tienen las siguientes características: a) Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, esto es, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales. b) Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los expidió, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.”<sup>18</sup>

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece que:

ARTÍCULO 30.- Los ayuntamientos son competentes para:

---

<sup>17</sup> (Documento Web)

<https://dej.rae.es/lema/potestad-sancionadora>

Agosto de 2019

<sup>18</sup> Controversia Constitucional 25/2001, *Diario Oficial*, Segunda Sección, p. 51.

[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005(1).pdf)

12 de Agosto de 2019.

I. Aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal;<sup>19</sup>

ARTÍCULO 154.- El Presidente Municipal podrá expedir circulares administrativas que sirvan para aclarar o interpretar con precisión las disposiciones reglamentarias respectivas o el criterio del Ayuntamiento para emitir las y el señalamiento de las aplicaciones tanto internamente como a los particulares. Dichas circulares no deberán ser de naturaleza legislativa autónoma, ni desvirtuar, modificar o alterar el contenido de la disposición de observancia general que interpretan. (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)<sup>20</sup>

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **SINGULARIDADES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA MUNICIPAL**

#### **1. GENERALIDADES DEL REGLAMENTO**

Debemos ubicar al Municipio dentro del orden jurídico de México, para definir con claridad las disposiciones jurídicas que impactan la vida municipal y las facultades que le corresponden a cada uno de los niveles de gobierno en este ámbito para poder delimitar entre las facultades de creación normativa de las legislaturas y las que competen a los ayuntamientos. El contenido de las disposiciones se encuentra establecidas por jerarquías y la norma de rango superior es la Constitución, en la cual se basa la validez de todo ordenamiento jurídico.

---

<sup>19</sup> (Documento Web)

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>  
13 de Agosto de 2019

<sup>20</sup> (Documento Web)

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>  
13 de Agosto de 2019

Sobre esto la Controversia Constitucional 25/2001 señala:

“La Constitución Federal es la norma suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.”<sup>21</sup>

La normatividad municipal, entre ellas los reglamentos deben contener las disposiciones de observancia general del gobierno y la administración municipal, basándose en las necesidades de cada Municipio. Por lo que cada Ayuntamiento las deberá establecer conforme a su territorio, población, desarrollo económico, urbano y de servicios.

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos es una de las facultades que la Constitución establece a favor del Municipio en el artículo 115 en las fracciones II y V.

La reglamentación municipal solamente debe referirse a las materias permitidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Leyes federales y estatales que de ella emanen.

El texto reformado del artículo 115 constitucional, modificó la frase “bases normativas” por la de “leyes estatales en materia municipal”, lo que limitó el margen de actuación de las legislaturas estatales respecto de los Municipios sin permitir a

---

<sup>21</sup> Controversia Constitucional 25/2001, *Diario Oficial*, Segunda Sección, p. 51.  
[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005(1).pdf)  
12 de Agosto de 2019.

dichas legislaturas intervenir en las cuestiones propias y específicas de cada Municipio.

Anteriormente la facultad reglamentaria solo era el mero detalle de las leyes que establecían las Legislaturas estatales, sin que los Municipios pudieran emitir reglamentos que atendieran sus respectivas particularidades lo que condicionaba su alcance y eficacia.

Un Reglamento Municipal es un documento legal que aprueba el Ayuntamiento, que va dirigido y es obligatorio para toda la población dentro del territorio del Municipio, este documento podría ir enfocado a garantizar el buen gobierno y la administración del Municipio o para detallar o pormenorizar un Ley.

Los Reglamentos Municipales cuentan con varias características que los hacen diferentes de cualquier otro documento emitido por el ayuntamiento u otros reglamentos expedidos por otras instancias de gobierno.

Los Reglamentos tienen entre sus objetivos primordiales el de ser un instrumento que organiza la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, además de que debe asegurar la participación social de los habitantes de su territorio.

Una característica de los Reglamentos Municipales es que son el principal instrumento jurídico con el que cuenta el ayuntamiento para gobernar y llevar acabo la administración del Municipio. Aunado a esto, los Reglamentos detallan y especifican las disposiciones señaladas en la Constitución y las Leyes Federales o Estatales.

Un Reglamento Municipal es generado con la firme encomienda de no contradecir a la Constitución Federal o la de los Estados, ni a las Leyes Federales o Estatales, anteriormente se definía al Reglamento solo como una herramienta

administrativa del Ejecutivo ya fuera Federal o Estatal, pues pretendía regular la aplicación de alguna Ley expedida por estos órdenes de Gobierno. Es por esta razón que algunos documentos nos muestran definiciones como que son normas emanadas del Poder Ejecutivo.

Estos documentos contienen las normas con las que dispone el ayuntamiento para realizar un buen ejercicio de gobierno y de administración ya que impulsan la convivencia y participación entre el gobierno y la sociedad.

Los Reglamentos además tienen las características de:

1. Ser de carácter general e impersonales.
2. Tienen un rango inferior a las Leyes Federales y Estatales.
3. Están sustentadas jurídicamente en la Constitución Federal.
4. Para su aprobación y expedición es necesario sujetarse a lo dispuesto en las leyes que en materia municipal expida la legislatura de cada estado.
5. Son obligatorios en la jurisdicción territorial del Municipio que lo expide.
6. Su aprobación es únicamente a través del ayuntamiento.
7. Su vigencia por lo general es de tres años, pudiendo la siguiente administración municipal, derogarlo, modificarlo o ratificarlo.
8. El proceso de su aprobación es muy similar al proceso de aprobación de las leyes.
9. Pueden ser modificados o derogados en cualquier momento.

Para que en el Municipio de Querétaro sea válido un Reglamento, lo debe aprobar la mayoría de los miembros del ayuntamiento a través de una Sesión de Cabildo.

Algunos especialistas señalan que además debe de estar elaborado con la participación de los ciudadanos del Municipio, ser conocido por todos, estar

elaborado de una forma clara y precisa, aunado a que la autoridad municipal lo debe hacer cumplir sin que este cuerpo normativo contradiga alguna otra disposición jurídica.

La clasificación de los Reglamentos depende del objeto o fin con el que fueron creados, es decir, a la materia, al alcance que tienen o al fin que persiguen.

La Constitución no establece una clasificación textual, sin embargo, hace mención de que los reglamentos deben organizar la administración pública municipal; regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal. Respecto de la primera mención, son para regular y organizar al ayuntamiento y a sus órganos administrativos; los segundos para regular las atribuciones y los servicios públicos que le corresponden, y a los terceros es para promover e impulsar la participación ciudadana.

Otros intelectuales clasifican los reglamentos como internos y externos. Los internos son los que regulan el buen funcionamiento del ayuntamiento como órgano colegiado y de la administración pública municipal. Están dirigidos a los integrantes del ayuntamiento y a los servidores públicos del Municipio pues regulan las atribuciones, obligaciones y organización del ayuntamiento, así como de los órganos administrativos.

Sobre los reglamentos externos regulan la sana convivencia entre la ciudadanía y el gobierno municipal, son dirigidos a todos los habitantes del territorio que les compete.

En el Municipio de Querétaro la Ley Orgánica Municipal establece que:

ARTÍCULO 155.- Los reglamentos se constituirán con artículos, como su división natural, de forma tal que cada uno de ellos contendrá una disposición normativa específica. (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

Cuando resulte indispensable y para mayor claridad de su contenido, un artículo podrá dividirse en fracciones e incisos. Se podrán agrupar aquellos artículos que correspondan a un mismo tema en Capítulos, cuando resulte necesario, los Capítulos en Títulos, Secciones y Libros. (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

En todo caso deberá motivarse la emisión de un reglamento y deberá fundamentarse en cuanto a la competencia del Ayuntamiento para su aprobación. (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)<sup>22</sup>

El Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro establece que:

#### CAPITULO VII DEL PROCEDIMIENTO DE REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL

Artículo 54. Corresponde al Ayuntamiento la creación, aprobación, derogación o abrogación de los reglamentos municipales.

Artículo 55. Corresponde el derecho de iniciativa de los reglamentos municipales a los siguientes:

- a) Presidente Municipal;
- b) Regidores y Síndicos Municipales;
- c) Las Comisiones del Ayuntamiento;
- d) Los Consejos Municipales de Participación Social.
- e) Los habitantes del Municipio de Querétaro.<sup>23</sup>

## 2. REGLAMENTO Y LEY

---

<sup>22</sup> (Documento Web)

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>

13 de Agosto de 2019

<sup>23</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/regulaciones\\_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/regulaciones_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=)

14 de Agosto de 2019

Primero debemos conocer las diferencias y similitudes entre Ley y Reglamento, ambas son normas de carácter general, abstractas e impersonales, sancionadas por el orden público.

“Formalmente el reglamento se distingue de la ley porque ésta por regla general, emana del Poder Legislativo, y el reglamento emana del Poder Ejecutivo. Materialmente la ley y el reglamento, por su contenido, no difieren entre sí...El dominio del Poder Legislativo es el mismo dominio del poder reglamentario. No hay materias de dominio exclusivo del legislador y materias exclusivas del dominio reglamentario.”<sup>24</sup>

Andrés Serra Rojas reconoce que en un Reglamento hay materias que el Ejecutivo no puede regular como los impuestos o tipificación de delitos, ya que la Constitución destina exclusivamente al Legislador y se le conoce como “reserva de la ley”.

Felipe Tena Ramírez en su libro de Derecho Constitucional afirma que el Reglamento está “subordinado y todo a la voluntad del legislador contenida en la ley, el reglamento no obstante es prolongación de la misma ley y participa de la naturaleza de ésta.”<sup>25</sup>

En México, jerárquicamente el reglamento es inferior por lo que no puede este modificar a la ley.

“El Pleno de la Suprema Corte sentó jurisprudencia, en la que precisó que la facultad reglamentaria conferida al Presidente de la República en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, es la que determina que el

---

<sup>24</sup> SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, citado por SEMPÉ Minvielle, Carlos. *Técnicas Legislativa y Desregulación*, 6ª edición, México, ed. Porrúa, 2009, p. 39.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales, abstractas e impersonales. El reglamento es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley, y que determina los medios que deberían emplearse para aplicar ésta en los casos concretos.”<sup>26</sup>

La Ley es la justificación del Reglamento, por lo que “(...) éste no puede exceder el alcance de sus mandatos o contrariar o alterar sus disposiciones.”<sup>27</sup>

En cambio, la ley puede derogar, modificar o sustituir el contenido de los reglamentos por regulaciones propias. También “puede condicionar con entera libertad las remisiones que haga a la potestad reglamentaria” e inclusive habilitar “a otras autoridades administrativas para que dicten normas de carácter general”.<sup>28</sup>

Las legislaturas estatales pueden expedir las normas aplicables en los Municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes, es decir, las normas que emita el legislativo podrán suplir la falta de reglamentos básicos y esenciales de los Municipios, sin embargo, serán de aplicación temporal y su eficacia estará sujeta a que los Municipios emitan sus propios reglamentos.

La diferencia de una Ley y un Reglamento es principalmente por el órgano del cual emana. Un reglamento es aprobado por el ayuntamiento que es un órgano colegiado que funciona y que sus decisiones son tomadas por mayoría de votos. Sus integrantes representan al pueblo que los eligió por mayoría representativa y proporcional. El proceso de elaboración se integra por las mismas etapas del legislativo: iniciativa, discusión, aprobación y promulgación. Sin embargo, el Reglamento deriva de una Ley ordinaria, de la cual depende y su finalidad es

---

<sup>26</sup> Tesis de Jurisprudencia 94, Apéndice 1917-2000, citado por *Ídem*. pág. 40.

<sup>27</sup> Tesis de jurisprudencia núm. 47/95, citado por *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Tesis de Jurisprudencia núm. 57/2007*, 9ª época, tomo XXVI, citado por *Ibidem*.

esclarecer para hacerlo aplicable a casos más concretos y específicos, ya que es un instrumento de apoyo para la ejecución de la ley concreta.

Ahora bien, la Tesis Jurisprudencial 132/2001 establece:

#### 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.<sup>29</sup>

Varios estudiosos han interpretado al ejercicio reglamentario como un acto legislativo, ya que su procedimiento es similar al que se sigue en la aprobación y expedición de una ley.

Si bien es cierto, los Reglamentos son una extensión detallada y pormenorizada de la Ley por lo que sus disposiciones están adecuadas a especificar

---

<sup>29</sup> (Documento Web)

[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/\(F\(xVmXeU3BHguQiAS3uKhL4k\\_JRdowbP5KcOxA7aj09BR\\_Q3jGLAm8XMirf-AJXxafUOPidf-1YG5JWPvju0XlnZszFyWqJxNTNn1-a-08DAz3Le9Zo9AnQ60iLcBPze-2A\\_yriBbJnuXpQ4J2ZUwZ-5mg8VC8wE\\_os7spdPOVZJ41\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfdfcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA\\_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=28&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=187983&Hit=15&IDs=2013249,2004075,160768,163082,167541,169690,169645,169603,176949,176948,176928,177252,179505,188020,187983,187894,191971,192086,192750,197684&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=THE\\_TESIS&Tema=3316](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/(F(xVmXeU3BHguQiAS3uKhL4k_JRdowbP5KcOxA7aj09BR_Q3jGLAm8XMirf-AJXxafUOPidf-1YG5JWPvju0XlnZszFyWqJxNTNn1-a-08DAz3Le9Zo9AnQ60iLcBPze-2A_yriBbJnuXpQ4J2ZUwZ-5mg8VC8wE_os7spdPOVZJ41))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfdfcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=28&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=187983&Hit=15&IDs=2013249,2004075,160768,163082,167541,169690,169645,169603,176949,176948,176928,177252,179505,188020,187983,187894,191971,192086,192750,197684&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=THE_TESIS&Tema=3316)

17 de Agosto de 2019

lo ya establecido, siendo esto una limitante y a la vez una directriz para no contradecir la Constitución u otras Leyes.

De igual forma, debe estar en sincronía a las Leyes que emite cada estado ya que las disposiciones cambian conforme la jurisdicción y materia de cada Legislatura. Así mismo la Constitución establece las materias que debe regular el ayuntamiento por lo que siempre deberá emitir las normas única y exclusivamente en las que tiene facultad y competencia.

En el Estado de Querétaro, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro señala que:

“Artículo 140. Los ayuntamientos están facultados para organizar su funcionamiento y estructura, así como regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, a través de instrumentos normativos que contengan disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria en el municipio. (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

Para el cumplimiento de sus responsabilidades el Ayuntamiento resolverá mediante los instrumentos jurídicos siguientes: (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

I. Reglamentos. Norma jurídica de carácter general que se emite para la ejecución de una ley, para la organización de la administración pública municipal o para el régimen de una materia cuya competencia corresponde al Municipio; (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

ARTÍCULO 147.- Para la aprobación y expedición de los reglamentos, decretos, acuerdos, y demás documentos que contengan disposiciones administrativas de observancia general, los Ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente Título y a las siguientes Bases Generales:

I.- Que los ordenamientos respeten los derechos humanos y sus garantías, consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, las leyes federales, la Constitución Política del Estado de Querétaro, y las leyes que de ella emanen; (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

II.- Que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones de competencia internacional, federal y estatal; (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)

- III.- Que tengan como propósito fundamental el respeto y garantía de los derechos humanos, la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población; (Ref. P. O. No. 73, 29-IX-15)
- IV.- Que su aplicación fortalezca al municipio libre;
- V.- Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordial, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio;
- VI.- Delimitación de la materia que regulan;
- VII.- Sujetos obligados;
- VIII.- Objeto sobre el que recae la reglamentación;
- IX.- Derechos y obligaciones de los habitantes;
- X.- Autoridad responsable de su aplicación;
- XI.- Facultades y Obligaciones de las autoridades;
- XII.- Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas;
- XIII.- Medios de impugnación específicos y plazos de resolución, lo que no podrán ser más extensos que los establecidos en la presente Ley.
- XIV.- Que esté prevista la fecha en que inicia su vigencia; y
- XV.- Las demás que sean necesarias para cumplir con las disposiciones aplicables en esta materia.

ARTÍCULO 148.- En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la sociedad.”<sup>30</sup>

### 3. REGLAMENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO

Después de haber comentado los antecedentes históricos y la evolución que ha tenido los reglamentos a través de la historia, concluimos que para lograr su

---

<sup>30</sup> (Documento Web)

<http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO003.pdf>

13 de Agosto de 2019

fortalecimiento en la administración pública municipal se tiene que conceptualizar en una forma más técnica y social.

La Reglamentación Municipal en México es tan variada dependiendo de las condiciones y diversidad social y económica, esto crea diversos tipos de Municipios y sus muy diferentes Reglamentos aun estando a pocos kilómetros uno del otro. Esto es posible ya que la Constitución Mexicana permite que cada legislación Local establezca diferentes formas de regular a dichos gobiernos, pero siempre en base a los principios y protección de los derechos humanos.

Los ayuntamientos deben tener más estructura reglamentaria para que su gobierno y administración sea más eficiente, a fin de que su reglamentación sea aplicada adecuadamente para cumplir con sus funciones y responsabilidades que le confiere la Constitución, todo ello en beneficio de la sociedad.

**Como bien dice Teresita Rendón Huerta:**

“Un reglamento no es una creación del deseo de un gobernante, una proyección de su voluntad individual; tampoco es una transcripción de la realidad, y no puede ser un formato artificial. Para crear un Reglamento se debe hacer un riguroso análisis del entorno y se lleva a realiza a través de una metodología para que posteriormente sea aprobado por un cuerpo colegiado que es el ayuntamiento, el cual está representado a la ciudadanía.”

Un reglamento es un instrumento que busca dar sentido a través de sus normas, a las necesidades sociales que son reclamadas en las realidades de cada territorio en diferentes momentos.

Es necesario que los ayuntamientos cuenten con reglamentos vigentes, actualizados, eficientes, completos y constitucionalmente congruentes.

El gobierno debe garantizar el orden en su administración, a través de la norma jurídica para delimitar las facultades de las autoridades y la ciudadanía.

“En nuestro país, el control de los actos administrativos de las autoridades municipales se ha realizado a través de los recursos administrativos, del contencioso administrativo o de los poderes judiciales estatales —en los que se ha diseñado algún esquema de competencia administrativa— y del juicio de amparo.

La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115, ante su amplitud, alienta a los estados miembros a buscar nuevas maneras para resolver las controversias administrativas municipales.”<sup>31</sup>

La facultad reglamentaria del ayuntamiento y su importancia en el Municipio es una piedra angular del ejercicio del poder público y del principio de legalidad. La competencia reglamentaria Municipal implica en el ámbito reglamentario de los ayuntamientos todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal, así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general.

“Concretamente, en la cuarta iniciativa —presentada el 31 de marzo de 1999 por diputados del Partido Acción Nacional— se propuso lo relativo a la regulación del procedimiento administrativo respetuoso de las garantías de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, acordando la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales en su dictamen, que las leyes estatales en materia municipal contemplarán el procedimiento administrativo sujeto a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad; principios que también regirán para los medios de impugnación y para los órganos encargados de resolver las controversias que surgieran entre la administración pública municipal y los particulares, sin que se especificara en

---

<sup>31</sup> Justicia administrativa municipal en México, Miguel Ángel Cervantes Flores. (Documento Web)

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200012)

18 de Agosto de 2019.

el documento cuál sería la naturaleza jurídica de unos y otros. Justicia administrativa municipal en México,”<sup>32</sup>

Según la primera de las Conclusiones de Miguel Ángel Cervantes refiere que:

“... La décima reforma constitucional practicada al artículo 115 a fines de 1999, ante su amplitud en materia de medios de impugnación y de órganos competentes para conocer de las controversias suscitadas entre la administración pública municipal y los particulares, autoriza a las legislaturas locales a prever en las leyes regulatorias de sus municipios una variada gama de mecanismos, que va desde los tradicionales recursos administrativos, hasta los procesos ante una jurisdicción especializada municipal; afirmación que se ve robustecida además por la mención que el propio constituyente permanente hizo en la parte final del inciso *a* de la fracción II del citado precepto constitucional, consistente en que los medios de impugnación y sus instancias tramitadoras se sujetarán a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, pues dichos postulados no pueden encontrar mejor aplicación que en un contencioso administrativo municipal.”<sup>33</sup>

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **RETOS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO**

#### **1. DESARROLLO NORMATIVO DEL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO**

Cada municipio presenta diferentes problemáticas ya sean económicas, administrativas, políticas, sociales, etc. Para atender dichas problemáticas se requiere de un trabajo coordinado de todos los órdenes de gobierno. En los

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> *Ibidem.*

municipios una alternativa que ofrece el ayuntamiento son los reglamentos, bandos de policía y gobierno, las circulares y las disposiciones administrativas.

En base a estas alternativas de solución que brinda el Municipio, y como ya se ha explicado, el Ayuntamiento en uso de la facultad reglamentaria puede analizar, discutir y, en su caso, aprobar, expedir, publicar y dar inicio a la vigencia de un reglamento o reformar uno existente, a esto se le llama desarrollo normativo o procedimiento reglamentario, que en sí es un conjunto de actividades técnicas en las que primero se requiere presentar una iniciativa formalmente.

Las constituciones locales y las leyes estatales en materia municipal establecen quiénes pueden presentar iniciativas; entre ellos pueden ser el presidente municipal, los síndicos, los regidores, las comisiones del ayuntamiento y las autoridades auxiliares. La iniciativa se entrega acompañada de una exposición de motivos que contiene las consideraciones generales que fundamentan la necesidad del reglamento.

Para el caso del Municipio de Querétaro la Ley Orgánica Municipal establece:

**ARTÍCULO 38.-** Las comisiones permanentes de dictamen, son cuerpos consultivos y de evaluación respecto a los distintos ramos de la administración pública municipal.<sup>34</sup>

Posteriormente se envía a las comisiones que resulten competentes para su estudio y dictaminación según la rama pues al ser las que conocen del tema planteado, son las que en mejor pueden dictaminar respecto del contenido del proyecto de reglamento. Cuando la iniciativa presente cuestiones técnicas o

---

<sup>34</sup> (Documento Web)

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012_59.pdf)

19 de Agosto de 2019.

conocimientos especiales, las comisiones pueden solicitar la opinión de peritos o expertos. Para ello se realiza un estudio del proyecto para su posterior aprobación de las comisiones y, en su caso, se turna al ayuntamiento. Finalmente se discute en sesión de cabildo presentando los argumentos para su aprobación y se expide los reglamentos o reformas presentadas.

Una vez aprobado el reglamento o la reforma por el ayuntamiento se turnará al presidente municipal para su debida promulgación que es un acto administrativo solemne que formaliza la expedición del reglamento municipal o la reforma; otorgándole fuerza ejecutiva y carácter imperativo con la finalidad de que su contenido se cumpla y se haga cumplir.

Posterior a la promulgación realizada por el presidente municipal, se mandará a publicar con la finalidad de dar a conocer el texto de la norma que ha sido aprobada y que ahora forma parte del marco jurídico del municipio. La publicación da a conocer con precisión en qué momento se dará inicio a la vigencia de la norma.

Ahora bien, enfocándonos en el caso particular del Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro, y como lo establece el Considerando 2 de dicho Reglamento, la Constitución Política del Estado de Querétaro, en su artículo 2 señala que:

“... autoridades y ciudadanos deben contribuir al establecimiento de las condiciones que permitan a los habitantes del Estado vivir en un ambiente seguro para su desarrollo humano integral. La prevención social es una obligación a cargo del Estado y los Municipios, con la participación de la población, en forma individual o colectiva.”<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf)

20 de Agosto de 2019.

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro establece en su Capítulo Noveno del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social en el artículo 69 que:

“**Artículo 69.** El Sistema de Consejos Municipales de Participación Social es el mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Gobierno Municipal.”<sup>36</sup>

De igual forma el Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro señala en su artículo 56 que:

“**Artículo 56.** Los Consejos Municipales de Participación Social y los habitantes del Municipio de Querétaro podrán presentar sus propuestas de iniciativa o reformas a las disposiciones reglamentarias municipales a través de la Secretaría del Ayuntamiento.”<sup>37</sup>

El Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes del Ayuntamiento de Querétaro en Sesión Ordinaria de Cabildo celebrada el día 29 de agosto de 2017, conforme a la Ley Orgánica Municipal que en su artículo 151 establece que:

---

<sup>36</sup> (Documento Web)

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012_59.pdf)

19 de Agosto de 2019.

<sup>37</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/regulaciones\\_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/regulaciones_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=)

14 de Agosto de 2019

“**Artículo 151.** Los ordenamientos jurídicos municipales de observancia general podrán reformarse, modificarse o adicionarse, previo cumplimiento de las fases establecidas en el reglamento respectivo.”<sup>38</sup>

De igual forma el Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro establece en su artículo 57 que:

“**Artículo 57.** La discusión y aprobación de las iniciativas de disposiciones reglamentarias municipales, deberán realizarse en sesión de Cabildo a la cual, para su validez asistirán las dos terceras partes de sus miembros.”<sup>39</sup>

El Reglamento fue promulgado el 30 de agosto de 2017 en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro que a la letra dice:

**Artículo 149.** Las disposiciones normativas municipales de observancia general, aprobadas por el Ayuntamiento conforme a la presente Ley, serán promulgadas por el Presidente Municipal, quien remitirá, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, copia certificada de las mismas al Poder Ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”. (Ref. P. O. No. 20, 20-III-09)<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf)

14 de Agosto de 2019

<sup>39</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/regulaciones\\_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/regulaciones_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=)

14 de Agosto de 2019

<sup>40</sup> (Documento Web)

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012_59.pdf)

19 de Agosto de 2019.

EL Reglamento fue Publicado en la Gaceta Oficial del Municipio de Querétaro número 48 Tomo III de 5 de septiembre de 2017 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga" número 65 de fecha 22 de septiembre de 2017 en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 58 del Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro que a la letra dice:

“**Artículo 58.** Aprobado que fuere un cuerpo reglamentario o su modificación, el Presidente Municipal lo ordenará publicar a más tardar en los 30 días siguientes a su aprobación en la Gaceta Municipal”<sup>41</sup>

Por lo que dicho Reglamento abrogó el, publicado en la Gaceta Municipal No. 9, de fecha 15 de octubre de 1998 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro La Sombra de Arteaga de fecha 25 de septiembre de 1998, en virtud del artículo 148 de la Ley Orgánica Municipal que señala que:

“**Artículo 148.** En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la sociedad.”<sup>42</sup>

Ahora bien, dicho Reglamento está conformado por Dos Títulos, el Primero de ellos habla sobre las Disposiciones Generales, es decir que sus disposiciones

---

<sup>41</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/regulaciones\\_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/regulaciones_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=)

14 de Agosto de 2019

<sup>42</sup> (Documento Web)

[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012_59.pdf)

19 de Agosto de 2019.

son de orden público, interés social y de observancia general, señala su objeto, objetivos y estructura, detalla el Funcionamiento, Instalación, Renovación, Elecciones de sus integrantes y las Sesiones de sus Órganos, así como las Asambleas. El Segundo Título contempla la Estructura y Órganos del propio Sistema de Consejos de Participación Ciudadana.

Se puede observar que dentro de sus artículos transitorios se establece la entrada en vigor que será el día siguiente a la fecha de la primera de las dos publicaciones mencionadas en el artículo transitorio primero, es decir, la publicación del Acuerdo en la Gaceta Oficial del Municipio de Querétaro y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”, misma que en el caso del Reglamento aludido quedó establecida como fecha de entrada en vigor el 6 de Septiembre de 2017.

Para mayor claridad se anexa una tabla genealógica de Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro.

Nombre del ordenamiento	Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro	
<b>Versión primigenia</b>	Fecha de aprobación - Ayuntamiento de Querétaro	29 de agosto de 2017
	Fecha de promulgación	30 de agosto de 2017
	Fecha de publicación original La Sombra de Arteaga	22 de septiembre de 2017 (No. 65)
	Fecha de publicación original Gaceta Municipal	05 de septiembre de 2017 (No. 48 Tomo III)
	Entrada en vigor	06 de septiembre de 2017 (Art. 2º Transitorio)
<b>Ordenamientos precedentes</b>	Se abroga el Reglamento del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social del Municipio de Querétaro, publicado en la Gaceta Municipal No. 9, de fecha 15 de octubre de 1998 y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro La Sombra de Arteaga de fecha 25 de septiembre de 1998.	

## 2. PRINCIPALES DEFICIENCIAS EN LA ACTIVIDAD REGLAMENTARIA DEL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO.

Las disposiciones jurídicas municipales presentan problemas diversos ya que en algunas ocasiones no siguen el debido proceso reglamentario. Muchas de las ocasiones y en muchos municipios de México se presta más interés político, mediático o social que al interés jurídico que implica el crear, aprobar y expedir un reglamento municipal.

Si bien es cierto, las áreas encargadas de la revisión y análisis del contenido y estructura reglamentaria brindan soluciones a problemas de una realidad que está padeciendo el municipio sobre el que se va a reglamentar, otras ocasiones los municipios simplemente expiden un reglamento por que a nivel estatal o federal se publicó una Ley la cual hay que detallar a través de un Reglamento Municipal.

El proceso reglamentario debe seguir los pasos que ya se han mencionado en capítulos anteriores, sin dejar atrás lo que señala Teresita Rendón Huerta ...tendrá que ir de la diversidad empírica, a la simplicidad conceptual, sobre un arduo trabajo de investigación y de estructuración.”<sup>43</sup>

Es de vital importancia que quienes materialmente elaboran las Iniciativas, ya sea algún Regidor, Sindico, Comisión, Presidente Municipal, Consejos Municipales o ciudadanos del propio Municipio, y quienes elaboran los Proyectos de Reglamento, deben analizar y hacer consultas técnico-jurídica que brinden certeza de expedir un ordenamiento que no tenga deficiencias, excesos, ausencias o extralimitaciones en las disposiciones. De igual forma, quienes son responsables de aprobarlos, es decir el ayuntamiento como cuerpo colegiado, debe ofrecer

---

<sup>43</sup> HUERTA Barrera, Teresita Rendón, *Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México*, México, Porrúa, 2014, p. 93

conciencia y capacidad jurídica para sustentar dichas normativas y de esta manera lograr que la potestad reglamentaria sea ejercida eficazmente.

Recordemos que los Reglamentos son de carácter general, por lo que estas disposiciones no pueden contener capítulos o artículos que detallen en exceso situaciones particulares que con el desarrollo natural y evolución de un municipio, requiera innecesaria e insistentemente constantes reformas ya que será confusa la vigencia del mismo entre las propias autoridades y la ciudadanía.

Según Teresita Rendón una disposición no debe regular temas específicos o fraccionar...una materia, creando un reglamento para aquello que debería ser sólo una parte de éste, por ejemplo: tener un “Reglamento para el estadio de fútbol Hidalgo”... etc., en vez de tener un reglamento de sitios destinados a espectáculos públicos, en el cual se agrupen las disposiciones aplicables a teatros, estadios, arenas, plazas de toros y en fin, a todos los lugares destinados a espectáculos... En este caso nos preguntamos si el Reglamento del Organismo Público Descentralizado Parque Bicentenario, Reglamento para el Uso y Registro en la Bitácora de Obra Pública en el Municipio de Querétaro, el Reglamento del Panteón y Recinto de Honor de Personas Ilustres de Querétaro y el Reglamento para la Construcción y Rehabilitación de Pavimentos del Municipio de Querétaro podrían estar inmersos dentro de una reglamentación y no como Reglamentos propios.<sup>44</sup>

Ahora bien, existen muchas deficiencias en cuanto a la creación de disposiciones para regular el funcionamiento de la administración municipal, entre las principales deficiencias que se encuentran en México podemos destacar el que, de un municipio a otro, de un estado a otro o hasta de otros países, se reproducen, imitan, duplican o copian los textos de las disposiciones jurídicas, lo que en ocasiones lleva a que no se revisan cuestiones propias y particulares del territorio de donde se expedirá el Reglamento.

---

<sup>44</sup> *Ídem.* p. 94

De tal forma como lo menciona Teresita Rendón Huerta Barrera, “puede producir incoherencias por desconexión de la realidad.”<sup>45</sup>

Otra de las muchas formas en que una disposición jurídica puede presentar errores es que haya un exceso en las disposiciones establecidas como considero es el caso del Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro ya que dentro de sus 101 artículos se encuentran considerados 8 tipos de órganos que dependen el uno del otro de manera escalonada, que de uno a otro se vinculan y entrelazan sin que de manera separada puedan avanzar, y al final sus opiniones solo sean eso, opiniones.

Para esclarecer este punto se anexan los artículos que hacen alusión a lo mencionado, del Reglamento del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social del Municipio de Querétaro.

**Artículo 7.** La estructura del Sistema se integrará con los siguientes órganos:

- I.** Consejo Consultivo;
- II.** Coordinación General;
- III.** Consejos Temáticos de Participación Ciudadana;
- IV.** Consejos Delegacionales de Participación Ciudadana;
- V.** Consejos Regionales de Participación Ciudadana;
- VI.** Comités Comunitarios de Participación Ciudadana, y
- VII.** Contraloría Social.<sup>46</sup>

Aunado a estos cargos también existen los Enlaces que son servidores públicos

---

<sup>45</sup> *Ibidem.*

<sup>46</sup> (Documento Web)

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACIÓN%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf)

14 de Agosto de 2019

municipales nombrados por la persona titular de la Secretaría, que participarán como apoyo administrativo a los diferentes órganos del Sistema, por lo que los Comités están orientados por Servidores Públicos.

Respecto del Artículo 4, es inquietante que la Interpretación Administrativa pueda llegar a ser un acto discrecional por parte de la Secretaría.

**Artículo 4.** La persona titular de la Secretaría, tendrá facultades para la interpretación administrativa de las disposiciones que integran el presente Reglamento.<sup>47</sup>

En este artículo resaltamos que las asambleas de Elección no se realizan sino esta previamente electo el órgano que le precede y que, sin él, no se podrá continuar con las demás Asambleas.

**Artículo 14.** La renovación de los órganos del Sistema se realizará mediante asambleas de elección conforme a lo siguiente:

**I.** Las asambleas de elección de los Comités Comunitarios de Participación Ciudadana, se conformará por los ciudadanos de la localidad de que se trate, de entre los que se elegirá un Presidente, un Secretario, un Tesorero, un Contralor Social Comunitario y un Vocal;

**II.** Las asambleas de elección de los Consejos Regionales, se conformará por los integrantes de los Comités Comunitarios que integren la región, de entre los que se elegirá a un Coordinador Regional Propietario y su suplente, un Contralor Social Regional Propietario y su suplente. Quienes sean electos para estos cargos continuarán también con los cargos que tengan dentro del Comité Comunitario que les corresponda;

**III.** Las asambleas de elección de los Consejos Delegacionales se conformarán con los integrantes de los Consejos Regionales, de entre los que se elegirán al Coordinador Delegacional Propietario y su Suplente, al Contralor Social Delegacional Propietario y su Suplente; quienes sean electos para estos cargos continuarán también con los cargos que tengan dentro del Comité Regional que les corresponda.

---

<sup>47</sup> Ídem. p. 3

No podrán participar como candidatos en esta asamblea quienes hayan sido electos para ocupar alguno de los cargos señalados en la fracción anterior, y

**IV.** Las asambleas de elección de los Consejos Temáticos de Participación Ciudadana, se integrarán por los consejeros del Consejo Temático de Participación Ciudadana de que se trate, de entre los consejeros se elegirá al Coordinador Temático Propietario y al Coordinador Temático Suplente

Para que válidamente se pueda convocar a una asamblea de elección de los Consejos Regionales, deberá de contarse con la renovación total de los Comités Comunitarios de Participación Ciudadana; así mismo, para el caso de las asambleas de elección de los Consejos Delegacionales, deberá de contarse con la renovación total de los Consejos Regionales.<sup>48</sup>

No se establece cuantos Comités Comunitarios existirán ya que el artículo 10 menciona que la Secretaría con la colaboración de las Delegaciones Municipales, determinará mediante acuerdo el número de comités comunitarios y de consejos regionales a conformar, atendiendo a las necesidades específicas del crecimiento poblacional.

Se contradice la fracción III del mismo artículo con su propio segundo párrafo, ya que primero dice que quienes sean electos para Coordinador Delegacional (P y S), Contralor Social Delegacional (P y S) continuaran también con los cargos que tengan dentro del Comité Regional, para posteriormente decir que no podrán participar como candidatos en la asamblea de elección de Consejos Delegacionales quienes hayan sido electos para ocupar alguno de los cargos señalados en la fracción anterior es decir la de Consejos Regionales.

Ahora bien, como podemos observar en el siguiente artículo, para poder elaborar el Plan de Trabajo o realizar una Sesión o Asamblea de Elección, es

---

<sup>48</sup> *Ídem.* p. 4

necesario que escalonadamente previamente se lleve a cabo la inmediata inferior de cada una de ellas, de manera muy organizada ya que, sin ello, no se puede continuar el camino para poder presentar un Plan de Trabajo, realizar una Asamblea o participar en una Sesión.

En caso del Plan de Trabajo, posteriormente se presenta a la Coordinación General, este a su vez al Consejo Consultivo quien lo presentará al COPLADEM y este lo evaluará para su “posible ejecución”.

## **Capítulo V**

### **Del Funcionamiento del Sistema**

**Artículo 23.** Dentro de los 90 días naturales contados a partir del día que los ciudadanos asuman el cargo para el cual fueron electos será elaborado el Plan de Trabajo Ciudadano, el cual estará integrado por los planes de trabajo de cada uno de los órganos del Sistema. La Coordinación General será la encargada de elaborarlo e integrarlo bajo el orden siguiente:

- I.** Cada uno de los Comités Comunitarios, deberán de elaborar su plan de trabajo y entregarlos al Consejo Regional que les corresponda;
- II.** Los Consejos Regionales, de los planes de trabajo que le sean presentados deberán de elaborar su plan de trabajo y presentarlo ante el Consejo Delegacional que les corresponda;
- III.** Los Consejos Delegacionales, de los planes de trabajo que le sean presentados, deberán de elaborar su plan de trabajo y presentarlo ante la Coordinación General, y
- IV.** Los Consejos Temáticos deberán de elaborar su plan de trabajo y presentarlo ante la Coordinación General.<sup>49</sup>

Así mismo considero que hay ambigüedad en sus disposiciones ya que más allá de ser un Sistema que propone, no hay ninguna acción vinculante con el Ayuntamiento para que sus resoluciones, aportaciones o propuestas sean

---

<sup>49</sup> *Ídem.* p. 6

consideradas de manera formal y aprobadas por en Sesión de Cabildo, puesto que en este Reglamento no está considerado expresamente y como ya se mencionó en todo este documento, un reglamento debe ser claro, simple y conciso.

Es decir que las propuestas de los Consejos de Participación Ciudadana sean aprobadas por el Ayuntamiento ya que son elaboradas por un sistema que cuenta con los procesos necesarios para poder emitir las propuestas que podrían ser obligatorias de ejecución y aplicación por el resto de la administración municipal.

### **3. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR EN LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL REGLAMENTO DEL SISTEMA DE CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO**

A lo largo de esta investigación, se abordó al Municipio como institución jurídica que no solo administra un territorio si no que lo gobierna a través de su órgano colegiado que es el Ayuntamiento, y que este puede aprobar una serie de disposiciones jurídicas que proporcionan las bases para que junto con la ciudadanía logren un desarrollo equilibrado.

Al revisar varios documentos podemos darnos cuenta que en Querétaro se lleva el debido proceso reglamentario conforme a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y el Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento, por lo que los ciudadanos tienen la certeza de que dichos cuerpos normativos son elaborados, aprobados y emitidos conforme a Derecho.

Ahora bien, para poder contar con una verdadera participación ciudadana desde diferentes ámbitos como los comités, las empresas y las organizaciones, es

necesario que la ciudadanía y la administración pública municipal se comprometan respetando sus propios ordenamientos y de esta forma poder definir a través de propuestas la prioridad a temas que son percibidos como de mayor interés, entre ellos la seguridad pública, la movilidad, obras, mantenimiento y servicios públicos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Además de que a través de los consejos de participación ciudadana se puede identificar las propuestas de los temas que más preocupan a la ciudadanía, el ayuntamiento debe revisar y aprobarlos en Sesión de Cabildo.

Ahora bien, el Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro detalla los mecanismos para que los ciudadanos participen en conjunto con la administración municipal para analizar, priorizar y proponer soluciones a la problemática del municipio a través de consultas que hacen sus estructuras, para que de esta forma se aprueben y ejecuten obras y servicios en favor de los ciudadanos del municipio, por lo que dichos trabajos que cuentan con el respaldo de personas especializadas según los Consejos Temáticos, deben ser vinculantes con el ayuntamiento.

El darle fuerza vinculante permite que todo el proceso de consulta en el que se fomenta la participación de forma responsable y objetiva, logre ejecutar todo ese trabajo que se genera y es respaldado por los habitantes del municipio y la estructura del sistema electa en asamblea ciudadana.

Aunado a lo anterior, los acuerdos del Consejo Consultivo son decisiones tomadas por el máximo órgano del sistema y revisados por el COPLADEM.

Debido a la gran estructura con la que cuenta el Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro, se puede aterrizar en todas las comunidades y colonias del propio municipio por lo que ayuda a recibir de

manera más efectiva las propuestas de los ciudadanos respecto de sus propias necesidades.

Así mismo sus órganos participan en el proceso de planeación para el desarrollo integral del municipio por lo que su colaboración en el Plan Municipal de Desarrollo y en los programas y acciones que se derivan de éste atribuye y respalda que su trabajo cuenta con la calidad y capacidad para poder proponer al ayuntamiento los programas estratégicos y acciones específicas para la prestación de los servicios públicos y la obra pública.

Dirección General de Bibliotecas UACQ

## Conclusiones

Los alcances de la facultad reglamentaria y su importancia en la construcción de las disposiciones normativas del municipio, así como la enorme responsabilidad atribuida al ayuntamiento como responsable de su creación, reflejan la organización y funcionamiento de la administración pública por lo que no debe tener deficiencias o extralimitaciones.

Con la facultad reglamentaria se establecen los límites que tiene el ayuntamiento para emitir disposiciones normativas, lo que brinda mayor seguridad a los ciudadanos, así mismo, se impulsa la participación ciudadana en la toma de decisiones fortaleciendo la democrática y legalidad de las acciones de la administración pública.

Con la facultad reglamentaria se evita la interpretación arbitraria de la ley y se cometan abusos en las facultades y obligaciones de los servidores públicos y en los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Las disposiciones jurídicas expedidas por los ayuntamientos deben tener claros los alcances en las materias que están regulando para evitar extralimitaciones en las disposiciones normativas, ya que, si bien es cierto, los Reglamentos son una extensión pormenorizada de la Ley, al ser elaborados se deben considerar las condiciones de cada Municipio.

Es necesario que el Ayuntamiento y los servidores públicos que trabajan en el proceso normativo cuenten con los conocimientos sobre técnicas reglamentarias para la elaboración correcta de estas disposiciones municipales. Es importante que para la redacción de los textos normativos sean elaborados por personas expertas en la técnica del proceso reglamentario.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## Bibliografía

CHÁVEZ Pedro y Elvira MÉNDEZ. *Reglamentación Municipal*, México, ed. Porrúa, 2013.

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, *Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México*, México, ed. Porrúa, 2014.

SEMPÉ Minvielle, Carlos, *Técnicas Legislativa y Desregulación*, 6ª edición, México, ed. Porrúa, 2009.

## Internet

Controversia Constitucional 25/2001, *Diario Oficial*, Segunda Sección.

[http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Sentencias/25112005(1).pdf)

FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 46ª edición, México, Porrúa, 2007.

<http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/reglamento/>

GARZÓN Reyes, Carlos Ignacio. “La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información” en *Derecho Comparado de la Información*, México, número 3, enero-junio de 2004.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/3/art/art6.pdf>

Justicia administrativa municipal en México, Miguel Ángel Cervantes Flores.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200012](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200012)

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro  
[http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/ley-org/012_59.pdf)

México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Guía para el Buen Gobierno Municipal, Tomo Dos, El Marco Jurídico y la Facultad Reglamentaria de los Municipios.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo\\_2\\_Guia\\_para\\_el\\_Buen\\_Gobierno\\_Municipal.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/381097/Tomo_2_Guia_para_el_Buen_Gobierno_Municipal.pdf)

Real Academia Española <https://dej.rae.es/lema/potestad-sancionadora>

Reglamentación Municipal, Gobierno Federal, Sedesol,  
[http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/reglamentacion\\_final2.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/322/1/images/reglamentacion_final2.pdf)

Reglamento del Sistema de Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Querétaro

[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/bin/files/REGLAMENTO%20DEL%20SISTEMA%20DE%20CONSEJOS%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20QUERÉTARO.pdf)

Reglamento Interior de la Secretaría del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro  
[http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora\\_regulatoria/regulaciones\\_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=](http://webservices.municipiodequeretaro.gob.mx/mejora_regulatoria/regulaciones_ficha.html?r=U2FsdGVkX18pne4Aa5/QhyftuRScCBz6E39hFC9A+QQ=)

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, *Aberraciones, erratas e imprecisiones en la reglamentación vigente en diversos Municipios de México*.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472013000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200002)

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, "El Estado de Derecho en el Ámbito Municipal".  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/178.pdf>

RENDÓN Huerta Barrera, Teresita, "Las Potestades Públicas Municipales en el Derecho Mexicano". <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6132896>

Semanario Judicial de la Federación, Tesis P./J. 132/2001, Tomo XV, Enero de 2002, Novena Época.

[https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/\(F\(xVmXeU3BHquQiAS3uKhL4k\\_JRdowbP5KcOxA7aj09BR\\_Q3jGLAm8XMirf-AJXxafUOPidf-1YG5JWPvju0XlnZszFyWqJxNTNn1-a-08DAz3Le9Zo9AnQ60iLcBPze-2A\\_yriBbJnuXpQ4J2ZUwZ-5mq8VC8wE\\_os7spdPQVZJ41\)\)/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA\\_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=28&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=187983&Hit=15&IDs=2013249,2004075,160768,163082,167541,169690,169645,169603,176949,1769](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/(F(xVmXeU3BHquQiAS3uKhL4k_JRdowbP5KcOxA7aj09BR_Q3jGLAm8XMirf-AJXxafUOPidf-1YG5JWPvju0XlnZszFyWqJxNTNn1-a-08DAz3Le9Zo9AnQ60iLcBPze-2A_yriBbJnuXpQ4J2ZUwZ-5mq8VC8wE_os7spdPQVZJ41))/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=28&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=187983&Hit=15&IDs=2013249,2004075,160768,163082,167541,169690,169645,169603,176949,1769)

[48,176928,177252,179505,188020,187983,187894,191971,192086,192750,197684&tipoTesis=&Semana=0&tabla=&Referencia=THE\\_TESIS&Tema=3316](#)

SERRA Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso, 24ª edición, México, Porrúa, 2003.

<http://www.diccionariojuridico.mx/definicion/reglamento/>

Tesis de Jurisprudencia 94, Apéndice 1917-2000.

Tesis de jurisprudencia núm. 47/95.

*Tesis de Jurisprudencia núm. 57/2007*, 9ª época, tomo XXVI.