

Aberraciones, erratas e imprecisiones en la reglamentación vigente en diversos municipios de México*

*Aberrations, mistakes and inaccuracies
in the current rules in manifold municipalities
of Mexico*

Teresita Rendón Huerta Barrera**

RESUMEN

La condición en que se encuentran los municipios de México aporta excelentes razones para remitir una mirada al marco jurídico que emerge de los ayuntamientos. Examinar la realidad del derecho positivo mexicano producido por los cuerpos edilicios es un ejercicio aparentemente trivial y efímero, pero de profundas consecuencias prácticas. Excavar entre los recovecos y los lados más oscuros del derecho positivo conlleva sus sorpresas. No se trata de acometer contra el desconocido y olvidado mundo jurídico municipal, sino de la manifestación de un íntimo deseo de que ese ámbito se atienda y avance. Anhelo que en la lectura de los textos reglamentarios se fue fortaleciendo, para llegar a la convicción de que la denuncia contra la irresponsabilidad, la ignorancia y la incuria, es ya un paso para lograr ese buscado mejoramiento.

PALABRAS CLAVE: Orden jurídico municipal, reglamentos municipales, potestad reglamentaria municipal, derecho positivo mexicano.

ABSTRACT

The status of the municipalities of Mexico constitutes an excellent reason to take a look at the legal framework of the townships. To analyze the reality of Mexican positive law produced by counsellors is a seemingly trivial and ephemeral exercise, but of profound practical consequences. To dig up darker sides of positive law brings surprises. It is not a question of combating the unknown and forgotten municipal legal system; but the demonstration of the intimate wish to attend this sector. This yearning, in reading of the statutory texts, was strengthened, to arrive at the conviction that the complaint against the irresponsibility, ignorance and negligence, is already a step towards such improvement.

KEY WORDS: Municipal legal order, municipal regulations, municipal regulatory power, Mexican positive law.

* Recibido: 4 de enero de 2013. Aceptado: 17 de febrero de 2013.

** Directora de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, campus Guanajuato, México (doctorarendon@hotmail.com).

Sumario

1. Introducción
2. Panorama general
3. Algunos casos de aberraciones, erratas e imprecisiones en la reglamentación municipal
4. Valoración final

En memoria del doctor Pedro Zorrilla Martínez, eminente maestro universitario que nos legó una clara visión política sobre el venturoso destino que merece nuestra patria y a quien siempre recordaremos por su preclaro intelecto, definida vocación jurídica y colosal afabilidad.

1. Introducción

Las disposiciones a las que aquí haré referencia son, más que textos a interpretar, problemas a resolver. La variedad y multiplicidad de casos juega una suerte de estimulante que alienta a abandonar el monólogo para abrir espacios de comunicación, esperando encontrar del otro lado los oídos de quienes tienen a su cargo la grave responsabilidad de reglamentar la vida local.

Aunque no sea perceptible, históricamente la reglamentación municipal ha tenido una gran influencia en los comportamientos urbanos. Como ejemplo cabe mencionar la antigua costumbre, interpretada como gesto de caballerosidad o cortesía, de que en las aceras o banquetas los hombres debían caminar por la parte exterior y las mujeres del lado de la pared, disposición en el mismo sentido de una ordenanza municipal, cuya finalidad era evitar los accidentes causados por los largos y anchos vestidos de las mujeres, a fin de que no se atoraran en las ruedas de los vehículos. Lo cual no resulta disparatado si pensamos en la bailarina estadounidense Isadora Duncan, quien murió estrangulada por la larga chalina que llevaba alrededor de su cuello, cuando ésta se enredó entre los radios y el eje trasero del coche, “arrastrándola —según informaba el *New York Times*— con una fuerza terrible, lo que provocó que saliese despedida por un costado del vehículo y se precipitase sobre la calzada de adoquines. Así fue arrastrada varias decenas de metros antes de que el conductor, alertado por sus gritos, consiguiese detener el automóvil”.¹

¹ *New York Times* del 15 de septiembre de 1927.

Reúno en este estudio algunas disposiciones de los textos revisados, en un intento por dar a conocer aberraciones, erratas e imprecisiones en la reglamentación vigente en diversos municipios de México, que revelan un pensamiento estrecho, la carencia de esquemas conceptuales y discursivos, la reducción al absurdo, una *lege lata* que se antoja imposible, por su contenido insólito.

2. Panorama general

En un ejercicio aparentemente trivial y efímero —porque hoy o mañana seguramente modificarán más de una de las disposiciones que aquí se analizan— pero de profundas consecuencias prácticas, me propuse realizar el análisis de una muestra significativa de la normatividad municipal vigente, que comprende un total de 29 bandos de policía y gobierno y 1,173 reglamentos de diversos municipios de los 31 estados de la república mexicana.

Una experiencia excavatoria entre los recovecos y los lados más oscuros del derecho positivo conlleva grandes aventuras, que van desde la detección de un vocablo en sus múltiples significados, hasta el ejercicio de aplicar la disposición al caso hipotético. En un momento inicial, tal actividad parece divertida, pero a medida que se avanza van quedando al destinatario-lector-ciudadano pocas ocasiones de alivio, dentro de la más dura evidencia de impericia y caducidad normativa. No se trata de acometer contra el desconocido y olvidado mundo jurídico municipal, sino de la manifestación de un íntimo deseo de que ese ámbito se atienda y se perfeccione. Anhele que en la lectura de los textos se fue fortaleciendo para llegar a la convicción de que la denuncia contra la irresponsabilidad, la ignorancia y la incuria es un paso para lograr ese buscado mejoramiento.

La reglamentación municipal vigente es un *maremágnum* caracterizado por los arcaísmos, el desorden, la reiteración y, en no pocos casos, por la insulsez. A veces pareciera producto de una exaltada imaginación, pero se trata sólo de la realidad que está ahí frente a nosotros, como una construcción normativa que formalmente debe ser aplicada pero que en muchos casos es incoherente, hilarante, inconsistente y en algunos otros supuestos inconstitucional, lo cual produce un tremendo contraste entre el ser y el deber ser. La necesidad de armonizar esas dos realidades permanecerá en el trasfondo de estas reflexiones.

En la selección citada se encontrarán varios motivos para empujar en serio la real, la gran reforma municipal, la que sí es municipal, la que llegue a sacudir tanto a las autoridades, a las instituciones, como a los ciudadanos.

En buen número de ocasiones, el contenido de las disposiciones no tiene que ver con la intención declarada de sus autores. Tenemos la enorme paradoja

de que si tomamos el texto en serio, nos parece un mal chiste, y si lo tomamos como nadería, como anécdota jocosa, sabemos el riesgo que supone, por tener un carácter normativo, por ser derecho positivo que puede ser exigible.

Los errores salpican los textos y causan hilaridad, erratas como: “será impuesto el doble de multa a quien callo –de callosidad o borde– en reincidencia”; en vez de cayó, del verbo caer; “en caso de que no se compruebe, se deberá absorber –aspirar o secar el agua– al infractor”, en lugar de absolver –perdonar–; “en el área de carga y descarga del mercado, se dará absceso” –acumulación de pus–, en lugar de acceso de acceder; “en el centro histórico no se podrán colocar puertas de yerro” –de errar, equivocarse–, en vez de hierro o metal; “se prohíbe infligir –castigar, causar daños– la presente disposición”, en lugar de infringir, violar o quebrantar, y así algunas otras erratas como omitir por emitir, atacar por acatar, equivocaciones no siempre imputables a la complejidad de nuestro idioma, que pueden levantar con razón más de una voz de alarma.

3. Algunos casos de aberraciones, erratas e imprecisiones en la reglamentación municipal

1) El *Código Municipal de Aguascalientes* data de 2004 y ha tenido múltiples reformas.² Es un ordenamiento que consta de 1,610 artículos; sin embargo, más que un código es una codificación de disposiciones que rigen al municipio de la capital de esa entidad federativa. Cabe mencionar que la denominación *código* no es acorde con el artículo 115 constitucional, toda vez que la norma fundamental dispone: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general [...]”. De lo cual se deriva que los ayuntamientos no están facultados para expedir códigos.

Inconstitucionalidad del artículo 335 del Código Municipal de Aguascalientes. El artículo 335 del propio ordenamiento define la vía pública así: “Todo espacio de uso común que por la costumbre o por disposición de la autoridad competente, se encuentre destinado al libre tránsito, *así como todo inmueble que de hecho se utilice para este fin, no siendo impedimento que el mismo sea de propiedad particular*, al igual que el transporte del servicio público”.

De acuerdo con el texto de referencia, por disposición de un ayuntamiento –que no tiene facultades expropiatorias y que debe tener presente el límite

² Las últimas reformas se publicaron en el *Periódico Oficial del Estado* el 12 de enero de 2009.

impuesto por vivir en un régimen constitucional— un inmueble de propiedad particular se convierte en vía pública.

Es claro que sí es impedimento para la autoridad municipal que un inmueble se utilice como vía pública, siendo de propiedad particular, ya que nuestra Constitución consagra como derecho subjetivo público la propiedad privada, que sólo se subordina al cumplimiento de una función social específica, al admitir la privación de la misma frente a un caso de utilidad pública, siempre mediante un procedimiento y el pago de la correspondiente indemnización. Por otra parte, parece problema de sintaxis lo dispuesto respecto al “transporte del servicio público”.

El artículo 339 del propio Código menciona: “Son faltas contra el civismo y se sancionarán con arresto de hasta por treinta y seis horas o multa de tres a treinta días de salario mínimo general vigente en el estado, las siguientes: [...]”.

En la fracción II encontramos un claro dislate: “II. Hacer burla, *signos de desprecio o cualquier otro* que implique falta de respeto hacia los símbolos patrios, respetando en todo momento las creencias religiosas de los habitantes del municipio”.

De esto surge el problema sobre quién será competente para medir la burla, los signos de desprecio y, sobre todo, ese “cualquier otro”, que deja abierta la puerta hacia la arbitrariedad. Pero no sólo eso, pues resulta inexplicable cómo es que se revolvieron los símbolos patrios con las creencias religiosas.

2) El *Bando de Policía y Buen Gobierno para el Municipio de Mexicali*, Baja California,³ establece:

Artículo 14. Son infracciones que afectan el orden y la tranquilidad públicas, que ameritan la presentación inmediata de los presuntos infractores ante el Juez, en caso de flagrancia, las siguientes:

xvi. Proferir palabras *antisonantes* [sic] o ejecutar *actos irrespetuosos*, en las instalaciones de cualquier dependencia de la administración pública;

xxxvi. Causar daños o escándalo en el interior de los panteones, internarse en ellos *en plan de diversión* y, en general, hacer uso indebido de sus instalaciones.

Lo primero que salta a la vista es eso de “antisonantes”, aquello que no suena, es silencio. Pero agregado a esto, esa palabra no existe en la lengua castellana. Seguramente quiso referirse al adjetivo “altisonante”. La duda asalta en torno a quién será capaz de valorar esos “actos irrespetuosos”.

³ Publicado en el *Periódico Oficial* No. 2, de fecha 9 de enero de 1998, t. cv.

Respecto a la fracción xxxvi, me parece incomprensible, pues seguro que un individuo normal no va a internarse en los panteones en plan de diversión.

Artículo 15. Son infracciones que afectan el orden y la tranquilidad públicas, que serán notificadas mediante boleta de infracción, que levantarán los agentes al momento de su comisión, las siguientes:

viii. Llevar a cabo la limpieza o reparación de vehículos o de cualquier *artefacto voluminoso* en lugares públicos, de tal forma que se dificulte o entorpezca el tránsito vehicular o peatonal, o se generen residuos sólidos o líquidos que deterioren o alteren la imagen del lugar.

En esta última fracción, lo del “artefacto voluminoso” es muy ambiguo.

3) El *Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de La Paz*⁴ señala:

Artículo 34. Son contravenciones del orden público:

xviii. Públicamente y fuera de riña dar a otra persona una bofetada, puñetazo o cualquier otro golpe.

Artículo 39. Los *encargados o propietarios de edificios de cualquier género*, tienen la *obligación de reparar o demoler los edificios* cuando sean peligrosos o cuando se encuentren abandonados, siendo guaridas de vagos, mal vivientes o pandillas, o amenacen causar daños o perjuicios a terceros, según dictamen de Obras Públicas Municipales. Se seguirá el mismo procedimiento cuando el peligro lo causen árboles, cercas, tinacos, etcétera, mediante aviso previo de la autoridad municipal.

Este artículo impone una tremenda obligación a los encargados —aunque también a los propietarios, pero el supuesto es muy diferente— de edificios de cualquier género, de repararlos o demolerlos cuando sean peligrosos o cuando se encuentren abandonados. Supongamos que se tratara del encargado de un edificio del gobierno estatal o federal a quien sólo se encomienda o confía el cuidado de un inmueble, que atendiendo a la naturaleza de su tarea, no puede exigírsele la reparación o demolición.

Artículo 46. Son contravenciones a las normas de salud pública:

v. Admitir menores de 2 años en centros de espectáculos cuando no cuenten con lugares adecuados para su estancia.

x. Servir en los expendios de alimentos y bebidas, en el mismo recipiente, a dos o más personas, sin antes haberlo aseado en forma debida.

xiv. Dejar en la vía pública *objetos repugnantes* o que puedan producir contaminación.

⁴ Publicado en el *Boletín Oficial* No. 45 del 30 de noviembre de 1994 y actualizado el 31 de julio de 2001.

4) El *Bando de Policía y Buen Gobierno de Saltillo*,⁵ Coahuila, establece:

Artículo 7. Es fin esencial del ayuntamiento lograr el *bienestar general* de los habitantes del municipio, por lo tanto las autoridades municipales sujetarán sus acciones a las siguientes disposiciones:

xiii. Interesar a la ciudadanía en la supervisión y *autosugestión* de las tareas públicas municipales.

Es textual, literalmente dice *autosugestión* en la publicación oficial, aunque tal vez lo que pretendió decir esta fracción es *autogestión*.

Artículo 11. El Escudo del municipio será utilizado *exclusivamente por los órganos del ayuntamiento*, debiéndose exhibir en forma ostensible en las oficinas y documentos oficiales, así como en los bienes que integran el patrimonio municipal. Cualquier uso que quiera dársele, debe ser autorizado previamente por el ayuntamiento. Quien contravenga esta disposición se hará acreedor a las sanciones establecidas en ésta [sic] Bando, sin perjuicio de las penas señaladas en el ordenamiento respectivo.

Queda estrictamente prohibido el uso del Escudo del municipio para fines publicitarios no oficiales y de explotación comercial.

Al prescribir un uso exclusivo “por los órganos del ayuntamiento”, es conveniente recordar que el ayuntamiento es el órgano máximo del gobierno municipal, integrado por un presidente municipal, los síndicos y los regidores, que funcionan en forma colegiada. El ayuntamiento no tiene órganos; en todo caso, es la administración pública municipal la que posee una estructura orgánica y la que utiliza logotipos y escudos; el ayuntamiento en muy raras ocasiones hace uso de ellos.

5) El *Reglamento General del Municipio de Colima*, Colima,⁶ establece un denso artículo 4, ejemplo claro *de lo que no es* un artículo, ya que alude a cuestiones históricas, heráldicas, geográficas, iconográficas, que no son objeto de regulación jurídica.

Todo lo que constituye las tradiciones, la historia y la idiosincrasia de un pueblo es parte de su patrimonio cultural, no precisamente de un reglamento.

6) *Bando General del Municipio de Tuxtla Gutiérrez*, Chiapas.⁷ El artículo 7 pretende regular la historia del escudo municipal, lo que de suyo es un contra-

⁵ Reglamento publicado en la *Gaceta Municipal* No. 070 de fecha 30 de diciembre de 2005, reformado el 17 de enero de 2006.

⁶ Aprobado el 4 de abril de 2008, abrogó al que fue publicado en el Periódico Oficial *El Estado de Colima* el 6 de abril de 2002 y aparece en Internet.

⁷ Aprobado en sesión extraordinaria de Cabildo Cuarenta y Tres, del 4 de noviembre de 2008.

sentido, en virtud de que consigna hechos del pasado que si bien es importante conservar y difundir, el lugar menos indicado para hacerlo es dentro de un reglamento.

7) *Bando de Policía y Gobierno de Durango*.⁸ Conforme al artículo 1 de este Bando, de él se hace depender la existencia de los diversos reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, lo cual es totalmente erróneo, porque lo que sustenta y da validez al reglamento es la ley emanada de la legislatura local.

8) *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Chilpancingo de los Bravo*, Guerrero.⁹ Los artículos 10, 11 y 16, por su contenido y casuismo, trastocan la naturaleza de las disposiciones reglamentarias, ya que aluden al nombre del municipio, al escudo y a la división territorial.

Otro artículo que refiero textualmente es el siguiente:

Artículo 135. Se consideran faltas al Bando de Policía y Gobierno, las acciones u omisiones que alteren el orden público o afecten la seguridad pública, realizadas en lugares de uso común, acceso público o libre tránsito, o que tengan efectos en este tipo de lugares; entre las que se encuentran las siguientes:

xxxv. Efectuar *peleas de personas o animales, de tipo oficial* o callejeras, en la vía pública [...].

No se trata de una interpretación aberrante o desatinada; el texto así lo prevé, se refiere a peleas de tipo oficial de personas o animales.

9) *Reglamento de Policía y Orden Público para el Municipio de Atoyac, Jalisco*.¹⁰ El artículo 37 señala: “Se consideran contravenciones al orden público las siguientes: [...] xiiii. *Usar pasamontañas, disfraces o cualquier indumentaria que cubra el rostro*, valiéndose de esto para provocar la alteración del orden público”.

Este supuesto, en principio, es una restricción al derecho de libertad; no obstante, es posible explicárselo por cuestiones de seguridad pública, ante el aumento de la criminalidad.

10) *Bando Municipal de Toluca de Lerdo*, Estado de México.¹¹ El artículo 63 establece: “La actividad comercial y de servicios que se desarrolle dentro del municipio deberá sujetarse a los siguientes horarios: [...] Queda prohibida la venta de bebidas alcohólicas por un sólo precio o las denominadas barras libres”.

⁸ Aprobado el 29 de noviembre de 2001.

⁹ Aprobado el 13 de abril de 2007.

¹⁰ Aprobado el 1 de marzo de 2007.

¹¹ Vigente a partir del 5 de febrero de 2010.

11) El *Reglamento de Boleros de la Ciudad de Morelia*, Michoacán,¹² establece:

Artículo 5. Los boleros tienen la obligación ineludible de concurrir con toda puntualidad a una escuela nocturna y llevarán siempre consigo una constancia de la Dirección de la misma, renovada mensualmente, acreditando su asistencia. Se exceptúan de esta obligación los boleros que comprueben haber cumplido su instrucción primaria cuando menos elemental. La falta de la referida constancia se castigará, la primera vez, con multa de \$1.00 a \$5.00 y en caso de reincidencia, se le recogerá la licencia.

Artículo 6. Se prohíbe a los boleros: molestar a los transeúntes ofreciendo sus servicios con insistencia; formar grupos en las banquetas o paseos; interrumpir el tránsito; jugar de manos y proferir palabras obscenas [sic].

Cabe mencionar que se trata de un reglamento —expedido en 1940 por el entonces gobernador del estado— que quedó abrogado tácitamente, como consecuencia de las diversas reformas constitucionales; sin embargo, lo he incorporado en este análisis en virtud de que oficialmente aparece en la compilación de reglamentos del municipio de Morelia, Michoacán, bajo el rubro de: “Reglamentos sobre actividades comerciales” en el sitio Web: http://www.morelia.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&Itemid=139, consultable concretamente en el vínculo: <http://morelos.morelia.gob.mx/Ccpw/PDFs/RegDeBoleros.pdf>.¹³ Se trata de uno de esos viejos documentos que han ido quedando como vestigios de la regulación que llevaban a cabo los poderes ejecutivos —y en algunos casos los poderes legislativos— de las entidades federativas.

En el propio municipio de Morelia, no deja de sorprender que subsistan disposiciones como las siguientes:

12) *Reglamento para la Conservación del Aspecto Típico y Colonial de la Ciudad de Morelia*, Michoacán.¹⁴

Artículo 20. Si las condiciones de un edificio clasificado son tales que corran peligro su estabilidad o su interés artístico, la junta podrá llevárselas [sic] a cabo por cuenta del propietario y, al efecto, podrá ocupar la parte del edificio que se necesite para su ejecución. Terminadas las obras, la junta tendrá acción para recuperar las cantidades que hubiere erogado con los productos de las rentas de la casa [sic].

Artículo 21. Toda persona que destruya en todo o en parte un edificio clasificado, o haga de él un uso que perjudique su valor artístico o histórico, será castigada con

¹² Publicado en el *Periódico Oficial* del 1 de abril de 1940, t. lxi, No. 17.

¹³ Página Web consultada el 21 de abril de 2012.

¹⁴ Promulgado por el Ejecutivo del estado el 18 de agosto de 1956.

tres a treinta días de arresto o multa que no exceda de \$5'000.00, o con ambas penas a la vez, a juicio de la junta.

Tal sanción es absolutamente inconstitucional, ya que el artículo 21 de la ley fundamental establece que corresponde a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las cuales sólo pueden ser multa, arresto hasta por treinta y seis horas o trabajo a favor de la comunidad. Ni siquiera en el caso de que el infractor no llegara a pagar la multa impuesta podría exceder de treinta y seis horas, pero este artículo prevé treinta días de arresto.

13) *Reglamento Urbano de los Sitios Culturales y Zonas de Transición del Municipio de Morelia*, estado de Michoacán de Ocampo.¹⁵

Artículo 5. El centro histórico de la ciudad de Morelia, corresponderá al conjunto urbano declarado Zona de Monumentos Históricos de la ciudad de Morelia, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha miércoles 19 de diciembre de 1990 y cuya descripción es la siguiente: [...]

En seguida viene una transcripción en 28 páginas del decreto federal, lo que es completamente innecesario y carente de sentido, no ya jurídico, sino común; pues una disposición federal tiene plena vigencia en todo el territorio y no tiene por qué ser ratificada por un ayuntamiento.

Del mismo reglamento veamos algunas disposiciones innecesarias o con evidentes errores, que no quedan sólo en eso, sino que pueden dar origen a atropellos:

Artículo 50. Los establecimientos mercantiles y mercados localizados en los sitios culturales deberán cumplir con lo señalado en el presente reglamento y las disposiciones jurídicas federales, estatales y municipales aplicables.

Artículo 111. En la imposición de sanciones, la autoridad municipal deberá acreditar los siguientes puntos:

- i. Adecuada y pormenorizada fundamentación y motivación de los hechos que sirvan de base para la *posición* de la sanción.
- ii. Análisis de la gravedad de la infracción;
- iii. Cuando se trate de multas, *motivar* pormenorizadamente la determinación del *motivo* de la sanción.

Artículo 112. Cuando la conducta infractora *diese constituir* un delito, el ayuntamiento procederá a notificar dicha situación a las autoridades competentes en un

¹⁵ Expedido el 22 de mayo de 1998.

plazo no mayor de 48 horas contando a partir del momento en que se tuvo conocimiento del hecho.

Un reglamento municipal no tiene por qué ordenar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas federales, estatales y municipales, es obvio que así tiene que ser. La inclusión de los artículos 111 y 112 se debe a sus evidentes errores.

14) Reformas y adiciones al *Acuerdo de fecha 12 de septiembre de 2001*, reglamentario del Bando Municipal de Morelia de fecha 11 de mayo del mismo año. En este documento se establecen las normas y lineamientos respecto del comercio de temporada en la vía pública dentro del centro histórico de la ciudad de Morelia, con motivo de las festividades patrias del mes de septiembre y noviembre.¹⁶

El artículo 6, último párrafo, dice:

Los comerciantes que se instalen sobre la Avenida Morelos, y las vialidades que sean necesarias, deberán retirar sus puestos y/o tendidos, dejando limpia el área, para efectos del recorrido del Bando sobre dichas vialidades, para reinstalarse en sus espacios una vez concluido el recorrido.

Como se observa, a partir del concepto de bando, es incomprensible que un bando haga un recorrido.

15) El *Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cuernavaca, Morelos*,¹⁷ señala:

Artículo 129. Son infracciones al orden público, a las buenas costumbres y a la moral:
xvii. Los propietarios de establecimientos públicos o privados que mediante un costo ofrezcan el espectáculo de desnudo o semidesnudo de un hombre o mujer, pausado o no, a ritmo de música o sin ésta, con movimientos eróticos sexuales, bajo las distintas denominaciones y/o se ejerza la prostitución disfrazada de “casa de masajes”.

La disposición es innecesariamente casuista.

16) *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco*.¹⁸ Se advierte la imposibilidad material de cumplir con esta disposición, concretamente en el artículo 6, en su fracción II:

¹⁶ Reforma publicada en el *Periódico Oficial* No. 74 del gobierno constitucional del estado de Michoacán de Ocampo, el 5 de septiembre de 2003, 3a. Sección.

¹⁷ Publicado el 15 de julio de 1998. Actualizado al 24 de enero de 2008.

¹⁸ Publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 20 de diciembre de 2005. Última reforma: 21 de noviembre de 2008.

Artículo 6. Es fin esencial del municipio a través del ayuntamiento, lograr el bienestar general de todos sus habitantes; por lo tanto las autoridades municipales con la participación responsable de la ciudadanía, sujetarán sus acciones a las siguientes disposiciones:

ii. Propiciar a través de cualesquier instrumento jurídico, las condiciones sociales, económicas y políticas que *contribuyan al logro de las metas, ideales y objetivos de los ciudadanos* del municipio;

Infortunadas autoridades municipales, que tienen que contribuir al logro de las metas, ideales y objetivos de los ciudadanos del municipio; aparte de que es algo irrealizable, no corresponde a las funciones a desempeñar por los entes públicos.

“Artículo 140. La autoridad competente podrá negar el otorgamiento de los permisos correspondientes cuando exista causa justificada o *así lo soliciten los vecinos ofreciendo para ello las pruebas suficientes* que funden su pretensión”.

La autoridad es para ejercerse y no es posible que para emitir una negativa se escude en una solicitud de los vecinos, obligándolos, además, a ofrecer pruebas suficientes que funden su pretensión. La opinión de los vecinos puede ser un elemento, pero no lo que determine la negativa. Este tipo de disposiciones con frecuencia se utiliza en tiempos preelectorales y electorales, desvirtuando la finalidad del orden jurídico.

“Artículo 138. El ayuntamiento se reserva para sí la facultad de realizar bailes públicos dentro del territorio municipal”.

El ayuntamiento no es, no puede ser, organizador de bailes, su principal atribución es el ejercicio de la potestad reglamentaria en su jurisdicción.

17) *Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de San Luis Potosí*, San Luis Potosí.¹⁹

Artículo 16. Son faltas contra la integridad de las personas en su seguridad, tranquilidad y propiedades públicas y particulares, independientemente de que se consideren como delitos, las siguientes:

iv. Hacer bromas infamantes, denigrantes o deshonrosas a las personas o instituciones;

Esta fracción que prohíbe hacer bromas... a instituciones, realmente es absurda.

Artículo 18. Se consideran sustancias prohibidas aquellas que señala la Ley General de Salud y todos aquellos productos que pudieran aparecer en el mercado y que contengan alguna de las sustancias a que se hace referencia en dicha Ley.

¹⁹ Publicado el 25 de enero de 2000. Reforma publicada en el *Periódico Oficial* del 19 de mayo de 2001.

Artículo 19. Quedan sujetos al presente Bando los comercios, ferreterías, supermercados, empresas, industrias, establecimientos o personas que expendan o utilicen cualquier sustancia prevista en el artículo 18 del presente Bando.

Estas dos últimas disposiciones son contradictorias, ya que por una parte alude a las sustancias prohibidas, y por la otra establece la sujeción de los establecimientos o personas que las expendan o utilicen.

18) *Reglamento de Espectáculos Públicos del Municipio Libre de San Luis Potosí*, San Luis Potosí.²⁰

Artículo 78. Los autorizados, propietarios, responsables, encargados u ocupantes de los lugares, establecimientos, locales, casetas o vehículos objeto de inspección y verificación estarán obligados a permitir el acceso, dar facilidades e informes a los inspectores o verificadores y mostrarles los documentos que soliciten para el desarrollo de su labor.

Da la impresión de que los redactores de este párrafo olvidaron el artículo 16 constitucional. En el caso de los “ocupantes de los lugares, establecimientos, locales, casetas”, puede tratarse de terceros totalmente ajenos a esos sitios y encontrarse ahí transitoriamente, supuesto en el cual no puede entenderse cómo es que están obligados a permitir el acceso, dar facilidades e informes a los inspectores o verificadores y mostrarles los documentos que soliciten.

19) *Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Culiacán, Sinaloa*.²¹

Artículo 51. Son faltas contra el orden público, las cuales serán castigadas de 5 a 20 salarios mínimos vigentes, las siguientes:

ii. Proferir o expresar en cualquier forma *frases obscenas*, despectivas o *injuriosas* en reuniones o lugares públicos *contra las instituciones públicas* o sus agentes;

Dentro de las hipótesis que surgen de la lectura de esta fracción está la posibilidad de que lleguen a proferirse frases obscenas o injuriosas contra las instituciones públicas, lo cual es verdaderamente absurdo.

Artículo 38. Serán competentes para conocer y, en su caso, aplicar las disposiciones respecto a las faltas de policía y gobierno contenidas en el presente Bando, las autoridades siguientes:

a. El presidente municipal;

²⁰ Publicado el 23 de septiembre de 2003.

²¹ Aprobado el 28 de enero de 2009 y publicado en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa* del 30 de enero de 2009.

- b. El secretario del Ayuntamiento;
- c. El secretario de Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
- d. El director de Seguridad Pública Municipal;
- e. El coordinador de los Tribunales de Barandilla;
- f. Los jueces del Tribunal de Barandilla;
- g. Los mediadores sociales del Tribunal de Barandilla;
- h. Los síndicos y comisarios municipales;
- i. Los agentes de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
- j. Los secretarios de acuerdos;
- k. Los asesores jurídicos, y
- l. Los médicos del Tribunal.

La competencia no puede ser conferida en bloque o mediante el señalamiento genérico de autoridades. El reglamento debe especificar lo que atañe a cada autoridad; de lo contrario, al imponer una sanción, fundando la competencia en algo como este artículo, se estará violando la garantía de seguridad jurídica.

Por su parte, el artículo 46 señala: “Corresponde a los agentes de la Dirección de Seguridad Pública el ejercicio de las facultades y obligaciones siguientes: [...] iv. Respetar el fuero constitucional de los servidores públicos que por cualquier concepto lo ostenten”.

Esta fracción es vacua; no sabemos en qué se traduce ese respeto al fuero y por qué comprende sólo a quienes sean ostentosos.

Artículo 57. Son comportamientos que se consideran faltas contra la propiedad y el patrimonio económico, por cuya comisión se aplicará una sanción de 15 a 30 veces el salario mínimo general vigente, las siguientes:

vii. Encender o apagar el alumbrado público, abrir o cerrar llaves de agua derrochándose ésta, ya sea de servicios públicos o privados, sin contar con la autorización para ello;

Entre las hipótesis que pueden surgir de esta disposición aparece una que es aberrante: derrochar el agua sin contar con la autorización para ello, lo cual implicaría la existencia de una autorización para derrochar el agua.

20

De este mismo artículo, la siguiente fracción:

xv. *Atentar contra el menoscabo* [sic] del estilo arquitectónico colonial del centro histórico.

Artículo 61. Son faltas contra las reglas sanitarias y el ecosistema, las cuales podrán ser sancionadas con multa de 15 y hasta 40 salarios mínimos vigentes, las siguientes:

xvii. Permitir, el propietario o responsable de habitaciones de hoteles, casa de huéspedes o cualquier local similar, que se ejerza la prostitución en ellos;

De la misma disposición, la siguiente fracción:

xxi. Contaminar de manera auditiva o sonora el ambiente. En este caso se deberán observar las prevenciones siguientes:

a) Los establecimientos comerciales, turísticos y de venta de música o de aparatos musicales, no podrán promocionar sus productos por medio de emisión o amplificación de sonido hacia el espacio público;

Cabría preguntarse cuáles son esos establecimientos comerciales de venta de música.

Artículo 63. Son faltas contra la integridad física, las cuales podrán ser sancionadas con multa de 10 hasta 35 salarios mínimos vigentes, las siguientes:

vi. Ocasionar falsas alarmas, lanzar voces altisonantes o *adoptar actitudes que por su naturaleza puedan provocar molestias* o pánico a los asistentes a los espectáculos y lugares públicos;

Esta fracción encierra un alto grado de subjetividad, ya que cómo va a calificarse la adopción de actitudes que puedan provocar molestias.

20) *Reglamento de la Sindicatura del Municipio de Centro, Tabasco.*²² “Artículo 4. La Sindicatura estará integrada por dos síndicos. El primero será el segundo regidor y el segundo, quien ocupe el cargo de tercer regidor”.

La Constitución en ninguna parte se refiere a ese híbrido: síndico-regidor. O es síndico o es regidor, pero no una extraña amalgama.

21) *Reglamento de Construcciones del Municipio de Centro, Tabasco.*²³ “Artículo 5. Para efectos de este reglamento, las edificaciones en el estado de Tabasco se clasifican en los siguientes géneros y rangos de magnitud: [...]”. En siete páginas se encuentra el texto de este artículo, el cual refiero como un ejemplo de casuismo.

22) *Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Victoria, Tamaulipas.*²⁴

Artículo 1. El presente reglamento es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las normas para el ejercicio dentro del ámbito territorial del Muni-

²² Publicado en el suplemento c al *Periódico Oficial* No. 6453 del 10 de julio de 2004.

²³ Publicado en el *Periódico Oficial* No. 5469 del 4 de febrero de 1995.

²⁴ Publicado en el *Periódico Oficial* No. 104 del 28 de diciembre de 1991.

cipio de Victoria, de cualquier actividad de comercio que se realice en la vía pública, a través de puestos semifijos y por *verdaderos* ambulantes; expidiéndose el mismo con fundamento en los artículos 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 132, fracción XIV, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y 49, fracción III, del Código Municipal para el Estado.

Artículo 4. Las disposiciones contenidas en este Bando serán aplicables a las personas mayores de dieciséis; sin embargo a los mayores de dieciséis años, [sic] pero menores de dieciocho, solo se podrán aplicar las sanciones de amonestación o apercibimiento según el caso.

Artículo 8. Para otorgar todo tipo de permiso es necesario que los interesados demuestren la necesidad de la actividad solicitada, que no se cause perjuicio al interés social y que no resulte un riesgo para la salud y seguridad de quienes lo desempeñan ni para terceras personas.

Respecto al artículo 1, llama la atención el adjetivo *verdaderos*; tal vez haya tenido alguna razón quien redactó así el artículo, pero extraña a quienes la desconocemos. El artículo 4 es totalmente cantinflesco.

Punto menos que imposible reunir los requisitos que establece el artículo 8; cabría preguntarse, ¿cómo es que va a demostrarse “la necesidad de la actividad solicitada”?

23) *Reglamento de los Espectáculos de Box y Lucha Libre Profesionales del Municipio de Victoria, Tamaulipas.*²⁵

Artículo 294. La Comisión tendrá facultades no sólo para controlar y vigilar la conducta de un elemento que tenga licencia de la propia Comisión durante una pelea o lucha o entrenamiento en los gimnasios, sino *también su conducta personal* en todo lo que se relacione con sus actividades profesionales deportivas.

Artículo 296. Cuando las personas físicas o morales a que se refiere el presente Reglamento, cometan faltas de tal naturaleza que *causan daño o desprestigio* al boxeo o a la lucha libre profesional, la Comisión estará facultada para cancelar las licencias que haya expedido a los responsables. En estos casos, se boletinará el acuerdo a las Comisiones de Box y Lucha de la República y del extranjero con las que se tenga relaciones de estricta reciprocidad, a efecto de que no permita la actuación del elemento sancionado, en sus jurisdicciones. En el caso de infracciones que a juicio de la Comisión tipifiquen un delito o ilícito grave, la propia Comisión lo hará del conocimiento de la Procuraduría General de Justicia en el Estado.

Independientemente de que no está claro de donde provienen las facultades del ayuntamiento para reglamentar el box y la lucha libre profesionales, es inaudito

²⁵ Publicado en el *Periódico Oficial* No. 6 del 19 de enero de 2000.

que las comisiones de box y lucha tengan que vigilar la *conducta personal* de un deportista, tal como lo señala el artículo 294.

Con relación al artículo 296, se advierte la referencia a personas físicas o morales; en seguida alude a la comisión de faltas que *causan daño o desprestigio* al boxeo o a la lucha libre profesional, lo cual implica la valoración de una situación totalmente subjetiva.

En la muestra de reglamentos analizados, encontré otros dos sobre la materia: el de Espectáculos Públicos de Box y Lucha Libre Profesional en el Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala,²⁶ y el de Boxeo y Lucha Libre del Municipio de Mérida.²⁷

24) *Reglamento de Diversiones del Municipio de Victoria, Tamaulipas.*²⁸ Este reglamento rige para cines y teatros, circos, ferias, lucha libre y box, peleas de gallos, carreras de caballos, carreras de automóviles, corridas de toros, bailes públicos y privados, convites y programas.

Artículo 14. Siempre que en la escena se simulara un incendio o cualquier otro efecto escénico, que implique o dé la sensación de peligro, la empresa lo hará del conocimiento de la autoridad con la anticipación debida, para que ésta se cerciore de que los medios empleados para el caso no pueden ser de riesgo para el público, con el fin de que se dicten las disposiciones necesarias tendientes a evitarlo.

Artículo 16. Queda prohibido emplear para el servicio interior del escenario, *velas para alumbrarse*, debiendo utilizar lámparas eléctricas accionadas con pilas.

Artículo 26. Los cc. Regidores en funciones del *Cuerpo Edificio tendrán libre acceso* a todos los centros de diversiones. La empresa debe reservar en funciones especiales, un palco para las autoridades estatales y otro para el H. Ayuntamiento.

Artículo 27. Durante el espectáculo no se permitirá la venta de ningún artículo, y en los intermedios podrá autorizarse para ello, solamente a *personas que vistan correctamente*.

Artículo 76. Queda prohibido a los espectadores *permanezcan con el sombrero puesto* en el interior de las salas de espectáculos.

El artículo 14 es muy confuso. Respecto a los artículos 16, 27 y 76, en cuanto a las velas, a que las personas vistan correctamente, así como a quitarse el sombrero, es claro que son disposiciones que corresponden a otras épocas.

El artículo 26 delata el abuso de las autoridades municipales, pues no existe razón alguna para que los regidores tengan libre acceso a todos los centros de diversiones, así como tampoco para que se les reserve un palco tanto para ellas

²⁶ Publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala* No. 9, Sección 2, del 4 de marzo de 1987.

²⁷ Publicado en el *Diario Oficial* del estado de Yucatán del 1 de julio de 2004.

²⁸ Publicado en el *Periódico Oficial* No. 68 del 26 de agosto de 1953.

como para las autoridades estatales. Ese tipo de excesos jamás deberían tolerarse y menos aún quedar en un reglamento.

25) *Reglamento de Espectáculos del Municipio de Victoria, Tamaulipas*.²⁹

Artículo 31. En el caso de que por requerimiento de la puesta en escena, se simulara algún efecto que implique o dé la sensación de peligro, la empresa lo hará del conocimiento de las autoridades, con la debida anticipación, para que ésta se cerciore de que ello no constituye riesgos para el público y si fuera necesario, dictar las disposiciones tendientes a evitarlo.

Este artículo 31 es igual al 14 del Reglamento de Diversiones del Municipio de Victoria, Tamaulipas.

26) El *Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Mérida, Yucatán*,³⁰ dispone:

Artículo 5. Para efectos de este Reglamento, se considerará:

iv. Lugar público. Todo espacio de uso común o libre tránsito, inclusive las plazas, los jardines, los mercados, los inmuebles de recreación general, los transportes de servicio público y similares, y

v. Vía pública. Aquella superficie de dominio y uso común, destinadas o que se destinen, al libre tránsito por disposición de la autoridad municipal, de conformidad con las leyes y demás reglamentos de la materia.

Se advierte una revoltura de conceptos que en el derecho administrativo tienen una connotación propia, como es el caso de lugar público, vía pública, dominio público y uso común.

27) El *Reglamento de Limpia y Manejo de Residuos Sólidos Urbanos no Peligrosos del Municipio de Tlaxcala, Tlaxcala*,³¹ señala:

Artículo 10. Se considera *propiedad del H. Ayuntamiento* todos los residuos sólidos desde el momento en que sean entregados al recolector o al depositar en los contenedores, papeletas públicas, quedando bajo su custodia, hasta el momento de la entrega en su destino final.

No deja de sorprender que en un artículo se establezca que la basura es propiedad del ayuntamiento —presidente municipal, síndicos y regidores—.

²⁹ Publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Tamaulipas el 22 de abril de 1998.

³⁰ Publicado en el *Diario Oficial* del estado de Yucatán del 5 de junio de 2003.

³¹ Publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala*, del 9 de noviembre de 2009.

28) *Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas en el Municipio de Mérida, Yucatán.*³²

Artículo 50. Queda prohibido a los galleros *rociar con saliva la cabeza de sus gallos*, y si tuvieran necesidad durante alguna prueba ordinaria de rociarlos con agua, *se enjuagarán primeramente la boca*. También queda prohibido hacer uso del serrín para contener la sangre en los llamados cañazos u otras heridas hemorrágicas, como venas, puñaladas de cuadril, fondillo y lomo. En estos casos, tampoco podrá hacer uso del pañuelo ni de la boca.

Artículo 73. Restaurante de primera o de lujo. Es el establecimiento cuya presentación al público *se basa en el lujo y confort*. El objetivo primordial de esta modalidad de giro es el ofrecer al público alimentos preparados, tipo de comida especializada nacional e internacional y en su caso espacios de recreación y esparcimiento. Podrán contar con servicio de barra no mayor al 10% del área de atención a comensales.

En los restaurantes de primera o de lujo se podrán ofrecer al público música grabada o viva de cantantes, duetos, tríos o cuartetos, mariachi, piano, órgano, *show cómico musical que no exceda los máximos permitidos por la norma oficial mexicana* y variedad de bailarinas *sin desnudo total ni parcial [sic]*.

Otros desatinos son eso del show cómico musical que no exceda los máximos permitidos por la norma, y lo del desnudo total o parcial. Realmente absurdos.

Continúa el mismo artículo: *“Los responsables de los restaurantes de primera o de lujo, no podrán: [...] d. No se podrán servir bebidas alcohólicas a personal del ejército, de la armada, policía, de ayuntamientos y de servicios de salud, durante el desempeño de sus funciones o estén uniformados”*.

Así como se lee este inciso, llegaremos a la conclusión de que puede interpretarse que para los miembros del ayuntamiento la prohibición dura tres o cuatro años, según sea el periodo establecido legalmente, porque es durante el desempeño de sus funciones.

4. Valoración final

El derecho positivo local es avasallado por la realidad de las grandes ciudades y también de las pequeñas comunidades.

De todo lo analizado se desprende que hay dos formas preponderantes de llevar a cabo el proyecto de un reglamento, y éstas son a partir de:

³² Publicado en la *Gaceta Municipal* de Mérida, Yucatán, No. 60, del 9 de septiembre de 2009.

- 1) Un pragmatismo a ultranza, sin que se atiendan los contenidos jurídicos. Las posibles alteraciones gramaticales (morfológicas, sintácticas, lexicológicas y semánticas), sin observar una lógica, advirtiéndose sólo una utilidad coyuntural y transitoria.
- 2) La copia, caracterizada por el uso de “modelos” diseñados en instancias ajenas al municipio, o la adaptación o adopción de bandos y reglamentos vigentes en algún municipio que se considera similar en problemática, o que se reconoce por sus avances o desarrollo.

Estas dos tendencias reflejan también dos modos de comprender lo jurídico: como construcción autónoma, por un lado, y, por el otro, como mimesis o simple contrahechura. La primera representa un sector minoritario de municipios y la segunda es el camino que sigue la mayoría de ayuntamientos. Esta lógica bipolar se refleja también en el grado de eficacia de las normas que rigen una comunidad. Es imposible no rebelarse contra ambas tendencias simplificadoras, carentes de metodología, ante la indiscutible importancia que tiene la producción de normas jurídicas.

El desfase temporal, la subjetividad, la trivialidad y la equivocación son sólo algunas de las notas distintivas del orden jurídico municipal, donde conviven dos realidades: la del ser y la del deber ser, la de la disposición vigente, contrapuesta al uso de la razón, la *lege lata* frente a la *lege ferenda*. ■