

EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN UN CONTEXTO FEDERALIZADO

Óscar REBOLLEDO HERRERA

SUMARIO: I. *El sistema federal mexicano y el municipio libre*. II. *Importancia del municipio como nivel del gobierno*. III. *Reformas constitucionales del municipio*. IV. *El marco jurídico federalizado del municipio*. V. *Bibliografía*.

I. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO Y EL MUNICIPIO LIBRE

La Constitución mexicana establece en sus artículos 41, 49 y 116 la estructura del sistema federal, numerales que a la letra disponen, respectivamente: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los Estados en los términos respectivamente establecidos en la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados”; “El Supremo poder de la Federación”; “El poder público de los estados”. Ello también es confirmado por el Programa Federal para un Nuevo Federalismo 1995-2000: “El Sistema Federal Mexicano se caracteriza por la existencia de dos órdenes de gobierno de igual jerarquía, cada uno de ellos con sus respectivas competencias y límites señalados por la Constitución...”¹

En la doctrina hallamos las siguientes opiniones que resaltan la presencia de esta división: Manuel García-Pelayo precisa al respecto: “la división vertical o federativa, que se refiere a la distribución del poder entre la instancia central y las regionales o locales”,² y Luis Rubio, Beatriz Magaloni y Edna Jaime hacen la referencia de esta forma de dividir fede-

¹ *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, p. 5.

² García-Pelayo, Manuel, p. 60.

ralmente el poder nacional: “lo que llevaría a fortalecer el federalismo, que no es otra cosa que la separación vertical de los poderes”.³

Por su parte, el artículo 115 constitucional precisa que los municipios forman parte de la estructura administrativa del Estado al establecer que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”, por lo que es este artículo el que conecta al municipio con el sistema federal de la República mexicana.

II. IMPORTANCIA DEL MUNICIPIO COMO NIVEL DE GOBIERNO

El municipio es la comunidad más natural que surge espontáneamente del proceso de socialización del hombre aunada a la agrupación colectiva: es precisamente en las autoridades locales donde las familias, debido a sus identificaciones, pueden incidir en las decisiones e intereses colectivos tendientes a la satisfacción de sus necesidades grupales.

Los griegos desarrollaron una forma de organización social conocida como la *polis*, que ha sido identificada como la ciudad-Estado, es decir, adoptaron la forma más eficiente de gobernar, mediante una estructura de comunidades pequeñas que se circunscribían a los núcleos de población más próximos. La sociedad griega antigua tenía que resolver necesidades apremiantes, como eran la construcción, de tránsito, de abastecimiento de agua, drenaje pluvial, de salubridad, de policía y de diversión pública, etcétera.

Como podemos observar, el municipio tiene una connotación de carácter eminentemente sociológica, situación que nos remite a identificar al municipio como “comunidad” y “sociedad”. La primera es producto de la voluntad natural de las necesidades colectivas, y la segunda, obra de los consensos o pactos institucionalizados socialmente, ambos de individuos que guardan una relación de cercanía familiar, identidades sociales y geográficas. De ahí que Gastón Richard nos precise: “la comunidad sea una forma, una unidad. La sociedad es una multitud, una diversidad; el individuo se sirve de la sociedad para realizar sus fines propios, para satisfacer sus necesidades particulares; la comunidad, y sobre todo el Esta-

³ Rubio, Luis *et al.*, prólogo del libro *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994, p. 18.

do, se sirven de los individuos para realizar fines universales superiores a los fines individuales”.

Debemos destacar que las personas no se insertan, pues, inmediata y directamente en el Estado nacional (federación), comunidad máxima, sino que se ordenan en él en forma mediata e indirecta, a través de las demás comunidades y de las sociedades a las cuales pertenecen, una de las cuales es el municipio, como lo determinan los artículos 39, 40, 115 y 116 constitucionales.

Asimismo, no debemos pasar por alto que la organización municipal no agota el círculo de las relaciones humanas necesarias: por encima de los municipios se producen los estados, las federaciones, las comunidades; luego entonces, el municipio ofrece graduar la vida política en un contexto más estrecho entre los individuos, de ahí la necesidad de que entre el individuo y el Estado nacional se organicen y reconozcan círculos interiores, y uno de ellos es el municipio.

El municipio es, pues, una comunidad natural o necesaria, nunca una construcción puramente jurídica. Es una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admitir, pero que en ningún momento pueden pretender crear, ya que en el orden del ser y en el orden del tiempo el municipio es anterior al Estado.

Con base en los anteriores planteamientos, el municipio es una comunidad territorial, al lado de otra más grande comunidad territorial, que es el Estado nacional o federal, el cual debe guardar una actitud de reconocimiento y respeto hacia el municipio; no debe degradarlo ni convertirlo en una simple rueda de engranaje en la máquina central del Estado.

III. REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

En la actual transición que está viviendo el gobierno mexicano, en particular la discusión implícita del papel de los ayuntamientos en la programación sectorial federal y estatal, así como el papel de los estados y la Federación en la programación municipal, nos permite afirmar que las bases constitucionales y legales del poder municipal frente a los otros órdenes de gobierno son todavía demasiado débiles, lo que ha llevado a que los municipios recurran a las acciones de inconstitucionalidad. Como consecuencia, en México el proceso de definir competencias entre los diferentes niveles de gobierno ha caído en problemas por deficiencias en el

marco legal, que prácticamente hace ineficiente el mecanismo de protección constitucional.

Por otro lado, el 23 de diciembre de 1999 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el cual se realizaron importantes reformas a la organización y facultades municipales, entre las que destacamos las siguientes:

- a) Se sustituye el término “administrar” por el de “gobernar”, para constituir al municipio en un nivel de gobierno, y no meramente administrativo.
- b) Los ayuntamientos podrán expedir reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- c) Se establece un catálogo de facultades exclusivas.
- d) Los recursos que integran la hacienda pública municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- e) Se confiere a los presidentes municipales el mando de las policías preventivas, excepto en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, cuyas órdenes estarán a cargo de los gobernadores.

Una última consideración en este punto es la relativa a la coordinación intermunicipal, la cual no ha sido desarrollada debidamente en México, principalmente porque las relaciones políticas tradicionalmente se construyen en dirección vertical. Es decir, más vale a un funcionario municipal desarrollar sus relaciones con el gobernador del estado que con su contraparte en un municipio vecino, situación que es incentivada y enriquecida por el nuevo texto respectivo en el citado artículo 115 de nuestra carta magna:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de la legislatura de los Estados respectiva. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de

alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio...

IV. EL MARCO JURÍDICO FEDERALIZADO DEL MUNICIPIO

Tradicionalmente se consideraba que un municipio se regía jurídicamente por las leyes estatales y los reglamentos municipales; sin embargo, la cada vez más complicada relación intergubernamental entre los municipios, estados y gobierno federal han comenzado a mostrarnos el extenso andamiaje jurídico a que se encuentran sometidos los ayuntamientos, para la realización de sus cometidos, muchos de ellos compartidos también como responsabilidades de otros niveles de gobierno, como lo precisa el artículo 115, fracción III, segundo párrafo: “Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales...”.

Por su parte, el artículo 73 precisa que los municipios cuentan con facultades concurrentes con la Federación y los estados en las siguientes materias:

- I. Salubridad general de la República;
- II. El ejercicio de la función educativa;
- III. En materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, y
- IV. En materia de protección civil.

En otro caso, puede observarse que por disposición del artículo 27 constitucional,

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..., con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza... y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana... *En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...* (cursivas nuestras).

Estas facultades federales implican que los municipios deberán coordinarse con la Federación, en sus atribuciones propias, establecidas en el artículo 115 constitucional, entre las que destacan: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; creación y administración de reservas territoriales y reservas ecológicas; control y vigilancia de la utilización del suelo; regularización de la tenencia de la tierra urbana; licencias y permisos para construcciones y las demás que las legislaturas locales determinen.

Un ejemplo de este principio puede ser tan sencillo como una red local de tubería de agua potable construida por una administración municipal. Si esta red no está conectada a alguna de las redes de abasto de agua que manejan los niveles estatales o federales, no puede cumplir su función. Es decir, que mientras la teoría federalista recomienda la asignación de la responsabilidad de ciertas tareas gubernamentales a niveles específicos, existen otros ámbitos en los que la coordinación entre las varias acciones públicas no sólo es deseable, sino necesaria para la prestación de los servicios públicos.

Como se puede observar, la exigencia de una coordinación intergubernamental entre los diversos niveles de gobierno deberá en todo momento apoyarse en un marco jurídico federalizado, que implica que los ayuntamientos no sólo rigen su actuación en disposiciones reglamentarias propias, sino que en aquellas que se encuentran coordinadas deberán conocer y aplicar las disposiciones estatales y las normas jurídicas federales que se aplican específicamente a las tareas correspondientes.

A continuación presentamos un listado enunciativo de las principales disposiciones federales que deberán conocer y aplicar en su actuación cotidiana las autoridades municipales:

- I. Ley de Ingresos de la Federación (artículo 73-XXIX constitucional).
- II. Presupuesto de Egresos de la Federación.
- III. Ley de Coordinación Fiscal.
- IV. Ley de Planeación.
- V. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- VI. Ley de Deuda Pública (FMI, Banco Mundial, OCDE y BID).
- VII. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

VIII. General de Asentamientos Humanos.

- IX. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Sector Público.
- X. Reglamentos interiores de las secretarías de Estado.
- XI. Acuerdos delegatorios de facultades.
- XII. Reglas o acuerdos administrativos federales relacionados con los programas coordinados por Federación, estados y municipios.

En materia jurisdiccional federal, con las reformas al artículo 105 constitucional, que prevé las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, el municipio o el estado pueden impugnar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la probable invasión de competencias, resultando, por lo tanto, la aplicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

También debemos destacar que los ayuntamientos deberán tener a su disposición, de manera directa, las normas jurídicas federales que le son aplicables, para no depender de interpretaciones o información que sólo le sean proporcionadas por los estados.

Por lo que toca a la legislación estatal, que deberá cumplir el municipio recordando que de conformidad con las Constituciones federal y estatal la facultad de crear leyes aplicables en el ámbito municipal es un tarea que corresponde al Congreso del estado.

Debe resaltarse que la legislación municipal se presenta de dos maneras: la que se emite con carácter exclusivamente municipal, como la Ley Orgánica de los Municipios y la Ley de Hacienda de los Municipios, y la legislación que el Congreso local expide con carácter general; es decir, que deberán cumplir el nivel estatal y el nivel municipal en su correspondientes competencias y jurisdicciones, entre las que destacamos de manera enunciativa las siguientes:

- a) La Ley de Justicia Fiscal.
- b) La Ley de Adquisiciones estatal.
- c) La Ley de Obras Públicas estatal.
- d) El Código Fiscal de estado.
- e) La Ley del Catastro.
- f) La Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, etcétera.

También se presentan organismos estatales que tienen competencia en materia municipal, como acontece con las coordinaciones de apoyo al desarrollo municipal.

Otra función normativa del actuar de los municipios se presenta a través de los convenios que celebra con el gobierno federal y con la administración pública federal; entre dichos convenios destacan los siguientes:

- Prestación de servicios municipales por parte del estado.
- Recaudación del impuesto predial por parte del estado.
- Zonas conurbanas.
- Asentamientos irregulares.
- Poblaciones en los márgenes de los ríos.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AJA, Eliseo, estudio preliminar a la obra de LASALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 1994.
- BURKI, Shahid *et al.*, “La descentralización del Estado (más allá del centro)”, *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, 1999.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- CARMAGNANI, Marcelo (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “El municipio y las controversias constitucionales. Presentación”, *La tarea de gobernar II: ciudades capitales y municipios metropolitanos*, México, UNAM-Seminario permanente-Instituto de Investigaciones Sociales, 17 abril de 1996.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- KLATT, Hartmut, *Bases conceptuales del federalismo y la descentralización, contribuciones 4/93*, Buenos Aires, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-CIEDLA, octubre-diciembre de 1993.

- MUSGRAVE, Richard A. y MUSGRAVE, Peggy B., *Hacienda pública teórica y aplicada*, 5a. ed., México, McGraw-Hill, 1992.
- NICKSON, R., Andrew, *Local Government in Latin America*, Boulder, L. Rienner Publishers, 1995.
- OVALLE FAVELA, José, “El principio de división de poderes y el Poder Judicial”, *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 1985.
- RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel y PONCE PÉREZ, Ma. Carmen, “La Coordinación Metropolitana de Servicios Urbanos”, en RAMÍREZ SÁIZ, Juan Manuel (coord.), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- ROWLAND, Allison M., *Decentralized Urban Service Provision: Lessons from Mexico*, documento de trabajo XX, México, CIDE-División de Administración Pública, 1999.
- , *Los municipios y la coordinación intergubernamental. Cuaderno*, División de Administración Pública-CIDE.
- RUBIO, Luis *et al.*, prólogo del libro *A la puerta de la Ley. El Estado de derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de agosto de 1997.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis: P. /J. 49/99, Pleno, t. X, agosto de 1999, novena época .