

CAPÍTULO QUINTO

LAS PERSPECTIVAS CONTEMPORÁNEAS

EL MARCO JURÍDICO ACTUAL

Con el propósito de que el municipio pueda funcionar y ejecutar las tareas que tiene encomendadas, el derecho mexicano ha establecido para esta institución un marco jurídico complejo y muy amplio, que parte de las propias normas constitucionales, pasa por las locales y desciende hasta el quehacer municipal.

Haremos una relación sucinta de los principales aspectos que sustentan dicho marco jurídico:

- a. La Constitución General de la República, que suministra los principios generales de la institución municipal.
- b. Las leyes federales que desarrollan los principios referidos.
- c. Las constituciones locales, que dedican parte de su articulado a la institución municipal.
- d. Las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas.
- e. El propio derecho que generan las corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Tan considerable serie de normas, si bien habla de la relevancia que se concede al municipio, también hace evidente el complicado y a veces

contradictorio entramado constitucional que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad y de imprimirle mayor coherencia.

Precisamente por ello propusimos desde el primer capítulo que es menester, por un lado, replantear los principios constitucionales y legales que rigen para el sistema federal y municipal, así como expedir una ley reglamentaria del artículo 115 con el carácter de ley marco; y por otro, el que los estados y municipios hagan un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este sentido, uno de los obstáculos que se repiten por encima de la diversidad municipal del país, opina con toda razón Mauricio Merino, son las limitaciones jurídicas, en virtud de que “las leyes federales y estatales que atañen al municipio constituyen una madeja jurídica de muy difícil aplicación práctica”. Es más, subraya, “Nadie se ha planteado, hasta ahora, la revisión completa del marco jurídico que rodea al municipio mexicano, para ‘limpiarlo’ -por así decir- de vacíos y contradicciones. Es una asignatura pendiente de nuestros legisladores”.⁷⁶

EL ARTÍCULO 115 VIGENTE

Desde su origen, la Constitución de 1917 hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia. Ha sido el artículo 115 constitucional, cuya redacción original ya expusimos, el precepto rector de la institución municipal; dicho precepto permaneció sin alteración durante varios años, pero después experimentó varias modificaciones y algunas de ellas le han reportado beneficios. Existen también otras disposiciones constitucionales que hacen referencia al municipio, mismas que norman aspectos específicos de dicha institución o ciertas facultades que ejercen de manera concurrente con las entidades federativas o la propia federación.

En su versión actual, el artículo 115 sigue conservando en su encabezado la declaración de que el municipio es libre y subraya su im-

⁷⁶ Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Colegio de México, 1995, pp. 286 y 287.

portancia en el sistema constitucional. Ahora dicho precepto es mucho más amplio, se compone de ocho fracciones mismas que describiremos de manera sintética:

- 1a. fracción - consagrada al gobierno municipal.
- 2a. fracción - en la cual se enviste a los municipios de personalidad jurídica y se explica el orden jurídico municipal y su relación con las leyes que expiden las legislaturas de los estados.
- 3a. fracción - que se refiere a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios.
- 4a. fracción - que regula la hacienda municipal y los elementos que la componen.
- 5a. fracción - que se refiere a los planes de desarrollo municipal, reservas territoriales, utilización del suelo y otros aspectos concernientes al espacio urbano.
- 6a. fracción - regula la llamada conurbación, que surge cuando dos o más centros urbanos forman una continuidad geográfica.
- 7a. fracción - que regula el municipio y la seguridad pública.
- 8a. fracción - en la cual se introduce el principio de representación municipal en los municipios, así como las relaciones entre éstos y sus trabajadores.

LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Es oportuno hacer mención que aunque el artículo 115 constitucional estuvo principalmente destinado al municipio, también albergó ciertas reglas sobre los gobernadores y las legislaturas de los estados, aspectos ambos que también fueron objeto de modificaciones constitucionales. Consecuentemente, sobre dicho texto se fueron operando distintas reformas que, en número de quince, pasamos a describir.

Primera reforma (20 de agosto de 1928)

Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de

población menor a 400 mil habitantes, nueve en los que excediese de ese número y no llegara a 800 mil y 11 en los superiores a dicha cifra.

Esta fórmula sustituyó al número mínimo de 15 diputados que se estableció originalmente, disposición que por cierto levantó cierta polémica en el Constituyente, ya que algunos de sus miembros consideraban que era excesiva para algunos estados. La iniciativa fue promovida por el general Álvaro Obregón, entonces candidato a la presidencia y secundada por varios legisladores, fundándose en que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

Segunda reforma (29 de abril de 1933)

Se agrega un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podrían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales.

La reforma se originó en el discurso del entonces ex presidente Calles, pronunciado en un banquete que le ofrecieron los gobernadores el 30 de octubre de 1931, en el cual expresó que un defecto de los más grandes de la revolución era “la política del carro completo”, que había que “tener un espíritu más amplio” y “dar oportunidad a la juventud” en los puestos públicos. Recuérdese que en esa época había una supremacía política evidente del grupo norteno, que se restringió al de Sonora-Sinaloa después del golpe de Agua Prieta, por lo que muchos legisladores del cerrado grupo se habían reelecto varias veces en las Cámaras y habían aparecido varios conflictos locales como consecuencia de ese monopolio del poder.

Costó trabajo lograr la apertura y obtener el consenso para la reforma dentro del Partido Nacional Revolucionario (PNR); la iniciativa original se presentó en el Primer Congreso Nacional de Legislaturas, efectuado en enero de 1932, donde no prosperó porque la mayoría de las delegaciones era reeleccionista. Meses después, empero, se venció a la resistencia, en la Convención Nacional Extraordinaria del PNR, inaugurada el 30 de octubre del mismo año referido, el presidente del

partido, Manuel Pérez Treviño, presentó una ponencia que finalmente fue aprobada en favor de la no reelección de los legisladores y municipales.

Tercera reforma (8 de enero de 1943)

El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: “Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años”. Antes de esta modificación duraban los gobernadores cuatro años.

Esta iniciativa fue promovida por Manuel Ávila Camacho, para que coincidiese el mandato de los gobernadores con el del presidente de la República, mismo que se había fijado en seis años desde la reforma de 24 de enero de 1928. El mandato ampliado estaba destinado a Obregón, pero por la crisis que desató su muerte, correspondió después ejercerlo al presidente Cárdenas. A manera de antecedente, recuérdese también que durante el régimen de Porfirio Díaz, por reforma de 10 de mayo de 1904, se había aprobado también un mandato presidencial de seis años, argumentándose en la iniciativa que era el mismo término que los virreyes duraban en su encargo en la época colonial.

Cuarta reforma (12 de febrero de 1947)

Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: “En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. Esta iniciativa se debe al presidente Miguel Alemán, en la cual subrayaba que por medio de la reforma “se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia como es el de la vida común del municipio”.

Quinta reforma (17 de octubre de 1953)

Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34

constitucional, que considera “ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres” que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

Esta reforma se impulsó por don Adolfo Ruiz Cortines, quien en su iniciativa expresaba que la mujer debía recibir estímulo para su participación en la vida política, como ya lo había hecho de manera benéfica en las elecciones municipales y además porque había un ambiente notoriamente favorable al propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

Sexta reforma (6 de febrero de 1976)

Se adicionaron las fracciones IV y V, con el objeto de que el municipio estuviese en posibilidades de efectuar las actividades señaladas en el párrafo 3o. del artículo 27 constitucional, en las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y conurbación, a través de acciones concertadas con la federación. Esta iniciativa fue promovida por Luis Echeverría, en un esfuerzo por dotar de instrumentos a los municipios para enfrentarse al acentuado crecimiento que nuestras ciudades experimentaban ya desde aquel tiempo.

Séptima reforma (6 de diciembre de 1977)

Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese “cuando menos de trescientos mil habitantes o más”. Esta iniciativa, promovida por José López Portillo y su secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

Octava reforma (3 de febrero de 1983)

Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayunta-

mientos, así como revocación de municipales; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del estado colaborara cuando fuera menester; se consagró la llamada “esfera económica mínima” de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores.

Mediante esta iniciativa, que presentó el presidente Miguel de la Madrid, se recogieron varias de las demandas que los municipios del país habían venido formulando, así como sirvió de punto de partida para un alivio relativo de sus condiciones financieras que habían llegado a niveles alarmantes.

Novena reforma (17 de marzo de 1987)

Consistió básicamente en un reacomodo constitucional, mediante el que se consagró de manera exclusiva el artículo 115 para regular los asuntos municipales, en tanto que se incorporaron al artículo 116 aquellas disposiciones que se referían a los gobernadores, a los diputados locales, a las relaciones entre los gobernadores de los estados y sus trabajadores, así como a los convenios entre los estados y los municipios.

Décima reforma (23 de diciembre de 1999)

Se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio.

Décimo primera reforma (14 de agosto de 2001)

Esta modificación resulta del esfuerzo que se ha hecho para proteger los derechos de los pueblos indígenas, cuyas comunidades viven todavía en condiciones de pobreza, ignorancia y marginación. El asunto se tornó espinoso con el movimiento armado del EZLN en Chiapas, cuyos representantes celebraron con el gobierno federal los llamados acuerdos de San Andrés. Se han efectuado para proteger los derechos de los pueblos indígenas las reformas de 1982 y 2001; en esta última, se modificó el artículo 115 en el último párrafo de la fracción II para indicar que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

Décima segunda reforma (18 de junio de 2008)

Se enmendó la fracción VII del artículo 115 constitucional, con motivo de la profunda reforma que instauró un nuevo proceso penal con mayor oralidad y una nueva regulación para el Sistema Nacional de Seguridad Pública que permita la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

En la nueva fracción VII se sigue disponiendo que la policía preventiva estará bajo el mando del presidente municipal, pero en lugar de la redacción anterior que decía “en los términos del reglamento correspondiente”, ahora se expresa “en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado”, modificación que según el legislador se hizo para especificar que una ley de las legislaturas de los estados regirá las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación al menos en el interior de cada una.

Décimo tercera reforma (24 de agosto de 2009)

Se inspira esta reforma en la urgencia general que tienen los municipios de transparentar sus ingresos, egresos, rendición de cuentas y remuneraciones de sus servidores, en virtud de que infortunadamente han crecido los excesos presupuestarios y en materia de personal, de ahí que se haya adicionado a la fracción IV del artículo 115, que los presupues-

tos de egresos de los ayuntamientos “deberán incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución”.

Décimo cuarta reforma (10 de febrero de 2014)

Se agregan al párrafo primero del artículo 115, las palabras “democrático y laico”, como cualidades que debe tener la forma de gobierno de los estados. Además, se introduce en el 2o. párrafo de la fracción I del citado artículo, la elección consecutiva por un periodo adicional de presidentes municipales, regidores y síndicos. La reelección será posible si el periodo de mandato no es superior a tres años y si el candidato se postula por el mismo partido político, salvo que haya renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato.

Décimo quinta reforma (29 de enero de 2016)

Con la reforma constitucional sobre la autonomía de la Ciudad de México, se modificaron las fracciones IV y V del artículo 115, para precisar que “los bienes inmuebles de la federación ubicados en los municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción.”

Cabría expresar, por último, que pese a las distintas reformas constitucionales emprendidas, la reforma municipal es una demanda nacional aún no satisfecha. Es preciso ir todavía más lejos. Una institución de tan gran prosapia como el municipio, requiere de transformaciones a profundidad, que la inserten de manera adecuada en el proceso de transición política, así como en las tendencias constitucionales imperantes que han surgido en nuestro país en los últimos años.

La reforma municipal debe ser de amplio espectro, debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las

políticas y al trato de los gobiernos federal y estatales hacia los ayuntamientos.

Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local, si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales.

OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Como indicamos, el texto constitucional en vigor se refiere al municipio no sólo en el artículo 115, sino también en otras disposiciones constitucionales, mismas que como versan sobre diferentes materias y se encuentran dispersas en la Ley Fundamental, para efectos didácticos agruparemos en varios rubros:

Pueblos indígenas

En el renovado artículo 2o. constitucional, que define a la nación mexicana como única, indivisible y de una composición pluricultural, se establecen derechos para los pueblos y comunidades indígenas, así como obligaciones que deben observar para con ellos la federación, los estados y los municipios:

- a. Se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, que se ejercerá en un marco de libertad y autonomía que asegure la unidad nacional, tercer párrafo del precepto.
- b. Elegir en los pueblos y comunidades indígenas, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, apartado A, fracción III.
- c. Elegir en los ayuntamientos con población indígena representantes ante los ayuntamientos, derecho que debe reconocerse y regularse en las constituciones y leyes de las entidades federativas, apartado A, fracción VII.

- d. Obligación para la federación, los estados y los municipios, de establecer instituciones y políticas que promuevan la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminen prácticas discriminatorias y procuren el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, encabezado del apartado B.
- e. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de sus pueblos, para ello las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos, apartado B, fracción I.
- f. Obligación de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de los estatales y municipales, incorporar en su caso, las recomendaciones y propuestas que realicen, apartado B, fracción IX, 1er. párrafo.
- g. Obligación para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de las legislaturas locales y los ayuntamientos, de establecer en el ámbito de sus competencias partidas específicas para el cumplimiento de las obligaciones con los pueblos y comunidades indígenas en los presupuestos de egresos que aprueben, apartado B, fracción IX, 2o. párrafo.

Educación

Se refieren al tema educativo con relación al municipio los artículos 3o. constitucional, en su encabezado y en la fracción IX, en los cuales se establece que el Estado mexicano, a través de la federación, los estados y los municipios, impartirá educación primaria y secundaria. Igualmente, según el artículo 73, fracción XXV. Corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente el ejercicio de dicha función educativa, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.

Obligaciones ciudadanas

Se han establecido en la Constitución diversas obligaciones del ciudadano para con el municipio, mismas que son las siguientes:

- a. Se considera servicio público obligatorio el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta (artículo 5o., párrafo 3o.).
- b. Es también obligación de los mexicanos asistir en los días y horas designados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, fracción II).
- c. Debe el mexicano contribuir a los gastos públicos de la federación, del Distrito Federal, del estado y municipio en que residan, de la manera equitativa y proporcional que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV).
- d. Es obligación del ciudadano inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que tenga, industria, profesión o trabajo de que subsista (artículo 36, fracción I).
- e. Es también obligación del ciudadano desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado (artículo 36, fracción V).

Finanzas

En primer lugar se deben mencionar en este aspecto las participaciones federales a los municipios. En el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, párrafo final, después de enumerarse las distintas contribuciones especiales, que por cierto son fuentes muy jugosas para la federación, se indica que “las entidades federales participarán en los rendimientos de dichas contribuciones en la proporción que la ley secundaria federal determine”, disposición que debe relacionarse con las participaciones municipales a que se refiere el artículo 115 constitucional, fracción IV inciso b. Además, en el mismo párrafo a que se hizo mención, se indica que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los

municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

Otro aspecto importante son los empréstitos, para los cuales el artículo 117, fracción VIII, establece algunas prohibiciones que afectan a los municipios. En el primer párrafo de dicha fracción se prohíbe a los estados, y por ende a los municipios, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Por otro lado, en el párrafo segundo de la misma fracción, se dice expresamente que los estados y los municipios “no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en cada ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

Justicia y seguridad

En algunos preceptos constitucionales se vincula al municipio con estas actividades, así tenemos:

- a. Atribución a la autoridad administrativa, entre ellas obviamente las municipales, para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y documentación para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (artículo 116, párrafo 11).
- b. Aplicación de sanciones por la autoridad administrativa, entre ellas principalmente las municipales, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa y arresto hasta por 36 horas (artículo 21, párrafo 1o.).
- c. Función de seguridad pública atribuida a los municipios que se coordinarán con la federación y entidades federativas en dicha materia (artículos 21, párrafos 4o., 5o. y 73, fracción XXIII).
- d. Se ha reconocido a los municipios una facultad muy amplia para promover controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros municipios, entidades federativas o la propia federación (artículo 105 fracción I).

Aspectos sociales y de desarrollo

Algunas de estas facultades están en el texto fundamental:

- a. Se ha otorgado plena capacidad a todos los municipios de la República, para “adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos” (artículo 27 fracción VI).
- b. Se dispone que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, apartado A, fracción XXV, 1er. párrafo).
- c. Se ha establecido la concurrencia del gobierno federal, estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades deportivas (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

Política y religión

Ciertos preceptos constitucionales relacionan al municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas en este sentido tenemos:

- a. Se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a “participar en las elecciones estatales y municipales” (artículo 41, fracción I, párrafo primero).
- b. Las constituciones y las leyes de los estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a).
- c. Se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los estados y la federación respecto de las iglesias (artículo 130, párrafo final).

LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y EL MUNICIPIO

Tanto el artículo 115 como las disposiciones constitucionales que acabamos de relacionar han sido reglamentados por la legislación federal, en la cual también se encuentran otros ordenamientos que derivan de las facultades implícitas del poder legislativo federal y que se refieren al desarrollo en general del municipio. Hay que advertir que dichos cuerpos de leyes no están consagrados específicamente al municipio, pero en algunos de sus artículos le otorgan participación en las actividades que regulan.

Un grupo de leyes federales han complementado las disposiciones constitucionales. De esta manera, la Ley de Planeación, vincula el proceso de planeación nacional con el municipio (artículos 2o.; 14, fracción III; 33, y 34, fracción II). En la Ley General de Asentamientos Humanos, se reglamenta la concurrencia en esta materia de la federación, los estados y los municipios (artículos 1o., 6o., 8o. y 9o.). Igual propósito tiene la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículos 1o., fracción VII, 7o., 8o., 14 bis, 112, 159, 189). Algunas leyes subrayan la coordinación y establecen mecanismos al respecto: Ley de Aguas Nacionales (artículos 13 y 44-47; Ley Agraria (artículo 3o.), Ley Forestal (artículo 6o., párrafo 2).

Otro grupo de ordenamientos federales otorgan atribuciones a los municipios o les permiten participar en las actividades que norman. En la Ley de Educación, se otorgan facultades a los municipios para participar en diversas actividades de esta índole (artículos 11, fracción III, 14, fracciones V a VII y XV). La Ley de Coordinación para la Educación Superior se refiere también a la participación de los municipios en este nivel educativo (artículos 1o. y 28). En la Ley General de Bibliotecas, se prescribe que los municipios promoverán el establecimiento, la organización y el sostenimiento de las bibliotecas públicas (artículo 1o., fracciones I y IV). Se otorga al CONACYT, en la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, atribución para realizar convenios con los ayuntamientos (artículo 22). Se concede, en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, a las autoridades de los estados y de los municipios el carácter de “auxiliares de la federación”, estableciéndose la obligación para cualquier autoridad de no intervenir

en los asuntos internos de las asociaciones religiosas, así como abstenerse de asistir con carácter oficial a actos religiosos de carácter público o actividades que tengan propósitos o motivos similares (artículo 25). La Ley General de Bienes Nacionales considera, como bienes destinados a un servicio público, los inmuebles de propiedad federal que se utilicen por los gobiernos de los estados y de los municipios; en cuanto a sus bienes de dominio privado, se usarán de manera preferente por las dependencias de los gobiernos referidos (artículos 1o., fracción I, 4, 34, fracción V, y 57). La Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social dispone que los servicios de salud que se presten en esta materia formarán parte de los servicios del Sistema Nacional de Salud, y que la Secretaría de Salud promoverá celebración de convenios entre los distintos niveles de gobierno, entre ellos el municipal (artículos 7o. y 37).

Se han asignado también diversas obligaciones para los municipios en las leyes federales. La Ley General de Población establece la obligación de las autoridades municipales de exigir a los extranjeros que tramiten asuntos ante ellas comprobar su estancia legal en el país (artículo 67). En la Ley de Nacionalidad, se faculta a la Secretaría de Relaciones Exteriores para solicitar informes o certificaciones a los estados y municipios en los asuntos que sean de su competencia (artículo 5o.). Se refiere la Ley del Escudo, la Bandera e Himno Nacionales, al uso y honores que deben rendirse a tales emblemas (artículos 6o., 11, 14 y 15). Según la Ley de Información Estadística e Geografía, se considerarán informantes de dichos sistema a los funcionarios de los gobiernos de los estados y municipios (artículo 36, fracción III). Por último, la Ley de Protección Civil, indica que los municipios coadyuvarán para el logro de sus objetivos y ejecutarán las medidas de seguridad que les competan (artículos 1o., 5o., 9o., 11 y 39).

La Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establece la obligación para que en los municipios en donde se hablan lenguas indígenas, se adopten e instrumenten medidas para proveer lo necesario a efecto de que en los juicios que realicen, los indígenas sean asistidos gratuitamente, en todo tiempo, por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua indígena y cultura (artículos 7o. y 10o.).

LA LEGISLACIÓN LOCAL Y EL MUNICIPIO

Como consecuencia de la aplicación del artículo 124 constitucional, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como diversas leyes necesarias para su funcionamiento, particularmente las llamadas **leyes orgánicas**, excepcionalmente denominadas **códigos municipales**; aquella denominación nos parece más propia porque se refiere a leyes que emiten los cuerpos legislativos locales, en tanto que la última denominación sería preferible utilizarla para el conjunto de ordenamientos municipales que expide el propio ayuntamiento.

En las Constituciones de los estados se establecen los lineamientos generales para el municipio, en tanto que las leyes orgánicas se encargan de regular en detalle cada uno de sus elementos así como establecen normas para sus actividades.

LAS CONSTITUCIONES LOCALES

Una vez expedida la Constitución de 1917 los diversos estados de la República fueron expidiendo sus correspondientes Constituciones locales, mismas que en su mayoría, al menos formalmente, siguen conservando su fecha de promulgación original, pero en la práctica han sido objeto de revisiones integrales o llegado el caso se ha expedido un nuevo texto. En estas condiciones, puede afirmarse que las constituciones locales que actualmente están en vigor distan bastante de semejarse al texto promulgado inicialmente.

Las disposiciones de las Constituciones locales siguen por lo regular los preceptos que se han formulado en la Constitución federal, aunque de manera un poco más extensa, de este modo, dedican un título a los municipios, como sucede en Guanajuato, Durango, Nayarit, Michoacán y Baja California Norte, o cuando menos un capítulo, (Aguascalientes y Colima). Se refieren dichas disposiciones al municipio en general, reconocen al ayuntamiento como forma de gobierno, establecen requisitos para sus titulares, y algunos textos incluyen disposiciones sobre el patrimonio y la hacienda municipal, así como sobre la desaparición y suspensión de ayuntamientos.

Las reformas de las Constituciones locales se realizan normalmente según un procedimiento que hace intervenir a las legislaturas y a los municipios, excepcionalmente se aplica el referéndum constitucional. Varias entidades de la República en sus Constituciones locales establecen que para su reforma se requiere el voto de más de la mitad de los ayuntamientos, como sucede en Guanajuato (artículo 143); Aguascalientes (artículo 94, fracción I); Coahuila (artículo 196, fracción V); Jalisco (artículo 117); Puebla (artículo 140); Sonora (artículo 163), y Morelos (artículo 147, fracción I). En algunos estados el voto aprobatorio se eleva a dos terceras partes de los ayuntamientos, así en Querétaro (artículo 39); Sinaloa (artículo 159); Nayarit (artículo 131); Zacatecas (artículo 164, fracción III). En San Luis Potosí se es todavía más estricto, pues la votación que se exige es la de tres cuartas parte de los ayuntamientos (artículo 138).

Hay también dos casos en que se apela al referéndum; en el Estado de México puede hacerse uso del referéndum, total o parcial, para la reforma constitucional y para las leyes locales, a excepción de las de carácter tributario fiscal (artículo 14), y en Veracruz, para la reforma o derogación total de las disposiciones de la Constitución se considera obligatorio el referendo, en tanto que para las reformas parciales sólo la mayoría de los ayuntamientos (artículos 17, inciso a, y 84, párrafo 2).

Para que se tenga una somera idea del contenido actual de las constituciones locales tomaremos dos recientes, Estado de México y Veracruz, de cuyos textos se hizo una revisión integral e introdujeron innovaciones interesantes.

Aunque se expidió hace algunos años, la Constitución del Estado de México recogió en su momento importantes avances y sirvió de inspiración a otros estados del país. En su título segundo que lleva el rubro “de los principios constitucionales “ destacan: el derecho de los habitantes a que les sea respetado su honor, su crédito y su prestigio (artículo 6); la regulación amplia de los partidos el régimen y los órganos electorales (artículos 10 -13); creación de un órgano para proteger los derechos humanos y particularmente los derechos de los indígenas (artículos 16 y 17); protección de los recursos naturales y del medio ambiente, así como de la flora y la fauna (artículo 18). En los que respecta a los municipios, la Constitución les dedica el título V que lleva el rubro “Del poder público municipal” (artículos 112 -129), en el cual se

regulan los siguientes aspectos: disposiciones generales sobre los municipios; regulación para los miembros de los ayuntamientos; atribuciones de los ayuntamientos; atribuciones de los presidentes municipales.

Por su parte, la Constitución de Veracruz, recién expedida en el año 2000, en el capítulo de derechos humanos introduce estas novedades: juicio especial para la protección de los derechos humanos y referencia expresa a los tratados internacionales (artículo 4); protección de los derechos indígenas (artículo 5); derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y al libre desarrollo de la personalidad (artículo 6); derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado, con obligaciones en este sentido para el poder público y los ciudadanos (artículo 8). En cuanto a la forma de gobierno establece los procedimientos participativos de referendo o plebiscito, aquél será obligatorio para la reforma o derogación total de la Constitución (artículo 17); otorga atribuciones al Congreso local para dar interpretación auténtica de las leyes o decretos, así como para dirimir conflictos entre los poderes ejecutivo y judicial (artículo 33, fracciones II y XII); crea una Sala Constitucional dentro del Tribunal Superior de Justicia, para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, resolver sobre el juicio de protección de derechos humanos, controversia constitucional, acciones de inconstitucionalidad y acciones por omisión legislativa (artículo 64). Para los municipios dedica el título IV, que abarca los artículos 68 a 71, en los cuales se hace la adaptación de los lineamientos constitucionales a la realidad veracruzana.

LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES

De mayor contenido son las leyes orgánicas municipales, que en una normación mucho más amplia se encargan de regular los elementos del municipio, sus actividades y los principales servicios que tienen a su cargo; a diferencia de las constituciones locales, las leyes orgánicas han revelado mayor dinamismo y son por lo general de fecha de expedición mucho más reciente. En algunos estados a las leyes orgánicas se les denomina códigos municipales como en Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas, mientras que en otros se les da en nombre de Ley Orgánica para la Administración Municipal, como acontece en Nuevo León, Sonora y Nayarit.

Entre los principales aspectos que regulan las leyes orgánicas están los siguientes:

- a. Disposiciones generales: definición del municipio, sus elementos, división territorial y población municipal.
- b. Gobierno municipal: instalación e integración del ayuntamiento; facultades y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores; funcionamiento del ayuntamiento; suspensión y desaparición de ayuntamientos, revocación o destitución de sus miembros.
- c. Administración pública municipal: estructura administrativa; secretaría y tesorería municipales; dependencias administrativas en general; administración paramunicipal y empresas paramunicipales.
- d. Hacienda municipal: ingresos municipales, patrimonio municipal, bienes municipales y presupuesto municipal.

Pese a que existe una cierta uniformidad en las leyes orgánicas municipales, en los últimos años se advierte que varias de ellas han dedicado buena parte de su articulado a regular de manera detallada aspectos vinculados con la esfera administrativa, la planeación, el desarrollo o la participación ciudadana.

A guisa de ejemplo utilizaremos algunas leyes orgánicas aparecidas en la última década, las de Nuevo León (1991), Guanajuato (1997), Coahuila (1999) y Colima (2001). En las referidas leyes sobresalen: capítulos o títulos amplios dedicados a la administración municipal, su división en centralizada y descentralizada, formas de prestación de los servicios públicos (artículos 70 -108, Nuevo León; 106 -167, Guanajuato; 114 -140 bis, Coahuila.; 62-109, Colima); regulación amplia de los planes de desarrollo municipal, así como de los programas correspondientes (artículos 109-123, Nuevo León; 89 -105 B, Guanajuato; 141-172, Coahuila; 110-115, Colima); reglamentación detallada del presupuesto, contabilidad y deuda (artículos 124-159, Nuevo León; 168 -201, Guanajuato; 242-255, Coahuila.; Colima, 33, 71-74, 77-78); participación ciudadana expresamente considerada (artículos 122 y 123, Nuevo León; 13 -18, Guanajuato; Colima, 23 y 24).

OTRAS LEYES LOCALES

Las legislaturas de los estados tienen a su cargo, además, expedir diversas leyes mediante las cuales las entidades federativas establecen lineamientos, mecanismos de coordinación o prescripciones generales respecto de determinadas actividades económicas, políticas o sociales que se relacionan con el municipio.

En el aspecto financiero, las legislaturas poseen una intervención que puede considerarse determinante para los municipios. A los referidos cuerpos legislativos está encomendada la expedición de las leyes de hacienda municipal, la aprobación de la ley de ingresos municipales y del presupuesto de egresos, así como la cuenta pública que rinden cada año los ayuntamientos.

Las leyes electorales locales o, en su caso, municipales son de gran importancia para la vida política del municipio. En dichos ordenamientos electorales se establecen las normas que rigen para renovar a los integrantes de los ayuntamientos cada tres años, por lo cual regulan el proceso electoral municipal desde el registro de electores y candidatos, la jornada comicial, los órganos y la forma de calificar las elecciones.

Para distintas actividades de política social que el municipio efectúa también la legislación local ha establecido leyes pertinentes, en las cuales se establecen principios generales para el desarrollo de dichas actividades. En este aspecto hay que mencionar, entre otras, las leyes estatales de planeación, adquisiciones y obras públicas, asentamientos y desarrollo urbano, transporte público, ecología y protección al medio ambiente.