

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA MUNICIPAL

Alejandro BRAVO ÁNGELES*

SUMARIO: I. *Consideraciones previas: facultad y función legislativa.* II. *El artículo 115 constitucional, fracción II, marco de referencia de la función legislativa municipal.* A) *Reforma de 1983.* B) *Reforma de 1999.* III. *Aspectos doctrinales.* IV. *Aspectos jurisprudenciales.* V. *La función legislativa municipal dentro del marco de las facultades concurrentes.* A) *Ley General de Asentamientos Humanos.* B) *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.* C) *Ley General de Cultura Física y Deporte.* VI. *¿Facultades legislativas formales?* VII. *La facultad legislativa municipal en Brasil.* VII. *A manera de conclusión.*

I. CONSIDERACIONES PREVIAS: FACULTAD Y FUNCIÓN LEGISLATIVA

PARA EL EFECTO de poder abordar este tema, consideramos pertinente explicar, en primer lugar, el significado de la expresión de “función legislativa”, partiendo de su diferenciación con lo que significa “facultad legislativa”.

Así, podemos decir que “facultad” significa el poder o la habilidad para realizar una cosa, asociándose normalmente con aquello que es optativo o potestativo. En un concepto jurídico, este término indica que alguien está investido por una norma jurídica para realizar un acto jurídico válido, y así producir los efectos legales previstos en esa norma. Por lo anterior, este concepto presupone la investidura o el “facultamiento”, ya que cuando alguien no está facultado para celebrar un acto jurídico determinado, este acto es nulo y no produce los efectos jurídicos deseados. Asimismo, en el ámbito del Derecho público, el término facultad se asocia con la noción de competencia material, entendiéndose como tal las facultades de determinado órgano.¹

* Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

¹ Cfr. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. IV, pp. 6-8.

Conforme a lo anterior, podemos entender a la facultad legislativa como la habilidad o poder que tiene un órgano para crear normas jurídicas, independientemente de la denominación que dicho órgano tenga.

Por su parte, el término “función”, en un sentido común, se refiere a la “actividad particular que corresponde a alguien o a algo”, o el “ejercicio de un empleo, facultad u oficio”.²

En este aspecto, se debe tener en cuenta que doctrinalmente se considera que una función pública del Estado, es una actividad con características propias:

Así, en el universo de actividades del Estado podemos distinguir las que son de carácter esencial —sin cuya realización el Estado tiende a desaparecer— y, además son de carácter unilateral —implican el ejercicio de la potestad, del imperio, de la autoridad, o, en alguna medida, de la soberanía del Estado—, y el interés que persiguen o las orienta es de carácter público; las actividades estatales así caracterizadas conforman una categoría jurídica específica bajo la común denominación de función pública.³

De acuerdo con esto, jurídicamente se considera que el Estado realiza diversas actividades, pero sólo un cúmulo esencial de ellas se conceptúan legalmente como funciones públicas, y dentro de ellas se encuentra la función legislativa, cuyo ejercicio resulta trascendental para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Esto es así, porque en el ejercicio de la función legislativa “se evidencian la potestad y el imperio del Estado, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en desempeño de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga, y abroga la ley”.⁴

Conforme a lo anterior, es claro que la función legislativa dentro de un Estado, es esencial a fin de lograr una adecuada convivencia social, debido a que a través de ella la autoridad legalmente facultada para ello, puede emitir una serie de lineamientos que serán obligatorios para todas aquellas personas que encuadren dentro de los supuestos o hipótesis previstos, ya

² *Diccionario de la lengua española*, 46a. reimpresión de la 1a. ed., México, Larousse, S. A., p. 312.

³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Comentario al artículo 115 constitucional”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 5a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000, t. XIV, pp. 588-589.

⁴ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 303.

sea que se les permita realizar ciertas conductas (por ejemplo, consagrando su derecho a tener un trabajo), protegiéndolas en sus derechos (emisión de las leyes reglamentarias del artículo 123 constitucional), o bien, se les prohíba la realización de otras en beneficio de la colectividad (por ejemplo, el respeto a la vida y a la dignidad de las personas, a través de la penalización del homicidio y de la emisión de leyes en contra de la discriminación, respectivamente).

Ahora bien, la función legislativa puede ser vista formalmente (en razón del órgano que la realiza) o materialmente (atendiendo a su contenido específico o intrínseco, es decir, a la función como tal).

En un concepto clásico o formal, por función legislativa se entiende:

... aquella que está encomendada al Poder Legislativo y que consiste, esencialmente, en la producción del derecho positivo, dentro de la órbita de su competencia constitucional. La función legislativa es ejercida por uno de los tres clásicos poderes del Estado, el Poder Legislativo, de acuerdo con las reglas establecidas en la Constitución Política y en los reglamentos de debates de las cámaras. La función legislativa es una actividad de naturaleza esencialmente política.⁵

Por ello, si atendemos únicamente a su aspecto formal, el concepto de esta función resulta sumamente restringido, en virtud de que sólo se considera como capaz de ejercitarla al “Poder Legislativo”. Sin embargo, esta visión estrecha queda superada cuando atendemos a su sentido material; así encontramos la siguiente definición:

La función materialmente legislativa será, independientemente del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; así como *los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales*

⁵ DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, 25a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 297.

*aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.*⁶

Como se puede observar, al momento de caracterizar a la función legislativa desde el punto de vista material, lo que importa es la emisión de reglas generales y abstractas, independientemente del órgano que la realiza (incluso si éste es unipersonal o colectivo). Así, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, no son los únicos que pueden realizar dicha función, dado que constitucionalmente diversos órganos (poderes federales y locales), pueden emitir cierta normativa propia, la cual goza de dichas características.

Por su parte, Aragón Salcido encuadra la facultad legislativa municipal, dentro del marco de la autonomía⁷ municipal. Esto es, nos habla de que existen tres tipos de autonomía: la política, la administrativa y la financiera; la que importa para estos efectos es la autonomía política, la cual significaría la potestad de los municipios de darse sus propias leyes. En su opinión si bien la facultad legislativa municipal es formalmente administrativa, una vez que se le ha reconocido constitucionalmente al municipio como un nivel de gobierno, el siguiente paso será reconocerle la autonomía política y otorgarle la facultad legislativa desde el punto de vista formal.⁸ Pero sobre estos últimos aspectos volveremos más adelante, siendo lo importante a destacar en este momento, que el ejercicio de dicha facultad debe ser visto también como una manifestación de la autonomía del municipio, en cuanto nivel de gobierno, por lo que éste también debe ser un criterio que hay que tener presente al momento de analizar esta facultad.

Conforme a lo anterior, y como veremos enseguida, el municipio mexicano sí cuenta con facultades legislativas en un sentido material, en cuanto que la Constitución le permite emitir normas generales y abstractas, por lo que a continuación estudiaremos los límites constitucionales existentes para este órgano al momento de ejercer su función legislativa, y así determinar si la misma tiene un adecuado campo para ejercerse o si, por el contrario, dicha

⁶ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 304.

⁷ De *autós*, que significa propio, y *nómos*, que significa ley, lo cual hace que por autonomía es la posibilidad de darse la propia ley. *Cfr.* ARAGÓN SALCIDO, María Inés, “Autonomía Política: La función legislativa del ayuntamiento en México”, SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), en *Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, 2002, núm. 103, p. 598.

⁸ *Ibidem*, pp. 596-597.

facultad demuestra la gran sujeción de esta institución a los gobiernos estatales, como ocurre en otras materias (principalmente la hacendaria).

II. EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN II, MARCO DE REFERENCIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA MUNICIPAL

Dentro de esta materia dos son las reformas principales que ha sufrido el municipio, la primera en el año de 1983 (complementada por la reforma de 1987) y la segunda en el año de 1999.⁹ Cabe destacar que en ambos casos las modificaciones realizadas por el Constituyente Permanente, se suscitaron con la finalidad de dotar de un marco jurídico-constitucional adecuado a los municipios, atendiendo a sus demandas de mayor participación en la toma de decisiones dentro del Estado Mexicano.

Para efectos de ilustrar mejor los cambios que sufrió la fracción II del artículo 115 constitucional, a continuación veremos brevemente las reformas que ha sufrido en el aspecto en comento.¹⁰

A) *Reforma de 1983*

El día 3 de febrero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reformó y adicionó el artículo 115 constitucional. A raíz de dicha publicación, la fracción II de este artículo quedó en los siguientes términos:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

⁹ Al respecto, cabe hacer mención que la doctrina no tiene una postura unánime sobre los efectos de la reforma de 1999, ya que para algunos hasta ahora no ha tenido mayor trascendencia respecto de la anterior de 1983, al tener un carácter meramente formal (*Cfr.* RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 239), mientras que otros remarcan que realizó importantes transformaciones a este precepto, como la de establecer al ayuntamiento como órgano político y ya no meramente administrativo (*Cfr.* QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 8a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 104).

¹⁰ Debe señalarse que las reformas posteriores a este artículo de 14 de agosto de 2001, así como la de 18 de junio de 2008, no afectan nuestro tema de estudio, ya que en la primera se consagró el derecho de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley, y en la segunda se regularon aspectos relativos a la policía municipal.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.¹¹

Respecto de esta disposición, la iniciativa presidencial enviada por Miguel de la Madrid Hurtado, a la Cámara de Senadores el día 8 de diciembre de 1982, menciona lo siguiente:

En la fracción II se reitera la personalidad jurídica de los municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, *a fin de evitar interpretaciones* que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los municipios.¹²

La situación a que hace referencia el texto citado, se refiere a que antes de esta reforma la facultad legislativa de tipo reglamentaria que realizaba el municipio, se basaba en una interpretación de los artículos 16 y 21 constitucionales. Así, en el primero de ellos se faculta a las autoridades administrativas para que verifiquen el cumplimiento de los reglamentos sanitarios y de policía, y en el segundo artículo se faculta a dichas autoridades, para que puedan aplicar sanciones en el caso de infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.¹³

Por otra parte, en el dictamen emitido por la Cámara de Senadores, se realizaron las consideraciones siguientes sobre el tema:

¹¹ Texto consultado en: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 5a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000, t. XI, p. 356.

¹² *Ibidem*, p. 343.

¹³ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 307-308.

... Las Comisiones quieren dejar asentado a este respecto, que si bien es cierto que la emisión de una circular no puede sujetar a normas estrictas emitidas por un Congreso, advierten que el texto del segundo párrafo de la fracción II de la iniciativa marca una obligación a las legislaturas locales, de permitir a los ayuntamientos que realicen libremente lo que el texto consigna, lo que por supuesto habrá de quedar sujeto al orden jurídico local y, desde luego, federal. Se estima asimismo que, dada la heterogeneidad de las entidades federativas y de los centenares de municipios del país, que podría dar lugar a una compleja tipología de los mismos, no es posible establecer bases detalladas que desbordarían la realidad y resultarían inaplicables.

Por otra parte, las Comisiones dictaminadoras advierten que en efecto, sujetar la facultad de los municipios para emitir sus propios reglamentos y disposiciones administrativas a normas dictadas por las legislaturas locales, es una forma de asegurar su vigencia, puesto que esta atribución alcanza rango constitucional nacional que hasta ahora no había tenido, así como que las bases generales que den cierta unidad a la vida municipal de cada estado son una forma de integrar políticamente a la entidad y por esa vía mantener la organización del todo nacional, en su sentido federalista;...¹⁴

Como se observa de los textos transcritos, esta modificación constitucional tuvo como propósito consagrar expresamente la facultad legislativa reglamentaria de los municipios, así como diseñar un esquema que evitara una gran heterogeneidad en la reglamentación que emitieran los mismos.

Conforme a las ideas expuestas en los párrafos citados, la doctrina considera que esta modificación al artículo 115, dio mayor certeza y claridad a esta facultad, subsanando "...la vaguedad existente en la materia, al considerar el Constituyente Permanente que era necesario dar base constitucional a la indispensable y necesaria facultad reglamentaria de los ayuntamientos, considerándolos como órganos normativos con facultades legislativas materiales".¹⁵

A nuestro juicio, dicha consagración constitucional sí constituyó un avance en la materia, debido a que clarificó el papel del municipio en el ámbito nacional, además de preparar el terreno para su reconocimiento como nivel de gobierno. Sin embargo, y como se argumentará más adelante, esta evolución todavía está inacabada, además de que ha tenido que enfrentar diversos obstáculos para su adecuado ejercicio.

¹⁴ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, op. cit.*, p. 352.

¹⁵ *Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., op. cit.*, p. 308.

B) *Reforma de 1999*

En el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999, se volvió a publicar una reforma integral al artículo 115 constitucional, modificándose la fracción II para sentar las bases de esta facultad, tal y como se encuentran actualmente (mismo que reproducimos en un anexo, dada su extensión). Debe señalarse que no existe una iniciativa única que haya dado paso a esta reforma, ya que los dictámenes correspondientes hacen alusión a nueve propuestas de modificación a este precepto. En este contexto, nos referiremos al dictamen de la Cámara de Diputados presentado en la sesión del día 17 de junio de 1999, en cuyas consideraciones respecto de esta disposición, encontramos lo siguiente:

... La intención de esta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y la facultades de su órgano de gobierno, por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general. Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, *sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio*. En consecuencia, *queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal*; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, ...¹⁶

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Senadores de 25 de junio de 1999, se expresó lo siguiente:

¹⁶ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, op. cit.*, p. 672.

... Como se observa en la propuesta enviada por la H. Colegisladora, la fracción II evoluciona a una tipificación muy específica de los Objetos de las leyes que norman las facultades de los Ayuntamientos para aprobar bandos de policía y gobierno; reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y que organicen la administración pública municipal, asegurando también la participación ciudadana y vecinal. En esta fracción, se abre entonces un abanico que da los elementos para la acción legislativa de los H. Congresos estatales, permitiendo con ello una base congruente a nivel nacional, *si bien en todo momento respetando*, por la vía de la propia acción de las legislaturas estatales, *las diferencias que prevalecen en la conformación federal del país*. Así entonces, los principios para lograr un sustento jurídico congruente entre los Estados con respecto a sus Municipios, se da en el máximo ordenamiento jurídico y se expresará, en lo específico estatal, a través de la acción de las legislaturas estatales.¹⁷

De los dictámenes referidos, es claro que la intención del Constituyente Permanente, fue especificar dentro del sistema previsto en 1983, las materias sobre las cuales las legislaturas estatales tendrán que pronunciarse, a fin de lograr una uniformidad en la normativa aplicable al municipio.

Como se puede observar, conforme al texto vigente del artículo 115 constitucional, fracción II, y las consideraciones expresadas por las comisiones dictaminadoras de las cámaras del Congreso de la Unión, la función legislativa municipal se desenvuelve a un nivel reglamentario, esto es porque los bandos, reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter general que expidan, deberán ser acordes con las leyes que al efecto emitan las legislaturas estatales.

Así tenemos que la doctrina, al momento de referirse a las fuentes formales del derecho municipal, realiza un especial hincapié en las leyes orgánicas o códigos municipales, a las que califican como la base más importante de normas municipales, ya que: “En ella(s) se encuentran los pormenores que cada entidad federativa imprime a su organización municipal; como son el número de integrantes de sus ayuntamientos, las funciones de éstos; de prestación de los servicios públicos municipales; organismos de colaboración municipal y participación ciudadana, etcétera”¹⁸

Esta situación, a primera vista, podría considerarse como positiva en el sentido de que dentro de cada Estado de la República, cada municipio debe

¹⁷ *Ibidem*, p. 733..

¹⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 143.

emitir su legislación bajo un marco referencial uniforme, es decir, con sujeción a un esquema general emanado del congreso local. Pero por otra parte, es una manifestación de la existencia de una clara dependencia de los municipios a las legislaturas estatales, que se materializa en una franca disminución de su ámbito de facultades al no poder crear una normativa propia con mayor libertad e independencia.

A nuestro parecer, y como se verá con la jurisprudencia que adelante se mencionará, el ámbito legislativo municipal resulta tener más limitantes que campos abiertos que le permitan desarrollar su facultad legislativa. Así, la función legislativa municipal se desenvuelve dentro de un orden jurídico sumamente limitado al tener un nivel reglamentario acotado a materias específicas.

Antes de seguir adelante consideramos importante mencionar, aunque sea sólo a manera de breve referencia, lo que es la potestad reglamentaria, a fin de poder entender mejor lo que ésta significa para los municipios.

En este sentido tenemos que ha sido definida como "... la facultad de crear normas jurídicas de carácter general e impersonal, que legalmente se atribuye al Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos".¹⁹ Así, se considera que dicha facultad "constituye una función materialmente legislativa y formalmente administrativa",²⁰ cuyas características principales son las siguientes:

- Es unilateral, porque el órgano que la detenta procede imperativamente, prescindiendo de la voluntad de los particulares.
- Se atribuye a un órgano constituido de forma unipersonal o colegiada.
- Éste emite órdenes normativas que crean obligaciones y sanciones para los casos de incumplimiento.
- Su contenido material es amplio más no ilimitado, dado a que se encuentra circunscrito a lo que fije la normatividad constitucional y secundaria.²¹

Como podemos observar, esta definición de lo que es la facultad reglamentaria, así como de sus elementos característicos, nos ayudan a reforzar el concepto de que los municipios aún y cuando realizan atribuciones que formalmente son emitidas por un órgano no legislativo desde un punto de

¹⁹ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, p. 306.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

vista clásico de la división de poderes, materialmente emiten normas generales y abstractas, que aún y cuando están sujetas a las leyes estatales, son heterónomas porque se imponen a la voluntad de los gobernados.

Una vez que hemos concluido que los municipios realizan una función materialmente legislativa a nivel reglamentario, ya que desarrollan los contenidos de las leyes o códigos municipales, y se ha esbozado lo que significa la facultad reglamentaria, veremos algunos aspectos doctrinarios sobre esta disposición constitucional.

III. ASPECTOS DOCTRINALES

En primer lugar, Covarrubias Dueñas ha señalado que: “De acuerdo con la Constitución Mexicana, el municipio en México no tiene ninguna materia propia, con carácter exclusivo, todas sus atribuciones son concurrentes. ... Para ello, se dota a los municipios de personalidad jurídica, pero estas facultades reglamentarias tendrán las bases normativas que establezcan las legislaturas de los entes federados...”²²

De esta opinión concordamos con el hecho de que en el ámbito municipal no existe una materia que pueda ser regulada exclusivamente por el ayuntamiento, sino que por el contrario, su normatividad depende de los lineamientos establecidos por las legislaturas estatales, y en algunos casos, como se verá al hablar de las facultades concurrentes, también se encuentra sujeta a lo dispuesto por las leyes federales.

Rendón Huerta hace una seria crítica al contenido de la fracción II del artículo 115 constitucional, misma que nos permitimos reproducir en algunas de sus partes:

Se dice en la exposición de motivos de la reforma, que los ayuntamientos podrán aprobar sus reglamentos, siempre y cuando sigan los lineamientos que establezcan las leyes estatales, lo cual es incongruente, ya que por una parte se prevé la facultad, y por la otra, se le constriñe a que sea dentro de los límites que marquen los propios poderes legislativos estatales. Asimismo, se hace una enumeración del contenido que deben tener dichas leyes estatales, y en el último inciso se alude a que las legislaturas locales tendrán facultad para establecer las normas que deban aplicarse en los municipios que no tengan bandos

²² COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004, p. 169.

o reglamentos, lo cual también es limitante a la autonomía del Municipio, al remitir a las leyes estatales, aun cuando se trate de facultades exclusivas, y más grave puede resultar una solución tan simplista, si la consideramos en la perspectiva del desarrollo, dado que para algunos será más cómodo atenerse al inciso 'e)' en comento.²³

...La facultad consagrada por la fracción II, antes de la reforma en comento, era muy amplia, porque el precepto relativo era muy escueto, corroborando una vez más, que a mayor detalle en la regulación, mayor el número de limitantes y restricciones... De lo anterior se desprende que ahora se prescribe la sujeción a las leyes estatales en materia municipal y no conforme con tal acotamiento, esta parte de la fracción II, impone otra restricción: limita el ámbito material del ejercicio de la potestad reglamentaria municipal, porque determina tres rubros para la emisión de reglamentos: 1. Los que organicen la administración municipal; 2. Los que versen sobre funciones y servicios públicos y 3. Los que aseguren la participación ciudadana. Si bien es cierto nunca ha sido irrestricta dicha potestad, porque encuentra sus límites en las normas de mayor jerarquía, más cierto es que el acotamiento surgido de la reforma que se analiza, redujo significativamente esta función correspondiente a los ayuntamientos.²⁴

Esta crítica al contenido de la fracción II en comento, nos parece sumamente acertada, ya que las bases establecidas en el artículo 115 constitucional, en realidad se traducen más como candados a la función legislativa municipal, que en ámbitos en los que se pueda desenvolver con libertad. No consideramos negativo el hecho de que esta facultad legislativa se encuentre consagrada de forma expresa a nivel constitucional, sino que el problema, a nuestro parecer, consiste en que al intentar dar mayores lineamientos para que la misma se ejerciera con certeza, también se impusieron múltiples obstáculos para su ejercicio. Al intentar homogeneizar con claridad algunos ámbitos en los que pudieran legislar los municipios, se fueron eliminando campos sobre los cuales dicha facultad se pudiera ejercer de manera fértil por los ayuntamientos.

Asimismo, y como se verá a continuación, la jurisprudencia de este artículo emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha terminado por cercar más el ejercicio de esta facultad.

Ahora bien, como se desprende del artículo 115 constitucional, fracción II, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de

²³ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *op. cit.*, pp. 245-246.

²⁴ *Ibidem*, pp. 248-249.

observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las leyes que en materia municipal expiden las legislaturas de los Estados. Sobre el particular, la doctrina también ha sido crítica, y así Valencia Carmona afirma que:

Para designar este tipo de reglamentos se utilizó en la legislación del siglo pasado, y todavía hasta antes de la reforma de 1999, la expresión “policía y buen gobierno”, que tenía su razón histórica, y que la ligereza de los legisladores modificó. El término de “policía” se emplea aquí en el sentido amplio que le da el derecho público, refiriéndose a las actividades administrativas, tanto de carácter preventivo como represivo, que tienden a asegurar o a restaurar el orden y la paz pública en una ciudad determinada. Por su parte, el “buen gobierno” se refiere a que esas mismas actividades deben tener como finalidad beneficiar los intereses de los ciudadanos en lo general o incluso cuando así proceda a su particular provecho.²⁵

A nuestro juicio este cambio pudiera ser inconveniente en cuanto a que rompe con una denominación históricamente aceptada, pero lo cierto es que en el fondo no se modifica el ámbito material para la expedición de dichos bandos.

Respecto de los reglamentos que dicha fracción prevé, este mismo autor los divide en cuatro tipos:

- Los que regulan la organización y funcionamiento interno del ayuntamiento;
- Los que regulan la organización y funcionamiento de la administración municipal;
- Los que norman los servicios públicos municipales, y
- Los que regulan las actividades de los particulares.²⁶

Lo anterior es útil, en cuanto que nos permite observar brevemente los principales ámbitos sobre los que se puede enfocar la normativa municipal. Sin embargo, como se ha venido reiterando, los criterios jurisprudenciales sobre los mismos han hecho que en la práctica estos ámbitos se encuentren sumamente acotados.

²⁵ VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 173.

²⁶ *Ibidem*, p. 174.

En cuanto a las circulares y otras disposiciones administrativas, señala que sirven para implementar de forma concreta las actividades administrativas, ya sea mediante órdenes o instrucciones específicas de las autoridades superiores a las inferiores, o bien dirigiéndose a los particulares.²⁷

Es necesario precisar lo anterior, a efecto de poder entender mejor el sentido de las jurisprudencias que sobre la materia ha expedido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante la Corte o la Suprema Corte), y que a continuación mencionaremos.

IV. ASPECTOS JURISPRUDENCIALES

En primer lugar, debe destacarse que la Corte ha determinado que de conformidad con los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 constitucionales, en nuestro país existen cinco órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional.²⁸

Reconoce la existencia de un orden jurídico municipal, en cuanto que con la reforma de 1999 se sustituyó en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, la frase “cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa”, lo que a juicio de la Corte no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde las reformas de 1983 (con la que se les permitió emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aunque se limitaba al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados) y 1994 (por el que se reformó el artículo 105 constitucional, otorgándosele la potestad de acudir a la controversia constitucional, a fin de defender su esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas).²⁹

Ahora bien, la Suprema Corte ha considerado que con dicha reforma de 1999, se amplió la esfera competencial de los municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la

²⁷ *Ibidem*, p. 175.

²⁸ Tesis P./J. 136/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2062.

²⁹ Tesis P./J. 134/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2070.

fracción II del artículo 115 constitucional, ya que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

- a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona de manera similar a los derivados de la fracción I del artículo 89 constitucional y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada por el principio de subordinación jerárquica, ya que el reglamento desarrolla, complementa o pormenoriza las disposiciones de una ley, siendo estas últimas en las que encuentra su justificación y medida, y
- b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, atendiendo a sus características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras.

Así, la Corte considera que los municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos (lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado), pero tienen el derecho constitucional de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos (lo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere dicha fracción II).³⁰

Por otra parte, al analizar el artículo 115 constitucional, fracción II, incisos a) y e), estableció que en ellos se otorgan a las legislaturas estatales dos atribuciones en materia municipal: la primera consistente en emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, de las cuales no puede apartarse en el ejercicio de sus competencias constitucionales; y la segunda, relativa a la emisión de disposiciones de detalle sobre esa misma materia aplicables solamente en los municipios que no cuenten con una reglamentación propia, con la peculiaridad de que en

³⁰ Tesis P./J. 132/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2069.

el momento en que éstos emitan sus propios reglamentos, las disposiciones supletorias del Congreso resultarán automáticamente inaplicables.

En este sentido la Corte determinó que si el legislador estatal emite una ley orgánica municipal en la que no distingue cuáles son las bases generales y cuáles las normas de aplicación supletoria por ausencia de reglamento municipal, la autonomía jurídica del municipio queda afectada, pues le es imposible distinguir cuáles normas le son imperativas por constituir bases generales, cuya reglamentación es competencia del Estado, y cuáles le resultan de aplicación supletoria. Por lo tanto, concluye que corresponde al Congreso Estatal, a través de la emisión de un acto legislativo, hacer esa clasificación y desempeñar su función legislativa a cabalidad.³¹

También la Corte ha determinado que la reforma de 1999 al multicitado artículo 115, fracción II, al sustituir el concepto de “bases normativas” por el de “leyes en materia municipal”, constituyó una modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. Así, las leyes estatales derivadas del inciso a) de esa fracción II, que regulan “las bases generales de la administración pública municipal”, sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, así como las indispensables para el funcionamiento regular del municipio, del ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios enunciados en los incisos de esa fracción II entre las que menciona enunciativamente, a las normas que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad. En ese tenor, la Corte concluyó que los Municipios tienen que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los municipios de un Estado en aspectos fundamentales, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones es-

³¹ Tesis P./J. 127/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2063.

pecíficas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.³²

En cuanto al inciso *b*) de esta fracción II, ha establecido que la misma otorga facultades a las legislaturas estatales para determinar los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos; y que el inciso *d*) prevé esa misma mayoría calificada para que el ayuntamiento pueda solicitar al gobierno estatal que asuma una función o servicio municipal. De lo anterior desprendió que no existe prohibición alguna para que los Congresos locales determinen casos distintos a los señalados en los que se requiera que las decisiones de los ayuntamientos se adopten por una mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes.³³

Como se puede observar, todo este marco jurisprudencial más que dejar campos abiertos en los cuales los ayuntamientos puedan crear normas reglamentarias con una mayor libertad, crea un “cerco normativo” basado en las disposiciones emitidas por las legislaturas estatales, con lo cual la capacidad legislativa de aquéllos se ve sumamente reducida y sujeta a lo que determinen los Congresos, aún y cuando se afirme que la reforma de 1999 le dio una autonomía jurídica al nivel de gobierno municipal.

Resulta contradictorio que el orden jurídico municipal se vea afectado en su campo normativo, si las legislaturas estatales no legislan las bases generales que constitucionalmente deben expedir. Con esto lo único manifiesto es que existe una gran subordinación legislativa de los municipios, ya que éstos deben esperar a que el Congreso local legisle, y de ahí expedir una normativa que a la larga pudiera ser objeto de una controversia constitucional, porque jurisprudencialmente es poco claro cuáles son los aspectos específicos o propios en los que los municipios se deben enfocar.

V. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA MUNICIPAL DENTRO DEL MARCO DE LAS FACULTADES CONCURRENTES

Si bien la repartición de competencias dentro de nuestro sistema jurídico se basa en lo dispuesto por el artículo 124 constitucional (facultades expresas y facultades reservadas), también es cierto que la propia Constitución con-

³² Tesis P./J. 129/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2067.

³³ Tesis P./J. 130/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII*, Novena Época, octubre de 2005, p. 2066.

templa una serie de materias en donde la competencia estatal se encuentra repartida entre los diferentes niveles de gobierno, estando en presencia entonces de las denominadas facultades concurrentes.

Existe una gran cantidad de doctrina sobre el fundamento y funcionamiento de este tipo de facultades en un Estado federal, sin embargo, nosotros tomaremos como punto de partida el criterio que al efecto ha sostenido la Suprema Corte:

Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.³⁴

A las facultades concurrentes enumeradas por esta tesis jurisprudencial, habría que agregarle las recientemente aprobadas en materia de turismo; de pesca y acuacultura; de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa, así como en materia de cultura; (artículo 73, fracciones XXIX-K, XXIX-L, XXIX-N Y XXIX-Ñ, respectivamente).

De una revisión de los distintos ordenamientos federales que regulan estas materias concurrentes, podemos encontrar como ejemplos de disposiciones que permiten a los ayuntamientos crear una normativa municipal, y que por lo tanto no los consideran como meros entes ejecutores de los mandatos federales y locales, los siguientes:

³⁴ Tesis P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XV, Novena Época, enero de 2002, p. 1042.

A) *Ley General de Asentamientos Humanos*

En el artículo 7º se establece que:

Corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para satisfacer las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano (fracción III).

En concordancia con lo anterior, el artículo 9º:

Otorga a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, la atribución de regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población (fracción II).

Asimismo, el artículo 12 menciona que:

La planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se lleva a cabo a través de:

- I. El programa nacional de desarrollo urbano;
- II. Los programas estatales de desarrollo urbano;
- III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas;
- IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano;
- V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y
- VI. Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen la propia Ley General de Asentamientos Humanos y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Estos planes y programas se rigen por las disposiciones de la ley en comento, y en su caso, por la legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

B) *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

El artículo 10 de esta ley establece que:

Los ayuntamientos dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que

en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

Además, establece que:

En el ejercicio de sus atribuciones los municipios observarán las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven.

Dentro de las facultades que a los municipios les da esta ley, y que son susceptibles de ser reglamentadas, encontramos las siguientes:

- Establecer las zonas de conservación ecológicas municipales, conforme a lo previsto en la legislación local (artículo 46).
- Promover, en el ámbito de sus respectivas competencias, las inversiones públicas y privadas para el establecimiento y manejo de las áreas naturales protegidas (artículo 64 BIS, fracción I).
- Regular, en el ámbito de sus respectivas competencias, el trato digno y respetuoso que deberá darse a los animales en cuanto a la preservación y aprovechamiento sustentable de la fauna silvestre (artículo 87 BIS 2).

C) *Ley General de Cultura Física y Deporte*

En el artículo 31 se prevé que:

Cada Entidad Federativa, el Distrito Federal y los municipios puedan contar, de conformidad con sus ordenamientos, con un órgano que en coordinación y colaboración con la Comisión Nacional del Deporte, promueva, estimule y fomente el desarrollo de la cultura física y el deporte, estableciendo para ello sistemas de cultura física y deporte en sus respectivos ámbitos de competencia.

Así, el propio artículo 31 señala que:

Los Sistemas Municipales de Cultura Física y Deporte, se integrarán por las Autoridades Municipales, Organismos e Instituciones públicas y privadas, Sociedades y Asociaciones que en el ámbito de su competencia tengan como objeto, generar las acciones, financiamiento y programas necesarios para la coordinación, fomento, apoyo, promoción, difusión y desarrollo de la cultura física y el deporte, así como el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, financieros y materiales.

Dentro de esta materia, el artículo 33 establece que:

Los órganos responsables en los Estados, el Distrito Federal y los municipios, de la cultura física y el deporte, se regirán por sus propios ordenamientos, sin contravenir lo dispuesto por la ley federal, cumpliendo en todo momento con cada una de las obligaciones que como miembros del Sistema Nacional de Cultura Física y Deporte les corresponde.

Como podemos observar, dentro de las materias que constituyen facultades concurrentes, encontramos algunos ordenamientos que permiten a los municipios emitir disposiciones generales y abstractas, para regular cuestiones muy específicas, es decir, dentro de la legislación federal se reservan ciertos aspectos que pueden ser regulados por las autoridades municipales, pero siempre respetando el marco general que la ley federal determina.

Así, es válido concluir que los municipios cuentan con ciertas facultades legislativas en algunas materias concurrentes, lo cual amplía un poco el marco normativo previsto en el artículo 115 constitucional, fracción II.

VI. ¿FACULTADES LEGISLATIVAS FORMALES?

Especial atención merece en este punto, el comentario del Dr. Quintana, debido a que acepta que los municipios tienen facultades legislativas materiales, pero destaca que también cuentan con atribuciones que de manera indirecta implican facultades legislativas formales. Al efecto cita como ejemplos las siguientes hipótesis:³⁵

- La facultad de presentar iniciativas de ley que tienen los municipios ante los congresos locales, aunque en algunos casos dicha facultad se limita a los asuntos que afectan a los municipios, y en otros no se pone limitación alguna en cuanto a la materia en que se puede presentar esa iniciativa ante el congreso local.
- La competencia que tienen algunos municipios para participar en los procedimientos de reforma a las constituciones locales, ya que en algunos casos para que la reforma tenga validez, se necesita la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos.

³⁵ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 147.

Como ejemplos de este tipo de facultades encontramos los siguientes:

El artículo 37 de la Constitución de Colima, establece que los ayuntamientos pueden presentar iniciativas de ley, sin realizar algún condicionamiento sobre la materia en que puede versar. En el artículo 130 se establece dentro de los requisitos para la validez de las reformas a la Constitución local, el que sean aprobadas por los ayuntamientos.

La Constitución del Estado de México, en su artículo 51 prevé que los ayuntamientos pueden presentar iniciativas de ley, “en los asuntos que incumben a los municipios, y en general, tratándose de la administración pública y gobierno municipales en cualquier materia referente a sus facultades y a las concurrentes con los demás ámbitos de gobierno”. El artículo 148 establece que las adiciones y reformas a la Constitución local, entre otros requisitos, deben ser aprobadas por la mitad más uno de los ayuntamientos.

En la Constitución de Oaxaca, el artículo 50 otorga el derecho de iniciar leyes a los ayuntamientos en los asuntos que incumben a los municipios, por lo que se refiere a sus respectivas localidades, pero no hace referencia a la necesidad de que sean aprobadas por sus ayuntamientos las reformas a la Constitución local.

El Estado de San Luis Potosí, prevé en el artículo 61 de su Constitución local, el derecho de iniciar leyes a favor de sus ayuntamientos. El artículo 138 establece como uno de los requisitos para la validez de las reformas a dicho ordenamiento, el que sean aprobadas por cuando menos las tres cuartas partes de los ayuntamientos.

En la Constitución de Veracruz, el artículo 34 establece que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ayuntamientos o concejos municipales, en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administren. Por otra parte, en el artículo 84 establece dentro de los requisitos necesarios para que las reformas que apruebe el congreso local, formen parte de su Constitución, “la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos, la que deberá darse en sesión extraordinaria de cabildo en un término improrrogable de noventa días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que reciban el proyecto”.

A nuestro parecer, estas facultades legislativas materiales de tipo indirecto, en realidad se refieren a una participación legislativa circunscrita en el ámbito de colaboración de los niveles de gobierno, es decir, en ambos casos se permite la colaboración del municipio en el proceso legislativo local, tomando como ejemplo el modelo que existe a nivel federal.

Así, las legislaturas de los Estados pueden presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión (artículo 71 constitucional, fracción III) y deben aprobar las reformas constitucionales que les remita el mismo (artículo 135 constitucional). En estos casos la actividad legislativa del órgano federal se ve complementada con la actividad de las legislaturas estatales, pero la mayor parte del proceso legislativo se desarrolla en las cámaras federales.

En el primer caso señalado por el Dr. Quintana, desde nuestro punto de vista, solamente se trata de una propuesta que el congreso estatal en su momento evaluará, pudiendo aprobarla o rechazarla, parcial o totalmente. En la segunda hipótesis, a nuestro juicio, realmente sí podríamos considerar que la decisión del municipio tiene un mayor peso, pero sólo en los casos en que la mayoría de ellos decida rechazar la propuesta de reforma constitucional emanada de la legislatura, porque sólo entonces se evidenciaría el poder municipal frente al estatal.

Finalmente, en ambos casos el proceso legislativo no lo lleva el municipio en su totalidad, por lo que en términos generales no lo podríamos considerar como una facultad legislativa propia del mismo, al no ser él quien expide la norma en cuestión, sino que sólo participa en su creación en momentos muy específicos, y con una mayor posibilidad de ser tomado en cuenta en el segundo de los casos planteados.

VII. LA FACULTAD LEGISLATIVA MUNICIPAL EN BRASIL

Brasil es una de las federaciones que tienen una mayor descentralización en el mundo, misma que no fue el resultado de una estrategia económica, sino de una iniciativa política que culminó con la expedición de la Constitución de 1988.³⁶ Esto se explica grosso modo por lo siguiente: “En Brasil, la gran opción política por la descentralización fue realizada por los constituyentes que elaboraron y aprobaron la Constitución de la República vigente desde octubre de 1988. Ese fue el marco básico del proceso de redemocratización después de veinte años de régimen militar dictatorial”.

Conforme a lo anterior, podemos entender que tras una dictadura militar, la creación de la Constitución de 1988 representó para los brasileños la vuelta a la democracia, además de que en la misma se buscó darle realce, como

³⁶ *Cfr.* RODRÍGUEZ AFONSO, José Roberto, “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 84, diciembre de 2004, p. 135.

se verá a continuación, a la importancia de las funciones de los estados y municipios.

Así, en la Constitución de la República Federativa de Brasil, podemos encontrar un ejemplo de una mayor libertad municipal al momento de ejercer su función legislativa, así que a continuación veremos algunos aspectos de dicho ordenamiento.

En primer lugar encontramos la siguiente disposición:

Artículo 1º. La República Federativa del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y los Municipios y del Distrito Federal, se constituye como un Estado democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

- I. La soberanía;
- II. La ciudadanía;
- III. La dignidad de la persona humana;
- IV. Los valores sociales del trabajo de la libre iniciativa;
- V. El pluralismo político.

Todo el poder dimana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos de forma directa, en los términos de esta Constitución.³⁷

Tomando en consideración que el artículo 18 constitucional, reitera que la organización política y administrativa del Brasil, comprende tanto a la Unión, como a los Estados y a los municipios, Quintana Roldán señala: “Es notable la posición que adquiere el municipio brasileño en el ordenamiento constitucional de esa República, al quedar ubicado como parte integrante de la federación, siendo el único país latinoamericano que otorga dicho rango a sus municipalidades”.³⁸

Este carácter relevante que le da la Constitución brasileña al municipio, también se percibe en cuanto a su organización, ya que el gobierno municipal se integra por dos órganos principales: el Alcalde (*Prefeito*) y el Concejo de Regidores (Cámara de *Vereadores*). El primero es unipersonal y tiene tanto facultades políticas y como administrativas, además de que le corresponde la formulación de los proyectos de ordenanzas municipales que propondrá a la Cámara de *Vereadores*. Asimismo, esta última constituye el órgano legislativo de la municipalidad, que además ejercita facultades de

³⁷ Véase QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, pp. 570-571.

³⁸ *Ibidem*, p. 571.

control y fiscalización de la administración pública municipal. Su integración varía dependiendo del número de habitantes de los municipios en que se constituyan. Debe señalarse que ambas figuras son electas a través del voto directo cada cuatro años, y en una misma fecha se celebra la elección de ambas autoridades en todos los municipios.³⁹

Para regular el ámbito municipal, la legislación brasileña permite dos opciones: la creación de leyes orgánicas municipales emitidas por los gobiernos estatales, que harían las veces de ley fundamental para estructurar a los órganos de la *Prefeitura*; y la posibilidad de expedir “cartas propias”, las cuales son expedidas por los gobiernos municipales para determinar su organización. En ambos casos la reglamentación debe ajustarse a lo dispuesto en la Constitución federal como a la estatal correspondiente.⁴⁰

Este esquema de organización constitucional, en donde tiene singular relevancia el ámbito municipal, es conocido como “régimen federal cooperativo”,⁴¹ en donde la participación de dicho nivel de gobierno tiene un papel tan relevante, que se manifiesta hasta en el aspecto tributario:

Otra cuestión interesante en la organización de los municipios brasileños es la facultad que tienen los órganos locales para fijar leyes impositivas para recaudar los tributos a cargo de la ciudadanía municipal. Dichas facultades se encuentran comprendidas en la propia Constitución General de la República (artículo 30 fracción III) y en uso de este poder tributario las facultades de los municipios no tienen mayor limitación que los principios de equidad y generalidad para todo ente público en esta materia. Las leyes fiscales brasileñas en general reservan para los municipios los impuestos a la propiedad inmobiliaria, así como los derechos por la prestación de servicios públicos y otras contribuciones relativas a anuncios, licencias de obras o productos de organismos paramunicipales dependientes de la administración local.⁴²

Otra forma de explicar este mecanismo fiscal, lo encontramos en el siguiente texto:

En virtud de la Constitución nacional, los estados y municipios gozan de amplia autonomía para cobrar sus impuestos y recaudar los demás ingresos, realizar gastos, e inclusive para contratar funcionarios, definir sus salarios y con-

³⁹ *Ibidem*, p. 571-572.

⁴⁰ ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *op. cit.*, p. 603.

⁴¹ *Ibidem*, p. 602.

⁴² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *op. cit.*, p. 572.

traer deudas. Los presupuestos y las correspondientes rendiciones de cuentas se someten a los poderes legislativos propios y no dependen de autorizaciones o evaluaciones, *ex ante* o *ex post*, del gobierno federal. Las llamadas transferencias voluntarias y los eventuales préstamos contraídos con órganos federales constituyen la excepción y, por lo tanto, tienen poco peso en el sistema fiscal actual. Los gobiernos subnacionales también tienen un razonable margen de maniobra respecto de las transferencias federales de enseñanza fundamental y de salud pública, que funcionan como las llamadas subvenciones para fines generales.⁴³

En efecto, como se constata en las tres primeras fracciones del artículo 30 de la Constitución del Brasil, las facultades municipales están consagradas de una manera más general y amplia que las establecidas en nuestra ley suprema. El texto de dicho artículo es el siguiente:

Artículo 30. Compete a los Municipios:

- I. Legislar sobre asuntos de interés local;
- II. Suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese;
- III. Establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la Ley...⁴⁴

Con el fin de darle una lectura equilibrada a esta disposición, a continuación transcribimos un punto de vista diferente:

En cuanto al gobierno federal, padece falta de recursos y exceso de funciones. El Poder Ejecutivo continúa empeñado en prestar servicios a los municipios para mantener su influencia política, ya sea a través de transferencias negociadas a cambio de apoyo electoral, como lo que se implantó en el régimen militar, o a través de asignaciones directas, como el almuerzo escolar, por ejemplo. La superposición de funciones permite, la existencia de diferentes órganos legislativos específicos aplicables a la misma jurisdicción territorial y para el mismo fin. Transferencias de recursos de una instancia a otra generan desperdicio y encarecen las políticas públicas.⁴⁵

⁴³ RODRÍGUEZ AFONSO, José Roberto, *op. cit.*, p. 137.

⁴⁴ Véase ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *op. cit.*, pp. 602-603.

⁴⁵ CAMARGO, Aspásia, "La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática", en Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-FCE, 1993, p. 347.

El hecho es que la Constitución de 1988 promovió la descentralización beneficiando especialmente a los municipios y transfiriendo el impacto mayor de la crisis hacia el poder federal, que vio ampliadas sus responsabilidades sociales en dicha Constitución.⁴⁶

De la lectura de lo anterior, es claro que la función legislativa en Brasil además de reunir los aspectos formal y material (la fracción I dice claramente “Legislar”), está redactada de una manera más general (a pesar de estar sujeta a los límites establecidos por las constituciones federal y estatales), lo cual permite que el Municipio brasileño tenga una mayor libertad para ejercerla. Esto es coherente, a nuestro parecer, con el reconocimiento expreso que le da la Constitución federal, como parte integrante de esa República Federativa, y por tanto, como un nivel de organización interna al cual deben dársele todos los elementos que le permitan desarrollarse de forma positiva en pro de sus gobernados, dentro de lo que se encuentra la posibilidad de darse sus propias leyes, pero siempre respetando el esquema emanado de la legislación nacional que le es aplicable.

VIII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

De todo lo expuesto con anterioridad, podemos formular los siguientes comentarios:

El municipio mexicano ha venido sufriendo una serie de transformaciones que lo han ido consolidando dentro de la estructura de autoridades que prevé la Constitución federal. Esto es, con las reformas de 1983 y 1999 se le ha intentado reivindicar como un nivel de gobierno con capacidad de decidir un mayor número de aspectos que afectan la vida de sus habitantes.

Sin embargo, consideramos que este proceso de evolución del municipio como un nivel de gobierno consolidado, se encuentra en una etapa decisiva, ya que cada vez se observa con una mayor notoriedad que dicha organización requiere de un nuevo impulso que le permita satisfacer las demandas ciudadanas con las que se enfrenta día a día.

En este sentido, la necesidad que tienen los ayuntamientos de poder darse su propia normativa con una mayor libertad, se ve reforzada con la tendencia reciente del marco jurídico nacional, que cada vez le dota de mayor número de facultades en diferentes materias, concretamente en lo que se refiere

⁴⁶ *Ibidem*, p. 348.

a las facultades concurrentes que actualmente tienen una mayor presencia en la Constitución federal.

Los municipios poco a poco han tenido una mayor influencia en el ámbito jurídico que le corresponde legislar a las autoridades estatales, es decir, se les ha ido reconociendo su capacidad de formular proyectos legislativos que pudieran ser benéficos para la colectividad, así como una capacidad de análisis de las reformas constitucionales que afectan a todas las autoridades de un Estado.

Dentro de este contexto de reconocimiento de madurez de los ayuntamientos, consideramos que es tiempo de eliminar los obstáculos que desde la Constitución federal, y que se han profundizado con la jurisprudencia de la Suprema Corte, impiden que éstos puedan emitir normas generales, abstractas y obligatorias, con un margen de discrecionalidad (que no arbitrariedad) más amplio, para que puedan atender con mayor eficacia a los retos que la dinámica “federalista” imprime a nuestro país.

Es un hecho notorio que nuestro país ha evolucionado en lo que corresponde a la organización política, en cuanto que las autoridades locales reclaman con más frecuencia tanto el respeto al ejercicio de sus facultades propias, como el que se les deleguen un mayor ámbito de atribuciones.

No podemos cerrar los ojos a este fenómeno, es tiempo de debatir con seriedad los beneficios y la problemática que implicaría el trasladar más campos de decisión ya no sólo de la Federación a los Estados, sino de éstos a los municipios, pero siempre cuidando que el ejercicio de las facultades en todos los niveles de gobierno, embonen con la mayor exactitud posible.

Definitivamente el optar por reconocerle facultades legislativas formales y materiales a los municipios no puede verse como un hecho aislado, sino que debe de analizarse desde la perspectiva del fortalecimiento del municipio como orden de gobierno, tanto en el aspecto financiero (dotarlos de recursos suficientes para el ejercicio de sus funciones), como administrativo (delegarles mayores ámbitos de decisión, sobre los cuales sea necesaria expedir una normativa que atienda a las necesidades específicas de la región).

Nos pronunciamos a favor de que los ayuntamientos tengan facultades legislativas plenas, siempre y cuando éstas se otorguen en un contexto de respeto a la capacidad de sus autoridades para decidir aquello que es necesario o favorable para sus gobernados, así como de colaboración con las autoridades de los demás niveles de gobierno, en el aspecto de que éstas los orienten y apoyen con la información que dispongan sobre el tema a legislar,

porque definitivamente entre mayor cúmulo de datos tengan (estadísticos, culturales, financieros, sociológicos, jurídicos, etc.), la decisión que tomen tendrá bases más sólidas para ser defendida no sólo ante los tribunales, sino también frente a la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

CAMARGO, Aspásia, “La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, Marcello Carmagnani, (coord.), México, El Colegio de México-FCE, 1993.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004.

DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, 25a. ed., México, Porrúa.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 5a. ed., México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2000, tomos XI y XIV.

Diccionario de la lengua española, 46a. reimp. de la 1a. ed., México, Larousse, S. A.

Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Serna de la Garza, José María, (coord.), México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 103, 2002.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, Porrúa-UNAM, 2002, t. IV.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F., *Derecho municipal*, 8a. ed., México, Porrúa, 2005.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.

RODRÍGUEZ AFOSO, José Roberto, “Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, Chile, núm. 84, diciembre de 2004.

VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución de la República Federativa de Brasil.
Constitución del Estado Libre y Soberano de México.
Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Constitución del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.
Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Cultura Física y Deporte.
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

ANEXO

Texto vigente de la fracción II del artículo 115 constitucional

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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 dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos *c*) y *d*) anteriores;