

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL MUNICIPIO, LÍMITES Y ALCANCES EN RELACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

JUAN MANUEL GUTIÉRREZ TENORIO *

Abstract

En el presente artículo se expone al lector la posibilidad de utilizar la figura de la facultad reglamentaria del municipio, como herramienta para la aplicación progresiva de los derechos humanos.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como finalidad ubicar al lector en el ámbito normativo que ha regido y que actualmente rige el desarrollo de la actividad jurídica del municipio. En este sentido, en primer lugar se realizará un breve recorrido histórico del municipio como figura jurídica, para posteriormente abordar lo relativo al concepto de reglamento y sus notas características conforme a nuestro sistema jurídico.

Una vez hecho lo anterior, se pretende estudiar la realidad legal que prevalece en el sistema jurídico mexicano. Finalmente, propondremos que la facultad reglamentaria puede, en determinado momento, ampliar la esfera de derechos humanos protegidos en la normatividad positiva. Adicionalmente, en el presente trabajo se plantea el estudio de los derechos humanos desde la perspectiva de su efectiva protección, con el objetivo de dar mayor seguridad

** Maestro en Derecho
Constitucional y Amparo
por la Universidad
Iberoamericana León,
Licenciado en Derecho por
la Universidad Autónoma
de Aguascalientes.*

jurídica a los gobernados, respecto al reconocimiento, protección y garantía que se establece con motivo de la reglamentación municipal.

I. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

Durante los primeros años del siglo XVI, el municipio se encontraba en su apogeo, en razón de que era utilizado como el medio eficaz para conquistar y ocupar las tierras nuevas, a través de la fundación de nuevos centros de población (Robles, 2003, p. 80). Cuando se produjo la conquista en México, Hernán Cortés, quien había sido estudiante de latín y jurisprudencia en la Universidad de Salamanca por un par de años, acudió a la argucia legal de justificar sus poderes a través de la fundación, en Veracruz, del primer ayuntamiento de América (Valencia, 2006, p. 118).

Así, los expedicionarios, para lograr sus aspiraciones, utilizaron la institución más respetable de la época, el municipio, sabedores que era la fuente de poder que permitía su independencia de Diego de Velázquez (Robles, 2003, p. 80).

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español, de tal suerte que de 1522 en adelante se realizaron diversas expediciones para extenderse hacia los nuevos dominios y se crearon en ellos ayuntamientos para gobernarlos (Orozco, 1938, p. 27).

Cortés sabía y entendía que no bastaba con la fundación formal del municipio, sino que para lograr su arraigo, había que fortalecer fundamentalmente la identidad y solidaridad que se requerían de los vecinos de éste y para lo cual dictó *Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525* (Robles, 2003, p. 85).

En estas ordenanzas, Cortés organizó la vida política y administrativa del Municipio, y fortaleció la vecindad al obligar a los vecinos a residir en el lugar determinado tiempo. Asimismo, las citadas ordenanzas organizaban el gobierno estableciendo que cada villa debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año (Robles, 2003, p. 86).

Como podemos ver, las ordenanzas dictadas por Cortés establecían verdaderas obligaciones y derechos a favor de los vecinos del municipio. En este sentido afirmamos que si bien es

cierto que la facultad reglamentaria del municipio surgió años después, también cierto es que dichas ordenanzas se emitieron con fundamento en una facultad similar, pues como se ha mencionado, dirigían la vida política y administrativa de los habitantes del lugar, así como su gobierno.

Posteriormente, durante los primeros años del siglo XIX, la administración de ciudades, poblaciones y villas fue un fenómeno complejo. Derivaba de los sistemas de organización política de sometimiento y control, de colonización y población (Arteaga, 1999, p. 760).

Municipio y libertad política fueron palabras que en los días en los que se pretendía la independencia llegaron a identificarse (Valencia, 2006, p. 125). Sin embargo, y pese a ello, el municipio español logró tener una influencia muy marcada en esta época, ya que en la organización política del éste hubo intervención de los reyes, príncipes, señores feudales y autoridades religiosas.

En la Constitución de Cádiz se suavizó esa intervención, aunque no desapareció del todo (Arteaga, 1999, p. 751, en su artículo 321, se otorgaban facultades materialmente legislativas a los órganos gubernativos municipales para emitir ordenanzas que regulaban las cuestiones municipales; sin embargo, tales ordenamientos debían ser sometidos a la autorización de una autoridad superior (López, 2007, pp. 36 y 37).

Posteriormente, el Acta Constitutiva de 1824, la de Reformas de 1846 y la Constitución de 1857 no dedicaron ni un solo artículo a los ayuntamientos (TENA, 2009, p. 149). Elisur Arteaga Nava señala que la falta de reglamentación municipal en las constituciones liberales, más que un defecto, es una virtud; en el peor de los casos, la omisión no tiene la gravedad que se ha pretendido encontrarle: *“los Municipios existían, eran administrados, en algunos casos por los ayuntamientos, cuyos miembros eran electos periódicamente por sus habitantes y tenían un relativo manejo independiente de sus haciendas”* (Arteaga, 1999, p. 761).

La Revolución Mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal, en respuesta a la lacerante situación en que *sobrevivían* los ayuntamientos. Tanto el proyecto del primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, como los debates del constituyente concedieron igualmente relevancia a la referida institución, como se evidenció en el texto original del artículo 115 y en las diversas referencias que se hicieron al municipio en otros artículos constitucionales (Valencia, 2006, p. 138).

La Constitución de 1917 es un ejemplo de una política intervencionista total y minuciosa en la vida municipal; lo no previsto en la constitución general fue regulado por los legislativos estatales; poco o nada se dejó a las comunidades (Arteaga, 1999, p. 751). El 31 de enero de 1917 se firmó esta constitución y se rindió, por la tarde, la protesta de guardarla tanto por parte de los diputados como del primer jefe (Cruz, 2011, p. 867).

El proyecto constitucional de Carranza reformó el contenido del artículo 109 de la constitución de 1857, señalando que los estados tendrían como base de división territorial y de organización política al Municipio Libre, (Carbonell, 2004, p. 472). Asimismo, en su proyecto de Constitución y en su intento de suprimir la institución de los jefes políticos, Carranza propuso a la soberana asamblea eliminar cualquier otra división que no fuera la municipal (Arteaga, 2008, p. 607).

Sin embargo, el Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de libertad municipal, rectificando así la posición, por lo menos agnóstica, en materia municipal de las constituciones liberales (Tena, 2009, p. 151). En los debates del Constituyente puede apreciarse que el diputado Rafael Martínez de Escobar, señaló que *la base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica y la libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la acción de los estados*. (Tena, 2009, p. 151)

Después de varios días de debates, el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó de la siguiente manera:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior a la elección."

Dicho artículo ha sido sujeto a diversas reformas, entre las que destaca la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1976, mediante la cual se dan facultades a los municipios para reglamentar los asentamientos humanos en el amplio sentido del término y establecer las provisiones, usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, con el objeto de planear y regular la fundación de las ciudades y los demás centros de población. Dicha reforma resulta importante para nuestro estudio porque, si bien se dotó por primera vez a los municipios de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción (Reyes, 2004, p. 128), también lo es que de ello derivó la consecuente autonomía del municipio.

En 1982, se realizó una reforma sustancial al aludido artículo ya que permitió afianzar las competencias de las autoridades de este ámbito gubernativo al otorgarle garantías para disponer efectivamente de recursos económicos, que era una de las principales aspiraciones de los constituyentes de 1916 y 1917 (Andrade, 2006, p. 63). En este sentido, podemos afirmar que después de seis décadas se pudo consolidar en nuestro texto constitucional el anhelo del diputado Rafael Martínez de Escobar, pues el municipio, al tener *la libertad económica* tendría libertad administrativa y, en consecuencia, autonomía gubernamental.

La reforma que interesa para el estudio de nuestro tema es sin duda la de 1999, pues introdujo en la fracción I, la noción del municipio como ámbito de gobierno, pues como se puede advertir del dictamen, consecuencia de las iniciativas de los diferentes partidos, se

pretendió que el ámbito de gobierno municipal ejerciera competencias exclusivas a favor del ayuntamiento.

Por virtud de esta reforma se concedió a los ayuntamientos la atribución de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas y de observancia general (Arteaga, 2008, p. 639); asimismo, se especificó que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos se ejercería en el marco de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas estatales (Andrade, 2006, p. 70).

Por tal motivo, la citada facultad reglamentaria debe ordenar la administración pública municipal y permitir al gobierno la regulación objetiva y adjetiva de las materias que le han sido encomendadas constitucionalmente a través de bandos o reglamentos municipales.

2. REGLAMENTO, ASPECTOS GENERALES

Como hemos visto, las bases establecidas originalmente en el artículo 115 constitucional no concedían facultades legislativas expresas al municipio, sólo implícitamente se podían inferir de otras disposiciones como las contenidas en los artículos 16 y 21 constitucionales (Robles, 2003, p. 86). No es sino hasta la reforma constitucional de 1999, cuando se otorgaron facultades a los municipios para emitir reglamentos en el ámbito de su competencia.

Ahora bien, es preciso definir qué se entiende por “reglamento municipal” para posteriormente conceptualizar lo que se entiende por “facultad reglamentaria del municipio”. El *Diccionario Jurídico Harla* define al reglamento municipal como *el conjunto de normas dictadas por un ayuntamiento para proveer, dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de leyes y disposiciones en materia municipal* (Trigueros, 1995, p. 128).

En este sentido, la facultad reglamentaria del municipio vendría a cubrir los vacíos legislativos y a suplir las faltas y omisiones que en materia municipal descartan los legisladores y titulares de las entidades federativas en ejercicio de su competencia.

A mayor abundamiento es necesario precisar que los reglamentos administrativos municipales contienen los siguientes elementos:

1. Deben ser una manifestación unilateral de la voluntad del órgano competente, en virtud de poder y autoridad que le confiere la Constitución y la Ley.

2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales.
3. Son la expresión de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales e impersonales.
4. Se emiten mediante un procedimiento distinto del de la Ley expedida por el Congreso Local.

Ante estas situaciones encontramos que dentro de las *Leyes Orgánicas del Municipio* se establecen los procedimientos requeridos con el fin de que se obtenga la validez correspondiente (Oropeza, 2001, p. 31).

Resulta interesante destacar cómo el ayuntamiento cuenta con facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para la regulación de su organización interna; las relaciones que surgen con motivo de la prestación de los servicios públicos de su competencia; las relaciones entre sus vecinos; y las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos (Robles, 2003, p. 249).

En este orden de ideas, podemos decir que los Reglamentos cuentan con lo que doctrinariamente se denomina *núcleo normativo*, que está compuesto por los siguientes elementos:

- a) *Carácter*, las normas pueden indicar algo que debe hacerse (*obligatorias*); que algo no debe hacerse (*prohibitivas*) o que algo puede hacerse (*permisivas*).
- b) *Contenido*, es aquella acción u omisión que la norma indica que está prohibida, que es obligatoria o que está permitida. Desde este punto de vista pueden ser abstractas, si se refiere a un conjunto de acciones sin determinar, o concretas, si la acción o la clase de acciones son determinadas.
- c) *Condición de aplicación*: es el conjunto de circunstancias que han de darse para que la norma deba ser cumplida (Atienza, 2001, p. 65).

A su vez, existen ciertos elementos que quedan fuera del núcleo normativo, que son los que a continuación se mencionan:

- a) *Autoridad*, es la persona u órgano de la que emana la norma.
- b) *Sujeto normativo*: es el destinatario de la norma. Según el sujeto normativo, las normas pueden ser generales, si se dirigen a una clase de personas -esto es, a aquellos individuos que comparten determinadas características o que están en la misma situación-; o particulares, si se dirigen a una persona o personas determinadas (por ejemplo, las sentencias).
- c) *Ocasión*: se trata de localización espacio temporal en que debe cumplirse el contenido de la norma. Puede hablarse de la ocasión espacial (el territorio en el que es aplicable la norma), y la ocasión temporal (el tiempo durante el cual es aplicable).
- d) *Sanción*: es la consecuencia que se sigue del incumplimiento.

Es importante precisar que estos elementos pueden encontrarse en uno o más preceptos normativos, o pueden identificarse en uno o varios enunciados jurídicos que conforman un precepto normativo. En otras palabras, un artículo (precepto, disposición, enunciado, conjunto de enunciados) puede contener una o varias normas jurídicas, para ello basta con identificar los elementos antes descritos.

Sergio Armando Valls Hernández señala que en un estado democrático la función administrativa está democráticamente legitimada, y que la potestad reglamentaria debe ser considerada como una actividad pública ordinaria, y por ello, hoy en día se ha convertido en *un instrumento normativo necesario* (Valls, 2001, p. 14).

Con base en las anteriores consideraciones, podemos decir que los reglamentos se emiten en ejercicio de la facultad reglamentaria del municipio y que además pueden ser considerados como emitidos conforme a la función legislativa del ayuntamiento, pues es claro que un reglamento emitido por éste, como cuerpo colegiado, no puede tener los mismos efectos que un acto administrativo municipal emitido por cualquiera de los titulares de las dependencias y entidades del ejecutivo, ya que como se ha señalado los efectos son generales, abstractos e impersonales.

Al efecto, Jorge Fernández Ruiz establece que:

“la función materialmente legislativa será (...) la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, las cuales son no sólo

las leyes emitidas por el Congreso sino los reglamentos emitidos por el Ejecutivo (...), 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; (...) así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional” (Fernández, 2004, pp. 38 y 39).

Existen autores, como Reynaldo Robles Martínez, que señalan que el municipio, a través de su Ayuntamiento, realiza actos legislativos como son, la elaboración de bandos y reglamentos municipales, y que éstos deben ser considerados como un acto legislativo, toda vez que se trata de una declaración unilateral de la voluntad de un órgano de gobierno competente, el cual, en ejercicio de sus funciones, crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones en forma general, impersonal, abstracta, permanente, y coercitiva con el objeto de regular interacciones humanas (Robles, 2003, p. 357).

En contraposición a esta teoría, el Maestro Elisur Arteaga Nava señala que los municipios están excluidos de esta actividad (la legislativa), ya que la intervención que se les asigna es derivada; está sujeta a la ley; ésta es obra de un ente ajeno, independiente y, en este ramo, superior: la legislatura local respectiva (Arteaga, 2008, p. 639).

Independientemente de la postura que se tome, para los efectos de nuestro estudio consideramos que cualquiera que sea la naturaleza del reglamento municipal, las consecuencias no se modifican, ya que preservan las mismas características.

Por otro lado, el numeral 115 constitucional faculta a los ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, y se ajusta a las bases normativas que establezcan los congresos de los estados. Estas bases normativas son las que las legislaturas estatales deben fijar en leyes y a través de las cuales determinen no sólo los procedimientos de formación de los reglamentos para que nazcan a la vida jurídica, sino también todas aquellas disposiciones generales que fijen los objetivos, directrices y normas específicas sobre la materia que pueda ser objeto de regulación a través de reglamentos municipales y a las que tengan que ajustarse los ayuntamientos. Por tanto, no es necesario que los reglamentos municipales tengan que ser aprobados por los congresos locales a fin de respetar el precepto constitucional, pues éste no lo exige así, de conformidad con el criterio que ha adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente prevé la libertad municipal y la no intermediación en su gobierno. Estos principios no son otra cosa más que la autonomía municipal como garantía constitucional.

La autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por su misma naturaleza de creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades (Torres, 2005, p. 26). Es la titularidad del municipio gestionar y resolver todos los asuntos de carácter local, mediante sus representantes, elegidos democráticamente entre los miembros de la comunidad, los cuales tendrán, dentro de sus prerrogativas, el organizar por medio de la reglamentación y sin tutela todos los ámbitos que a su competencia corresponda, así como la libre administración de sus recursos (Torres, 2005, p. 29).

Ahora bien, el reconocimiento de un ámbito de autonomía a cualquier poder público de carácter territorial implica, necesariamente, la paralela atribución al mismo de la capacidad para innovar el ordenamiento, esto es, de dotarse a sí mismo, de un ordenamiento jurídico propio (Barata, 1999, p. 124).

Ello es así, en la medida en que podemos perfectamente considerarlo como el marco a través del cual los intereses del ámbito local correspondiente son definidos e interpretados por parte de los adecuados órganos de gobierno, articulando en consecuencia, con relación a los mismos, un determinado régimen jurídico (Barata, 1999, p. 125).

3. LÍMITES Y ALCANCES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA EN RELACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Como hemos visto, la facultad reglamentaria de los ayuntamientos se hace necesaria toda vez que dentro del pequeño núcleo territorial, que conforma al municipio, existe una serie de aspectos y actividades que requieren ser regulados por normas generales (López, 2007, p.37).

La función municipal tiene especial importancia porque se traduce en la instancia inmediata donde los ciudadanos entran en contacto con las autoridades, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y, sobre todo, se forman y educan políticamente a través de su quehacer cotidiano (Sánchez, 2006, p. 84).

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias:

a) El reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los gobernadores de los estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenorice y en las que encuentre su justificación y medida; y

b) Los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, 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, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues 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, derivado de la Constitución Federal, de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Para nuestro trabajo de investigación nos referiremos a los reglamentos señalados en el inciso b), es decir, a aquellos que pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, con ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general:

- 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales;
- 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y,
- 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Como vemos, dicha facultad no es absoluta, ya que existen limitantes que la propia constitución impone para su establecimiento. En este sentido, basta revisar el actual contenido

de la fracción segunda, párrafo segundo, artículo 115 de nuestra Carta Magna, en el que se preceptúa que 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.

En este sentido, el maestro Miguel Alejandro López Olvera señala que dichos cuerpos normativos deberán ser de naturaleza heterónoma puesto que se expedirán de acuerdo y para explicitar a las bases normativas establecidas con anterioridad por las legislaturas de los estados respectivos (López, 2007, p. 44). Por tanto, el reglamento tiene sus límites precisados en su propio objeto que es facilitar la ejecución de la ley sin que la pueda exorbitar (Robles, 2003, p. 358).

Por otro lado, el alcance de la facultad reglamentaria de los municipios debe considerarse atendiendo a la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el diez de junio de dos mil once, en el Diario Oficial de la Federación que textualmente establece:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...” (El subrayado es propio.)

Al respecto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente número 912/2010, el catorce de julio de dos mil once, interpretó el citado numeral y señaló:

“Todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, sino también por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio pro persona.

...

Estos mandatos contenidos en el nuevo artículo 1º constitucional, deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución Federal para determinar el marco dentro del que debe realizarse este control de convencionalidad, lo cual claramente será distinto al control concentrado que tradicionalmente operaba en nuestro sistema jurídico.

...”

La citada interpretación constitucional refiere que todas las autoridades, incluidas aquellas que integran el Ayuntamiento Municipal, deben velar por los derechos humanos contenidos en nuestra Constitución (y en los tratados internacionales de los que México sea parte), favoreciendo en todo tiempo a la persona y brindando a las y los gobernados la protección más amplia en el derecho que ahí se contiene. En este sentido es claro que el ayuntamiento, en el ejercicio de su facultad reglamentaria, debe en todo caso buscar el mayor beneficio para el hombre.

Para los seres humanos, no basta que sus derechos sean reconocidos, se requiere además que puedan ser exigidos y que sean cumplidas las obligaciones correlativas a los mismos. Es necesaria su viabilidad histórica (De la torre, 2002, p. 129).

La obligación que impone el artículo 1º Constitucional a las autoridades, encuentra sustento en los artículos 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos debidamente suscritos por el Estado Mexicano y que fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación el siete y veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno, respectivamente; prevén lo que la doctrina ha denominado *el principio pro homine* que considera que la interpretación jurídica siempre debe

buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio (Henderson, 2004, pp. 72-81).

Ahora bien, considerando que el municipio mexicano es la circunscripción más pequeña del país, se realizan grandes esfuerzos por armonizar las normas administrativas de carácter general con los tratados internacionales sobre derechos humanos, con la Constitución Federal y con las constituciones locales (López, 2007, p. 48).

Para ello, el artículo 1º Constitucional prevé los principios bajo los cuales las autoridades en nuestro país deberán *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*, de entre los cuales destaca el denominado principio de progresividad, que implica la necesidad de que las medidas que tomen las autoridades del país, independientemente que sean legislativas, administrativas o jurisdiccionales, que signifiquen avances hacia la consecución de mejores estándares y, por otro lado, también implica la prohibición de regresividad que se refiere a que, una vez logrado el avance en el disfrute de derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado (Vázquez, 2011, p. 163).

Por tanto, el municipio a través su facultad reglamentaria se encuentra constreñido por mandato constitucional a prever medidas que amplíen la esfera de derechos fundamentales reconocidos a favor de los particulares; lo anterior, conforme al principio de progresividad de los derechos humanos. Esta conclusión se fundamenta, a su vez, en el criterio conforme al cual los derechos constitucionales son mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados por el legislador ordinario -ya sea federal o local- en su reglamentación.

Luego, como se ha expuesto anteriormente, existen materias por las el municipio es constitucionalmente competente para su reglamentación, como sucede en el caso de los bandos de policía y buen gobierno o códigos municipales, que, en algunos casos, prevén las características mediante las cuales se va a desarrollar la función policial en el municipio, considerando además la relación que existe entre éste y sus cuerpos de seguridad y las contraprestaciones que éstos últimos recibirán por su servicio.

Conforme a las consideraciones expuestas, es jurídicamente posible y válido que las autoridades municipales, a través de su facultad reglamentaria, establezcan más prestaciones y derechos para los cuerpos de seguridad pública que los establecidos constitucionalmente,

pues ello es el objeto de la reforma constitucional, atendiendo al principio constitucional de progresividad, así como a la interpretación pro persona.

En este sentido, si bien el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los miembros de las instituciones policiales de los municipios podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos si incurren en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resuelve que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido; no menos cierto que la autoridad municipal se encuentra constitucionalmente facultada para realizar una ampliación del derecho establecido en el artículo ya mencionado, al considerar que dichos miembros de seguridad sí pueden ser reinstalados por disposición jurisdiccional; ello conforme al principio de estabilidad en el empleo, contenido en el artículo 7 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador de 1988, que señala:

“Artículo 7

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

(...)

d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

(...)”

El artículo transcrito, en el inciso d. establece el derecho a la estabilidad en el empleo y a su vez, señala que en los supuestos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o en su caso, a la readmisión en el empleo o cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.

En el caso que nos ocupa, nuestra Constitución consideró únicamente la indemnización como contraprestación para el caso de despido injustificado, dejando de lado la readmisión en el empleo; sin embargo, ello no limita a los ayuntamientos a establecer en su reglamentación mayores beneficios a los cuerpos de seguridad pública, pues como se ha dicho, cuentan con la facultad constitucional de ampliar válidamente la esfera de derechos del particular.

Lo anterior no es igualmente aplicable para el caso en que la autoridad municipal pretenda utilizar su facultad reglamentaria para ampliar un derecho que constitucionalmente se encuentra limitado, y que esa limitación responda a los principios jurídico fundamentales que conforman nuestro estado de derecho (Wong, 2010, p. 125), es decir, la división de poderes y la forma de estado como República representativa, democrática, federal.

Un ejemplo de lo anterior, sería que el municipio, a través de su facultad reglamentaria, arguyendo ampliación a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, estableciera que los ministros de cultos sí pudieran desempeñar cargos públicos, sin abandonar el cargo que ostentan como ministros de culto.

Ello no sería jurídicamente posible, pues atenta en contra de la idea de democracia representativa que forma parte de los principios jurídico fundamentales de nuestro estado de derecho, ya que en materia política existen prohibiciones que tienen por objeto impedir que se manipulen los sentimientos religiosos del pueblo con fines electorales o partidistas (Soberanes, 2001, p. 58).

Asimismo, dicha limitación encuentra sustento en el artículo 1º Constitucional, párrafo primero, en lo referente a que en el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como las garantías establecidas para su protección, no puede restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones que establece la propia Constitución mexicana, como sucede en el presente caso.

CONCLUSIONES

Es un avance fundamental para el derecho positivo general, y en específico para el mexicano, que se establezcan los mecanismos de control adecuados, para que los gobernados puedan ejercitar los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y los derechos humanos que se contienen en los tratados internacionales, pues ello conlleva a la indefectible necesidad de limitar al Estado.

En este tenor, es de suma importancia que las autoridades de la Federación, estados y municipios realicen su actividad en el marco de su competencia, pues ello traerá como consecuencia el cumplimiento a los principios de derecho público. Lo anterior, debido al hecho de que es fundamental que un Estado Constitucional de Derecho cuente con medios de defensa y legislación adecuada que reconozcan que el poder público en el ejercicio de sus funciones debe reconocer los derechos fundamentales de toda persona, creando procedimientos reales, efectivos y eficientes, para hacer valer los derechos de todos los hombres y mujeres que integran la comunidad.

Así pues, es un avance destacable para la efectiva tutela de los derechos humanos la aplicación de los métodos que se encuentran a disposición de los particulares, pues ello lleva a profesionalizar la actividad gubernamental; a especializar el quehacer del estado, cualquiera que sea su objeto, misión y visión; a hacer mejores servidores públicos en todos los niveles u órdenes de gobierno para que apliquen la ley de manera puntual con los límites y restricciones que éstas marcan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade Sánchez, Eduardo. (2006). *Derecho Municipal*. Primera edición. Oxford. México.

Arteaga Nava, Elisur. (1999). *Tratado de Derecho Constitucional, volumen 2*. Primera edición. Oxford. México.

Arteaga Nava, Elisur. (2008). *Derecho Constitucional*. Tercera edición. Oxford. México.

Atienza, Manuel. (2001). *El Sentido del Derecho*. Ariel. Barcelona.

Barat I Mir, Joan. (1999). *Los actos de gobierno en el ámbito Municipal*. Primera edición. Tecnos. Madrid.

Carbonell Miguel, Cruz Barney y Pérez Portilla, Karla, (compiladores). (2004). *Constituciones Históricas de México*. Segunda edición. Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

“Control de convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”. *Semanario Judicial de la Federación*, pleno, novena época, página 1744, consultable en: www.scjn.gob.mx, consulta de 14 de junio de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consultable en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consulta de fecha: 10 de junio de 2014.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, consultable en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm, consulta de fecha 04 de junio de 2014.

Cruz Barney, Óscar. (2011). *Historia del Derecho en México*. Segunda edición. Oxford. México.

De la Torre Rangel, Jesús Antonio. (2002). *El derecho a tener derechos (ensayo sobre los derechos humanos en México)*. Segunda edición. CIEMA. México.

“Derechos de los indígenas. Los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de aquélla”. *Semanario Judicial de la Federación*, pleno, novena época, página 446, consultable en: www.scjn.gob.mx, consulta de 01 de noviembre de 2013.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 y 1917, Tomo II.

“Facultad reglamentaria municipal. Sus límites”, *Semanario Judicial de la Federación*, pleno, novena época, página 1041, consultable en: www.scjn.gob.mx, consulta de 30 de octubre de 2013.

Fernández Ruiz, Jorge. (2004) “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Número 99. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>, consulta de fecha 18 de junio de 2014.

Henderson, Humberto. (2004). “Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número 39, sección de previa, 2004, consultable en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revistas/>, consulta de fecha 16 de junio de 2014.

- López Olvera, Miguel Alejandro. (2007). *Tratado de la Facultad Reglamentaria*. Primera edición. Porrúa. México.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, tomos XI y XIV.
- “Municipios. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria”, *Semanario Judicial de la Federación*, pleno, novena época, página 2069, consultable en: www.scjn.gob.mx, consulta de 30 de octubre de 2012.
- Oropeza Martínez, Humberto. (2001). *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del Municipio libre*. Primera edición. Trillas. México.
- Orozco y Berra, Manuel. (1938). *Historia de la dominación española en México*. Primera edición. Librería Robledo.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, consultable en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>, consulta de: 01 de noviembre de 2013.
- “Reglamentos Municipales. El artículo 115, fracción II, de la Constitución, no exige que sean aprobados por las legislaturas locales”. *Semanario Judicial de la Federación*, pleno, novena época, página 23, consultable en: www.scjn.gob.mx, consulta de 30 de octubre de 2013.
- Reyes Garzón, Carlos Ignacio. (2004). “La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información”, *Derecho Comparado de la Información*, número 3, 2004, página 128, consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>, consulta de fecha 25 de octubre de 2013.
- Risso Ferrand, Martín. (2008) “Los Derechos Humanos como concepto mítico”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Consultable en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/>, consulta de fecha 21 de octubre de 2013.
- Robles Martínez, Reynaldo. (2003). *El Municipio*. Sexta edición. Porrúa, México.
- Sánchez Bringas, Enrique. (2006). *Derecho Constitucional*. Décima edición. Porrúa. México.
- Soberanes, José Luís. (2001). *El derecho de libertad religiosa*. Comisión Nacional de Derechos Humanos y Porrúa. México.
- Tena Ramírez, Felipe. (2009). *Derecho Constitucional Mexicano*. Cuadragésima edición. Porrúa. México.
- Torres Estrada, Pedro. (2005). *La Autonomía Municipal y su Garantía Constitucional directa de protección, Estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Trigueros Gaisman, Laura, *et. al.* (1995). *Diccionario Jurídico Harla. Volumen 2. Derecho Constitucional.* Harla. México.

Valencia Carmona, Salvador. (2006). *Derecho Municipal.* Segunda edición. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Valls Hernández, Sergio Armando. (2001) *Facultad Reglamentaria.* Suprema Corte de Justicia de la Nación. México.

Vázquez, Luís Daniel y Serrano Sandra. (2011) “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, apuntes para su aplicación práctica”, Coord. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma.* Primera edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Von Wright, George Henry. (1970). *Norma y Acción. Una investigación lógica.* Traducción de P. García Ferrero. Tecnos. Madrid.

Wong Meraz, Víctor Alejandro. (2010). *Constitución Mexicana, reforma y mutación.* Primera edición. Porrúa. México.