

# Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno

Tonatiuh Guillén López

Profesor Investigador

El Colegio de la Frontera Norte

El propósito del presente documento es delinear un mapa general del sistema del derecho nacional, asumiendo como punto de partida que los derechos políticos y humanos de los ciudadanos se encuentran localizados de determinada manera dentro del conjunto del sistema jurídico. La idea básica es que los derechos humanos y políticos fundamentales se encuentran: primero, definidos –y contenidos– por el marco jurídico nacional; segundo, localizados, siguiendo el orden jerárquico de las leyes nacionales, seguidas de las estatales y, finalmente, reglamentados por la normatividad de los municipios. Esta secuencia del ordenamiento jurídico del país se debe a la naturaleza federal del sistema de gobierno, que permite a

los estados desarrollar un espacio propio y no excluyente de los derechos políticos de los ciudadanos; a su vez, ese marco estatal y nacional puede ser reglamentado y aplicado con mayor especificidad por los ayuntamientos. En conjunto, a la anterior pirámide del derecho nacional es la que denominamos "mapa", utilizando esta metáfora espacial que alude a una determinada *localización* de los derechos ciudadanos y, a la vez, los concibe formando parte de un todo jurídico integral.

El supuesto básico de este *Eslabón* es una información previa y suficiente a los ciudadanos sobre el significado del *estado de derecho*. Puede definirse a este último como la primacía y cumplimiento del marco jurídico en la regulación de las relaciones sociales, particularmente de aquellas destinadas a la conformación y definición del hacer y organización de todas las autoridades públicas (del Estado); de la misma manera, el concepto incluye la primacía del derecho en la definición del papel de los ciudadanos en los asuntos públicos y de las formas de su interacción con cualquier autoridad gubernamental.<sup>1</sup> Adicionalmente, es parte del concepto reconocer

<sup>1</sup> El estado de derecho es parte de los valores de la democracia y, a la vez, condición de su existencia. Algunos autores, como Arnaldo Córdova en México, lo define de

que el marco jurídico, a su vez, es un derivado del ejercicio de la soberanía popular.<sup>2</sup>

Una vez definido y difundido el concepto del estado de derecho:

Para el ciudadano, la información ofrecida por el programa de difusión de la cultura política es que sus derechos políticos:

- a) Primero, se encuentran localizados dentro de un orden jerárquico del sistema jurídico.

esta manera: "consagra la voluntad de un pueblo de darse un poder político sujeto a normas y dedicado a velar por los intereses de todos sus súbditos". Arnaldo Córdova, "Las prioridades teóricas de la democracia", Nexos, noviembre de 1996, pp. 22-25.

<sup>2</sup> Las relaciones sociales pueden ser ejemplificadas de distintas maneras: mercantiles, por ejemplo; o incluso las que se dan en la estructura familiar. En particular, para el programa de difusión el énfasis consistiría en ejemplificar el ser y el hacer de cualquier autoridad pública. Es decir, desde su origen, en general, y en sus expresiones específicas, existe la autoridad dentro de un acto definido por el derecho; de igual manera, sus acciones (poderes), también se encuentran regulados por el derecho. Con la misma secuencia, pero desde la perspectiva del ciudadano, la ejemplificación consistiría en que las relaciones (interacción) de las personas con la autoridad, también se encuadran por un marco jurídico. Finalmente, la idea de la soberanía popular debiera ser un objetivo en sí mismo, para indicar que la existencia y evolución del marco jurídico tiene su origen en la voluntad colectiva de los ciudadanos, en cuanto pueblo.

- b) Segundo, que el sistema jurídico tiene tres dimensiones, derivadas del sistema federal de gobierno: federal, estatal y municipal.
- c) Que la dimensión federal establece el contenido universal de los derechos.
- d) Que la dimensión estatal puede ampliarlos y especificarlos, generando una situación de complejidad y un cierto tipo de "desigualdad jurídica" en la bolsa de derechos disponible por ciudadanos de distintas entidades.
- e) Que el derecho municipal (reglamentación municipal) es el nivel con más amplia posibilidad especificación y concreción de los derechos políticos –federales y estatales- y que, por las distintas características y niveles de desarrollo jurídico entre los municipios del país, también es fuente de "desigualdad jurídica" entre ciudadanos de distintos municipios.

5

f) Que la ausencia de reglamentación de los derechos políticos y humanos en el orden municipal es un factor que inhibe a la categoría de *ciudadanía* en su dimensión cotidiana y que, además, posibilita eventuales desvíos de la autoridad municipal del estado de derecho.

#### *I. Los derechos humanos y políticos: definidos por el sistema jurídico vigente*

Los derechos humanos y políticos fundamentales, desde la perspectiva de una formación social concreta, están en primera instancia delimitados por el marco legal, tanto nacional como el internacional que haya sido suscrito por el país (que pasa a formar parte del derecho nacional). A su vez, este conjunto de derechos conforman a la ciudadanía y a los contenidos básicos de su relación con el Estado.

Como puede apreciarse, desde la perspectiva anterior los derechos humanos y políticos son producto de una definición social,

cuyo contenido se encuentra delimitado por el derecho vigente. Esta perspectiva no excluye que entre los factores que conducen a esta delimitación se encuentren concepciones originarias (naturales) de los derechos humanos y políticos; o bien concepciones que los definan como una construcción de la práctica social. De hecho, para el contenido concreto (y su ejercicio, por consiguiente) que asuman los derechos humanos y políticos no es relevante las fuentes ideológicas que conducen a su creación, que pueden tener un espectro muy diverso. Lo relevante para nuestro objetivo es asumir al marco jurídico como el "contenedor" de los derechos humanos y políticos y, por consiguiente, comprenderlo desde el tiempo vigente y desde el horizonte (concreto) que permite a los ciudadanos concretos.

De aquí puede establecerse una primera distinción entre el *proceso* social que conduce a ubicar los derechos humanos y políticos como parte del marco legal y, por otro lado, al *marco* legal mismo. Dentro del proceso pueden intervenir infinidad de actores sociales y de interacciones entre ellos que, por supuesto, incluyen distintas concepciones de los derechos humanos y políticos. No

obstante, el producto, es decir el derecho vigente, siempre es socialmente determinado y, a su vez, configura el contenido y límites de la ciudadanía y del propio Estado.

Los derechos humanos y políticos, en suma, son aquellos definidos por el marco legal vigente, independientemente de que el ideal (o ideales) de su contenido esté todavía por alcanzarse. En una situación como la anterior, el ideal y sus fuentes —como el derecho natural, por ejemplo— formarían parte del proceso social constructivo del derecho positivo. El ideal y sus fuentes serían elementos de las fuerzas constructivas del marco legal de un país, pero no podrían ser comprendidos como parte de éste, en sentido estricto. El ideal y sus fuentes podrían ser parte del pensamiento social, pero no del derecho positivo.

Los derechos humanos y políticos a los que hacemos aquí referencia, en consecuencia con lo expuesto, están delimitados por el marco legal vigente en el país, si bien cabe la posibilidad de que no coincidan plenamente con ideales del pensamiento social nacional o internacional. A su vez, reiteramos la idea, se encuentran

localizados dentro de un sistema jurídico que tiene por eje a los Estados federados y a determinada territorialidad para su aplicación.

## *II. El mapa del sistema jurídico federal*

Por otra parte, una vez ubicados en el derecho positivo como eje del análisis, cabe añadir otra característica que determina la estructura de este último: la organización del Estado. En el caso de México, la organización federal del Estado necesariamente establece que el derecho, en general, deba tener también una estructura equivalente, federal. Es decir, el derecho positivo del país no puede delimitarse por un formato homogéneo o unitario; ni en su contenido, ni en las instituciones y procedimientos que constituyen al derecho, debido a la naturaleza del sistema de gobierno.

La heterogeneidad federalista del derecho, si podemos llamarle así a esta diversidad de contenidos y de instancias legislativas, no implica inconsistencia o dudas sobre la primacía de la estructura del derecho, vista en su conjunto. La diversidad no implica incongruencia, ni ruptura del principio jerárquico que es propio de

todo sistema jurídico. Lo propio de la diversidad es abrir otro tipo de problemática, que es sobre la *complejidad* que puede alcanzar el sistema jurídico en un Estado federal, tanto como sea necesario para responder a la propia heterogeneidad social, cultural y regional de las entidades federadas, entre sí y a su interior.

De esta manera, comparado con un Estado unitario, el Estado federal tiende a una mayor complejidad de su sistema jurídico, si bien preservando los principios de consistencia y del ordenamiento jerárquico del sistema.

Ahora bien, lo que es válido para el derecho en general lo es también para sus ramificaciones. En este caso, los derechos humanos y políticos, dentro de un sistema federal, tienen la posibilidad de adquirir una complejidad enorme. De manera general, para el caso de México, el contenido de los derechos humanos y políticos adquirirían tres dimensiones:

- a) El marco jurídico federal
- b) El marco jurídico de las entidades federadas (31 estados)

- c) El marco jurídico (reglamentario) establecido por los ayuntamientos del país (2421 municipios).

Conservando los principios de ordenamiento jerárquico y de consistencia entre las tres dimensiones del derecho – correspondientes a las tres dimensiones del Estado federal mexicano- lo interesante son dos posibilidades:

- a) de ampliación sucesiva de los derechos;
- b) de detallamiento –especificación- sucesivo de los derechos.

Precisamente, mediante los recursos de ampliación y especificación es como se desarrolla la complejidad jurídica de un sistema federal. La ampliación puede ilustrarse señalando que el marco federal constitucional enuncia algunos derechos políticos, digamos 3 (cualesquiera). Pero la constitución de un estado federado, por ejemplo Chihuahua, puede añadir otros 2 derechos. El resultado es que el estado federado asume los primeros tres, en la medida que es integrante del pacto federal; pero al mismo tiempo

añade dos, en la medida que también es una entidad soberana y ejerce su espacio de autogobierno.<sup>3</sup>

Por su parte, la especificación significa añadir variables de concreción al derecho federal, si es el caso de una entidad federativa; o bien añadir variables de concreción, al derecho federal o al estatal, si es el caso de la reglamentación municipal. La especificación, por supuesto, no implica añadir variables que hagan impracticable al derecho federal, sino precisamente al revés: para hacer más viable su ejercicio por los ciudadanos.<sup>4</sup> Un ejemplo de especificación es el derecho de petición, establecido por la constitución federal, al cual pueden añadirse la variable tiempo de respuesta por las autoridades estatales y municipales. Otro más pudiera ser el de información, el cual también puede ser objeto de especificación por parte de la legislación estatal o la reglamentaria municipal.

<sup>3</sup> Del planteamiento anterior puede concluirse que el perfil del mensaje, que destacaría la posibilidad de cada entidad federativa para *ampliar* los derechos políticos de sus ciudadanos mediante reformas constitucionales.

<sup>4</sup> La exposición de la idea de concreción debe entonces hacer énfasis en que especificar o concretar es una posibilidad de la reglamentación municipal, cuyo sentido es darle viabilidad al ejercicio del derecho, además de adaptarlo a la particular relación del ayuntamiento con los ciudadanos del municipio. Es decir, la reglamentación tiene una delimitación territorial más precisa y una interacción entre ciudadanía y autoridad también más localizada.

Para efectos ilustrativos, el programa de difusión del IFE podría diseñar algún gráfico que reflejara al sistema nacional de derecho, recuperando la idea de:

- Integralidad (el derecho nacional es un sistema, un todo)
- Jerarquía (primacía de la constitución federal, seguida por las constituciones estatales)
- Ampliación (posibilidad de añadir derechos políticos por las entidades federales)
- Especificación (posibilidad de añadir variables de concreción a los derechos federales y estatales, tarea especialmente concentrada —o que debiera concentrarse— en la reglamentación municipal)

En cada caso de los principios anteriores, habría que considerar a los tres órdenes de gobierno, así como a los convenios internacionales que han pasado a formar parte del derecho nacional, en materia de derechos humanos y políticos.

Otro aspecto interesante de las anteriores dimensiones del derecho es la posibilidad de cierta forma de desigualdad jurídica entre los ciudadanos del país, si asumimos la perspectiva de los últimos y los efectos regionales de la complejidad del sistema legal. Si bien en su bolsa de derechos todos los ciudadanos cuentan con aquellos definidos por el orden federal, no necesariamente participan por igual de los efectos de ampliación y especificación que son susceptibles por las entidades federadas y por los ayuntamientos. En la medida que la ampliación y especificación son posibilidades asumidas de manera desigual por cada entidad –en ejercicio de su soberanía- y por cada ayuntamiento del país –en ejercicio de su autonomía reglamentaria-, para los ciudadanos la consecuencia es que su bolsa de derechos pueda ser también desigual. En tales circunstancias, no será lo mismo ser ciudadano en un ayuntamiento y estado desarrollados políticamente, que dentro de un estado y ayuntamiento que no ha aplicado sus posibilidades de ampliación y especificación.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> La idea de la desigualdad jurídica necesita ser presentada de una manera positiva y constructiva. Es decir, como un efecto de los valores de un sistema federal, como un ejercicio de la soberanía de los estados y, en términos más amplios, como una manera de hacer evolucionar al sistema jurídico en su conjunto. Posiblemente sin necesidad de utilizar el término de "desigualdad", pueda presentarse este balance regional de los derechos políticos. Una alternativa podría ser: "La *dinámica* jurídica de un sistema federal en materia de derechos políticos".

La modernización política y jurídica de la vida pública, por consecuencia, puede mostrar niveles distintos para las regiones del país, dependiendo del desarrollo de su particular sistema jurídico federal-estatal-municipal. De esta relativa desigualdad -que por cierto debe concebirse como un *proceso inherente a un sistema federal de Estado*-, se deriva una dinámica permanente de "reequilibrios" entre las regiones, de tal manera que de su interacción comparada los casos "atrasados" encuentran parámetros en los casos "adelantados", motivándose así una actualización recíproca. De esta misma dinámica surge además otra posibilidad interesante, que no debería dejar de mencionarse: que los avances regionales influyan a la legislación nacional y no solamente a otras entidades, si bien esta posibilidad es reducida debido al agudo centralismo que aún persiste en la esfera del poder político en México.

De cualquier modo, lo destacable es que el sistema federal contiene una diferenciación entre las entidades y sus respectivos subsistemas de derecho, lo cual convierte al sistema en su conjunto en un todo integral, pero al mismo tiempo dinámico y con

desequilibrios permanentes. Cabe añadir que la intensidad de la evolución del sistema de derecho en su conjunto y de los subsistemas es dependiente de la estructura política y de la movilidad de ésta (organizaciones políticas, cultura política, instituciones y legislación electoral, etc). En la coyuntura mexicana del principio de siglo, considerando el atraso de los derechos políticos en su ampliación y, sobre todo, en su especificación municipal, cabe esperar que estos y los siguientes años se caractericen por un intenso dinamismo en los subsistemas estatales y municipales de derechos políticos.<sup>6</sup>

Asumiendo que la dinámica comparada entre entidades federadas es una de las fuentes principales que estimula la evolución de los derechos humanos y políticos, es pertinente que el programa de difusión la retome como un objetivo estratégico. En particular, sería conveniente enfatizar la posibilidad abierta por la soberanía de los estados para ampliar los derechos humanos y políticos; al mismo

<sup>6</sup> Conviendría entonces en hacer énfasis en la caracterización del tiempo actual de los derechos políticos, indicando que el principio de siglo y la consolidación de la democracia constituyen un periodo innovador para los derechos políticos y para el sistema de derechos en su conjunto, es decir, para sus tres dimensiones (federal, estatal y municipal). Que existe un impulso mundial y nacional en esta dirección, basado en una ciudadanía más activa, participativa y mejor informada. Que la evolución de los derechos políticos ha mostrado una trayectoria de creciente

tiempo –y especialmente- la posibilidad que tiene la reglamentación municipal para especificar, concretar y darle un contenido cotidiano a los derechos políticos de los ciudadanos. Si cada derecho ampliado o especificado se representara con una pequeña luz en un mapa nacional, el ejercicio de difusión ilustraría la repetición de esa luz en otras entidades federadas o municipios del país.

Por otra parte, entre las posibilidades de un sistema federal se encuentra el reconocimiento de formas jurídicas cultural o regionalmente exclusivas, es decir, cuya aplicación tiene un ámbito de pertinencia único. A diferencia de los niveles derivados de la "ampliación" o "especificación" del sistema jurídico que referimos previamente, potencialmente extendibles entre regiones del país (es decir, de aplicación universal), los sistemas jurídicos de aplicación exclusiva no tienen esa posibilidad. La pertinencia de su aplicación está muy localizada. Es el caso del sistema de derecho propio de los pueblos indios, que se encuentra relacionado estrechamente con las categorías de cultura, lengua o de región, convirtiéndolo así en un

intensidad en México, a nivel federal y en los estados, y que cabría esperar una trayectoria equivalente, si bien más compleja y amplia, en los municipios.

Subsistema específico y, por consiguiente, no pertinente para otros contextos socioculturales

Con estas últimas formas *localizadas* (social o territorialmente) del derecho se genera un tipo de diferenciación similar al que se deriva del derecho municipal. Es decir, ambos pueden estar incluidos (ser parte funcional y reconocida) en el derecho federal y el estatal, así como constituir parte del sistema y, por consiguiente, compartir los principios del ordenamiento jerárquico. La diferencia específica del subsistema jurídico de los pueblos indios es la característica delimitada de su aplicación, mientras el subsistema municipal es potencialmente universal (replicable en otros municipios), el indígena no, debido a su vinculación con categorías de naturaleza *localizada*, como es la especificidad de la cultura o, más directamente, de la lengua.

Resulta entonces claro que los límites del subsistema del derecho de los pueblos indios está determinado por su cultura y por las expresiones localizadas de ésta, tanto en el sentido social como en el territorial.<sup>17</sup> También resulta claro que el subsistema municipal

tiene un contenido de "universalidad" precisamente debido a la misma variable de la cultura y de sus expresiones territoriales y sociales (mucho más amplias), que para efectos del contraste solamente describimos como "no indígena".

Ambas formas pueden ser asumidas por el sistema federal de derechos políticos, como sus partes integrantes. Los principios de integralidad y de primacía del derecho federal no excluyen a la diversidad, que como hemos indicado se realiza mediante la ampliación y especificación. El subsistema municipal se mueve en esta dinámica, mientras que los subsistemas federados pueden realizar al primero. Los derechos políticos de los pueblos indios pueden entonces localizarse en ambas dinámicas del sistema federal, no solo sin conflicto, sino complementándolo, ejerciendo los mismos procedimientos establecidos por la naturaleza dual del

<sup>7</sup> Para el programa de difusión, lo relevante de lo anterior es ubicar a los derechos políticos específicos de los pueblos indios como una expresión de la ampliación y especificación que permite el sistema federal. *No son excluyentes* del marco federal, como en ocasiones se plantea; *son adicionales*, además de *específicos* (localizadora). En este rubro del programa de difusión, *preponderante* el mensaje más relevante sea para llamar la atención a los derechos políticos de los pueblos indios dentro del sistema federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, distribuidos en distintas entidades de un sistema federal y, además, en distintos municipios, las implicaciones sobre sus derechos son muy importantes. En los espacios municipales del país, la "bolsa" de derechos políticos de los ciudadanos puede estar (y de hecho lo está) diferenciada por el específico desarrollo de los subsistemas estatales y municipales. Pero también, como acabamos de indicar, por el desarrollo de subsistemas de derecho de aplicación restringida, como es el caso de los pueblos indios (ejemplificar con las constituciones de Oaxaca y de Chiapas).

El ciudadano común y corriente tiene así una disponibilidad de derechos políticos vinculada, literalmente, a su espacio de residencia. Su amplitud o limitación dependen de la entidad federada y del municipio donde resida. Y depende, por el lado constructivo, de la propia capacidad ciudadana para ejercer su soberanía y participar en la evolución de su marco jurídico y político, lo cual es tema de otra sección de este documento. Por lo pronto, la conclusión es esa diferenciación, propia de los modelos federales del Estado.

### *III. Reglamentación o derecho municipal*

Como tercera instancia en la cadena del sistema jurídico del país, los ayuntamientos tienen la posibilidad de especificar el contenido de los derechos humanos y políticos fundamentales, hasta lograr que éstos adquieran una forma cotidiana, de vida común para los ciudadanos, accesible, factible. Por supuesto, la naturaleza del derecho en cuanto sistema jerárquico determina que el contenido de dicha especificación tenga por límite la relación entre los ciudadanos y el orden local de gobierno, además de preservar los principios de jerarquía y de consistencia con el orden estatal y el federal.

El medio por el cual se instrumenta desde los ayuntamientos la especificación de los derechos humanos y políticos es la reglamentación municipal, la cual es la normatividad que regula los asuntos municipales. Hasta fecha muy reciente, sobre la reglamentación ha persistido en México una polémica sobre si concebirla como derecho (es decir, como leyes emanadas de un orden de gobierno) y, por consiguiente, a los ayuntamientos como fuentes de derecho. No es todavía una polémica resuelta; en la

práctica y en el derecho ha tenido una solución paradójica: por un lado, al ayuntamiento constitucionalmente se le concibe como orden de gobierno, pero del otro lado, se le desconoce uno de los principios esenciales de la categoría de gobierno, que es la capacidad de emitir leyes.

No obstante la paradoja de su situación, está fuera de duda que la reglamentación municipal forma parte del sistema jurídico del país. La disputa es su estatus entre "reglamento" y "ley", polémica que por cierto no ha sido analizada de manera suficiente. En parte, debido a la propia ubicación del ayuntamiento en cuanto orden de gobierno y dada su subordinación jurídica a los congresos de los estados. Por lo pronto, si se hace un balance retrospectivo, en México lo que está claro es un avance en la consolidación de los ayuntamientos en cuanto orden de gobierno y, en prospectiva, la transición de la reglamentación municipal a convertirse en un derecho municipal, en sentido estricto. En esta última dirección, la reciente reforma aprobada al artículo 115 constitucional federal (1999), que introduce el concepto de ayuntamiento como gobierno,<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Que dicho sea de paso, ya estaba implicado en la definición del Estado que contiene el artículo 3o. constitucional.

es un indicador del avance; pero más importante aún, la reforma establece de manera más precisa la integración de la reglamentación municipal en el subsistema de derecho estatal. Lo anterior se logra al promover la creación de "leyes en materia municipal" por las legislaturas de los estados, las cuales tienen la función de ser marco para la reglamentación municipal.<sup>9</sup> Es decir, no se corrige la limitación legislativa de los ayuntamientos, si bien se consolida y precisa un marco para su función reglamentaria.

Desde la perspectiva del sistema jurídico federal, la transición hacia un derecho municipal -desde su actual versión como reglamentación municipal- haría más congruente y potencialmente mayores las posibilidades de ampliación y especificación de los derechos políticos ciudadanos. En tanto, independientemente de la polémica sobre su estatus, debe enfatizarse:

<sup>9</sup> El nuevo texto del Artículo 115 dice al respecto: "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".

a) Que el carácter reglamentario de la normatividad municipal no inhibe las posibilidades de *especificación* de los derechos políticos de los ciudadanos (si bien, en un sentido *muy* estricto, cancela las posibilidades de *ampliación*, asumiendo el principio de que los ayuntamientos no pueden reglamentar lo que no ha sido previamente definido por las legislaturas de los estados).

b) Que la reglamentación municipal es un marco normativo que regula efectivamente las funciones de la autoridad municipal y a sus relaciones con la sociedad local y sus ciudadanos en lo individual, teniendo por lo mismo plenas funciones de derecho.

#### *IV. Reglamentación municipal y un concepto federal de los derechos políticos y de la ciudadanía*

El particular marco jurídico que regula a los ayuntamientos, desde el horizonte de las relaciones políticas, puede dividirse en dos grupos, que a su vez corresponden a dos fases del ciclo de la institución. El primero, corresponde a la legislación que constituye

(integra) a la institución misma, compuesta por las leyes estatales elaboradas por las respectivas legislaturas, en congruencia con lo dispuesto por la constitución estatal y por la constitución federal. El segundo grupo se refiere a las leyes y a los reglamentos municipales que son relativos al funcionamiento o ejercicio del gobierno municipal. La diferencia entre ambos grupos del marco jurídico radica así en las distintas funciones y ubicación en el ciclo de la institución municipal; pero especialmente en el margen de autorregulación que se reconoce al propio ayuntamiento. En la función constitutiva y originaria, el ayuntamiento es determinado externamente de manera plena. En la función relativa a su ejercicio, existe una combinación de determinación externa y de autorregulación.

Las leyes electorales y administrativas que configuran las bases de la institución municipal reflejan el papel de los congresos de los estados como el órgano que instrumenta las relaciones de subordinación jurídica de los ayuntamientos frente a los sistemas federal y estatal. Los congresos estatales delimitan los entornos concretos del *ser* y el *hacer* de la institución municipal, si bien no

agotan los contenidos específicos de este último, esto es, su *cómo* concreto

En este último aspecto es donde se abre el espacio para la autodeterminación de los ayuntamientos, o bien lo que ha usado en llamarse su rango de autonomía. Al respecto, cabe hacer notar que debido a la determinación constitutiva que tienen los congresos estatales, dicha autonomía se encuentra acotada y restringida al hacer, es decir, esencialmente al funcionamiento operativo.

Dentro del rango de *funcionamiento* es donde se inserta la reglamentación municipal o el derecho municipal, en lo que cabe concebirlo de esta manera. A partir de este contexto acotado es donde la reglamentación municipal tiene la posibilidad de concretar o especificar los derechos políticos y humanos de los ciudadanos, promoviendo su traducción a referentes cotidianos. Si bien, claro está, los contenidos de la reglamentación sólo pueden tener por eje a las relaciones de los ciudadanos con la institución municipal y con las funciones o servicios que ésta tenga reconocidos por el derecho estatal y federal.

Desde la perspectiva de un ciudadano, habitante de un municipio del país, resulta vital el desarrollo del derecho municipal en una dirección que traduzca a su entorno inmediato los derechos humanos y políticos fundamentales. Dentro del eslabonamiento del sistema de derecho federal, si esta última fase no se cumple, es decir, si la reglamentación municipal sigue ignorando (e ignorada) esos derechos, el entorno municipal genera dos situaciones adversas. La primera, de una institución con posibilidades de desviar su funcionamiento fuera del marco legal (ruptura del principio del estado de derecho); y la segunda, que la ciudadanía sea una categoría "incompleta", es decir, cubierta para el entorno federal o estatal, pero sin práctica (o con escasa práctica) ante el entorno municipal.

El desarrollo de un sistema municipal de derechos humanos y políticos es así *una necesidad de todo el sistema federal* y además *una necesidad de la propia categoría de ciudadanía*, que debe tener contenidos que correspondan al conjunto, completo, del espacio de gobierno (autoridad). Dicho de otra manera, no se puede ser

ciudadano solamente ante instancias federales o estatales, a la vez que no-ciudadano ante el ayuntamiento.

En este sentido, la reglamentación municipal y su efectivo ejercicio constituyen uno de los grandes retrasos en la modernización política del país. En general, el retraso es de todo el sistema normativo municipal. Pero notablemente destacan los huecos en la especificación de los derechos políticos de los ciudadanos frente al funcionamiento de este orden de gobierno. Mientras esta situación no se corrija, no solo se enfrenta a una categoría de ciudadanía incompleta, sino a una imposibilidad de consolidar al estado de derecho en el espacio local, vale decir, en el entorno cotidiano de los habitantes del país.

El auditorio al cual puede dirigirse la problemática expuesta son, en primer término, los ciudadanos de los municipios del país. Pero de manera más específica, a los miembros de los cabildos: regidores, síndicos y presidentes municipales. Son los últimos quienes tienen la facultad de avanzar la reglamentación municipal y, por este medio, especificar los derechos políticos fundamentales

desde y para el escenario de las sociedades locales. Son quienes pueden completar el círculo de la ciudadanía para los habitantes de su municipio.

La adecuación de la reglamentación municipal –y de las propias instituciones del ayuntamiento– para la realización plena de la ciudadanía, es una tarea de gran complejidad reconociendo que su forma concreta puede variar en cada municipio. El sentido específico de la igualdad ante la ley, de la libertad de expresión, de información, de reunión, de asociación, de participar en los asuntos políticos, de igualdad de acceso a los servicios, son derechos susceptibles de múltiples formas prácticas. Participar en los asuntos públicos, por ejemplo, puede traducirse en formas de representación ciudadana en los órganos que toman las decisiones en los ayuntamientos; o bien, formar parte de las instancias de consulta o de planeación municipal; o bien, crear organizaciones civiles con una interlocución reconocida por las autoridades locales; o bien, acceder a mecanismos de consulta directa sobre las políticas públicas municipales (referéndum, plebiscitos, foros, etc.).

Como puede deducirse del ejemplo anterior, la realización concreta de los derechos ciudadanos implica un gran esfuerzo de creatividad para ser traducidos a la reglamentación municipal y al funcionamiento cotidiano de los ayuntamientos. Más aún, porque la propia evolución de la institución municipal implica la modificación de su estructura orgánica, haciendo entonces de la adecuación de los derechos políticos un ejercicio permanente. Si se amplían las funciones municipales, si se hacen más complejas las existentes, si se hacen con muchos o menores recursos, si se amplía o restringe la cooperación intergubernamental, entre otras posibilidades, en cada una la concreción de los derechos ciudadanos se ve obligada también a adaptarse.

La realización municipal de los derechos políticos es así una necesidad del sistema federal y de la propia categoría de ciudadanía. Añadimos ahora que tiene como rasgo distintivo el ser un proceso en intensa transformación. Es dinámico si se le aprecia desde el conjunto de municipios del país; pero también asume esta característica desde el horizonte individual de cada municipalidad y de su particular evolución institucional.

El tiempo político vigente en el país, de consolidación democrática, tiene entonces una enorme tarea pendiente en el entorno municipal. De hecho, con una dinámica (muy) lenta, pero se está avanzando en la concreción de los derechos políticos ciudadanos en su relación con los ayuntamientos. No obstante, en general, los actores políticos (partidos, fundamentalmente) no son plenamente conscientes de esta tarea. Los avances que pueden contabilizarse en los municipios del país "van ocurriendo", derivados de las circunstancias inmediatas, pero no como producto de un proyecto deliberado de ampliación de la democracia y de los derechos ciudadanos.