

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información

Carlos Ignacio REYES GARZÓN

Resumen

Reyes Garzón realiza una revisión del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objetivo de plantear el aspecto reglamentario de los municipios, base de la división territorial de los estados, así como de su organización política y administrativa. Destaca que los municipios, a través de su órgano administrativo, el ayuntamiento, están dotados de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción territorial. Pone de relieve el hecho de que la autonomía municipal se fortalece al integrar y sostener el principio de que los municipios deben gobernar superando el viejo esquema de ser sólo entes administradores. Ante ello analiza la importancia de instrumentar, en al menos el 80% del total de municipios de México, el acceso a la información, dado que las legislaturas de los estados a que pertenecen no han concluido, hasta el momento, un procedimiento que culmine con la emisión de leyes en materia municipal referente al tema de acceso a la información pública.

Abstract

Reyes Garzón analyzes article 115 of the Mexican Constitution with the aim of discussing the regulatory powers of the country's municipalities, which are the basic territorial divisions on a state level, as well as their political and administrative organization. He emphasizes that the municipalities, through their administrative organ, the city council, are endowed with the constitutional power to issue norms that are to be adhered to within their territorial jurisdiction. The author explains that municipal autonomy is strengthened when the principle that municipalities should actually govern is codified and sustained, thus moving beyond the traditional schema that they are only administrating entities. Given such a panorama, Reyes Garzón analyzes the importance of implementing access to information, in at least 80% of Mexico's municipalities, since the legislatures of the corresponding states have still not concluded the process that would culminate with the adoption of laws regulating the right to public information on a local level.

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

1. Contenido general del artículo 115 constitucional

Recorramos en forma muy somera y general, el contenido del artículo 115 constitucional, a fin de adentrarnos en el marco constitucional de los municipios y desentrañar, después, el aspecto reglamentario que le es propio, para enlazarlos enseguida a la corriente del acceso a la información como forma de garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Estado.

En México, es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el precepto que regula, en sus diversos aspectos, a los municipios.

En él se estatuye que los estados de la Federación tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al municipio libre, que será gobernado por un ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine,¹ sujetos a elección directa, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato, cuando ostenten cargos con el carácter de propietario. Los integrantes suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios.

La suspensión de ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de sus miembros, es otro de los contenidos de tal precepto. En tales hipótesis las legislaturas actuarán por alguna de las causas graves que prevenga la ley local, siempre que los integrantes del ayuntamiento hayan tenido la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos. Cuando se declare desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, llegado el caso de que, conforme a la ley, no proceda que entren en funciones los suplentes ni que se

1 Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

celebren nuevas elecciones, se designará un Concejo Municipal que concluirá el periodo.

Se establece el catálogo de funciones y servicios públicos dejando posibilidad para que las legislaturas establezcan otros, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. La coordinación y asociación de municipios se concibe como herramienta para alcanzar la mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos o el ejercicio cabal de sus funciones.

Los servicios públicos serán prestados directamente por el Estado o a través del organismo correspondiente, cuando a juicio del ayuntamiento sea necesario, con la limitante de que el convenio respectivo sea de carácter temporal en oposición a definitivo. El ejercicio coordinado de funciones y servicios es otro aspecto que se destaca.

La administración de la hacienda municipal es un aspecto que sólo concierne a los municipios. Se deja sentado que la hacienda se formará de los rendimientos de sus bienes, así como de las contribuciones e ingresos que las legislaturas establezcan, correspondiendo a los ayuntamientos aprobar los presupuestos de egresos a partir de los ingresos disponibles.

Se enuncian las facultades de los municipios, como lo son: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y su ordenamiento; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasaje-

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

ros; celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

2. Génesis de la facultad reglamentaria

Hemos destacado en forma rápida la conformación de los ayuntamientos como entes jurídicos responsables de gobernar los municipios; la forma de elegirlos; sus atribuciones; la integración de su hacienda, entre otras cosas. La facultad de los ayuntamientos para aprobar dentro de su jurisdicción los reglamentos de observancia general y las disposiciones administrativas que fueren necesarias, no fue considerada con el fin de destacarlo por separado.

El origen de la facultad reglamentaria se remonta a la adición de la fracción IV al artículo 115 de la Constitución, según decreto² del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976. En ese momento se facultó a estados y municipios para expedir leyes, reglamentos y disposiciones administrativas cuyo objeto fuese el cumplimiento de los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución. Con ello se inició la regulación de los asentamientos humanos y el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. Lo destacable en este apartado es que los ayuntamientos fueron dotados por vez primera de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción, sin importar que tal facultad se refiriera a la regulación de los asentamientos humanos, esto es, que se tratara en realidad de una facultad limitada a ese tema que cerraba la posibilidad de emitir otros reglamentos.

² Departamento de Documentación Legislativa de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/refcns/pdfsrcs/115.pdf>

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

3. Ampliación de su alcance

Siete años después de concebirse la primera inclusión de la facultad reglamentaria a favor de los ayuntamientos, culminó el proceso legislativo que reformaba por octava ocasión el artículo 115 constitucional. En ese decreto se contenía la primera gran reforma al marco constitucional de los municipios.

Entre otras cosas, la fracción II fue adicionada con un segundo párrafo que literalmente consignó:

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.

Con esa adición, los municipios incrementaron sus atribuciones materialmente legislativas, extendiendo la facultad de expedir reglamentos en materia de regulación de asentamientos humanos (como se ordenaba en 1976) a las materias que estuviesen reguladas por el Congreso del estado correspondiente, y que, naturalmente, tuviesen vinculación con el quehacer municipal. Esto es así, en razón de que entendemos la necesaria existencia de *bases normativas* emitidas por la legislatura, para que los ayuntamientos estuviesen en posición jurídica de expedir las disposiciones de observancia general, de acuerdo a esas *bases normativas* existentes.

En el caso de Sinaloa, por ejemplo, con motivo del alcance de esa reforma constitucional de 1983, la Legislatura aprobó la emisión de la Ley que establece las bases normativas para la expedición de Bandos de Policía y Buen Gobierno del Estado.³ Así, los ayuntamientos estu-

³ Publicado en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 53, 2 de mayo de 1988.

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

vieron en posibilidad de ejercer la facultad reglamentaria y expidieron sus propias disposiciones de carácter general sujetándose a las *bases normativas* existentes.

4. Reciente ajuste constitucional

Con motivo de la penúltima reforma al artículo 115 constitucional, cuyo decreto fue publicado en el órgano difusor del gobierno de la Federación, el 23 de diciembre de 1999, el texto que reconoce la facultad reglamentaria de los ayuntamientos fue modificado. Hoy en día, el texto señala 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.

Además, se adicionaron los alcances de las leyes en materia municipal que corresponde expedir a las legislaturas de los estados. Para ello se optó por determinar el *objeto* de esas leyes. Para los fines que persigue este trabajo, es conveniente tener presente dos de los *objetos* que refiere la Constitución. El primero señala que las leyes en materia municipal establecerán:

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.⁴

4 Artículo 115 fracción II inciso a) de la Constitución General de la República.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

En otro inciso se establece que las legislaturas emitirán: “Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”.⁵

A simple vista se advierten los cambios materia de la reforma. Al decir de Alberto Reza Saldaña,⁶ “se consolida su facultad reglamentaria en virtud de que los propios ayuntamientos no sólo tienen facultad para *expedir*, sino que tendrán facultad para *aprobar*” disposiciones de carácter general. Además, considera que “se fortalece el ámbito municipal al precisarse el objeto y los alcances de las leyes municipales que deberán expedir las legislaturas estatales”.

Por su parte, Miguel Pérez López y Juvenal Alejandro Núñez Mercado,⁷ expresan que “es sustituida la expresión *bases normativas* por la de *leyes en materia municipal*, como el referente limitativo del ejercicio de la facultad legislativa en términos materiales de los ayuntamientos”.

Sobre estos aspectos, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados⁸ destaca:

La intención de esta Comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las 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

⁵ Artículo 115 fracción II inciso e) de la Constitución General de la República.

⁶ El municipio de Nuevo Milenio, www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont10/anali3.htm

⁷ “La nueva estructura del derecho municipal mexicano, notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999”, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cln9.htm

⁸ <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/jun/990615.html>

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en 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.

De lo expuesto debemos destacar que los municipios a través de su órgano de gobierno, ayuntamiento, están dotados de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción territorial. El haber cambiado la expresión “expedir” por “aprobar” como se lee en el texto vigente, reviste una ratificación de la autonomía municipal, puesto que ahora no queda duda de que la emisión de los reglamentos es un acto que sólo concierne a los ayuntamientos sin requerir la intervención de la legislatura estatal. Cuando se establecía que la facultad reglamentaria consistía en “expedir” las normas de observancia general, quedaba un hueco, así sea literal, respecto de quién debía “aprobar” lo expedido, pues debe tenerse en cuenta que algunos actos de los

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

ayuntamientos, hasta antes la reforma de junio de 1999, publicada en diciembre de aquel año, debían contar con la aprobación de la cámara local, como lo fueron los acuerdos de cabildo que afectan el patrimonio de los municipios.

Por eso, consideramos que el cambio propuesto por los creadores de las iniciativas fue atinado y oportuno, al ser evidente que fortalece la autonomía municipal, ya que integra un elemento adicional para sostener el principio de que los municipios deben *gobernar* superando el viejo esquema de ser sólo entes administradores.

Por otro lado, es de destacarse el otro objeto fijado a las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas. La Constitución, refiriéndose a las legislaturas establece que emitirán “las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes”.⁹

Sobre el particular, el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados relativo a la décima reforma del artículo 115 Constitucional, explica que el contenido del inciso a que nos referimos, versa sobre “la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios”.¹⁰

En este tema debemos aceptar que apreciamos el cuidado que se tuvo al establecer que las legislaturas, a través de las leyes en materia municipal, deberán establecer las bases generales de la administración municipal, de la prestación de los servicios públicos y del ejercicio de las funciones públicas, sin menoscabar la autonomía que les caracteriza. Por tanto, es de entenderse que, en el evento

⁹ Artículo 115 fracción II inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1999/jun/990615.html>

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

de que los municipios no cuenten con la reglamentación de esos aspectos, deberán ceñir su actuación de manera supletoria a las disposiciones emanadas de la legislatura, en tanto tuvieren oportunidad de crear la propia.

5. El acceso a la información

En el dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación¹¹ sometida a consideración de la LVII Legislatura de Sinaloa, relativo a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, encontramos antecedentes de los principales instrumentos del derecho internacional que conviene transcribir para ubicarnos bien a bien en sus orígenes.

La Convención Americana de los Derechos Humanos, precisa en su artículo 13 la libertad de pensamiento y expresión que incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, consigna en su artículo IV la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 19 establece el derecho individual de investigar y recibir informaciones y opiniones; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla en su artículo 19.1 la libertad de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección.

En México, el derecho a la información es una garantía constitucional consagrada en el artículo sexto, inde-

¹¹ Que analizó la iniciativa presentada por el gobernador constitucional de Sinaloa, Juan S. Millán Lizárraga y la diversa presentada por diputados del Partido de la Revolución Democrática.

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

pendientemente que en términos del artículo 133 de la carta magna y de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados estas disposiciones del derecho internacional precisen su vigencia en el territorio nacional.

El derecho a la información, de acuerdo con Jorge Carpizo, investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, nace en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata, explica, de una garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada, definición de la que se desprenden otros tres aspectos importantes:

- a) El derecho a atraerse información que incluye las facultades de I) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, II) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho de informar, que incluye I) las libertades de expresión y de imprenta, y II) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- c) El derecho a ser informado que incluye las facultades de I) recibir información objetiva y oportuna, II) la cual debe ser completa; es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, III) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

El derecho a la información tiene, no obstante, antecedentes añejos. Tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca en 1766, sobre libertad de prensa en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Luego, en 1789, los hombres de la Revolución Francesa, en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, precisaron: “La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los de-

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

rechos más preciosos del hombre”. La comunicación a la que aludía tal disposición se refería a la información o flujo de intercambios que debían existir entre los hombres a lo que ellos pensaban y conocían, a efectos de que con todo ello se transformara en un saber compartido.

No es casual por ello que sea justamente en el continente europeo donde a partir del vertiginoso avance tecnológico ha surgido el concepto “sociedad de la información abierta” y que el acceso a la información pública esté regulado con legislaciones propias en la mayoría de los países, no sólo como un valor fundamental de las democracias, sino como medida necesaria para el desarrollo económico.

Leyes de acceso a la información pública y/o códigos sobre la materia existen en Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y los Países Bajos. Y si bien Alemania no dispone de normas generales de acceso a la información del sector público, existen normas sectoriales que ofrecen acceso a tipos concretos de información, en lo que se refiere a quejas administrativas o información del medio ambiente.

En los Estados Unidos de América, desde 1966 está vigente la Ley de Libertad de Acceso a la Información a la que en 1974 se le hicieron algunas enmiendas para ampliar aún más el acceso a las informaciones gubernamentales. Si la ley original de 1966 sólo disponía que las dependencias federales tuvieran datos disponibles para ser consultados o copiados a solicitud del público, las reformas de 1974, les exige la publicación de datos relacionados incluso con opiniones finales sobre sus acuerdos, sus regulaciones y los manuales de personal administrativo.

Además de esta legislación federal, existen leyes estatales propias en la materia. La Ley de Información Pública,

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

contenida en el capítulo 552 del Código de Gobierno de Texas permite tener acceso a los expedientes del gobierno y ningún oficial de información pública o sus agentes pueden preguntar por qué se desea acceder a tales archivos al establecerse el principio que toda la información del gobierno está disponible al público.

Por su parte, el pleno de la Suprema Corte de Justicia ha emitido algunas decisiones que integrando tesis jurisprudencial orientan el alcance del derecho de acceso a la información en México. En una de sus tesis¹² establece que

amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional.

En dicha tesis se lee que a través de otros casos,¹³ la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de tercero.¹⁴

En otra de las decisiones de la Corte encontramos las limitantes al ejercicio del derecho de acceso a la informa-

¹² Tesis LXXXIX/96, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. III, junio de 1996, p. 513.

¹³ Resueltos tanto en la segunda sala (AR. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el pleno (AR. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999).

¹⁴ Rubro: Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente. En http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

ción partiendo del criterio de que no se trata de un derecho absoluto. En su parte sustancial, la tesis señala:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.¹⁵

Con pleno conocimiento de los instrumentos internacionales y las diversas normas que en América y Europa existen en esta materia, y habiéndose marcado los alcances y limitantes del acceso a la información podemos asegurar que, “en México, el derecho a la información era

¹⁵ Rubro: Derecho a la información. Su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros. En http://www.scjn.gob.mx/Consultas/Inicial_Consultas.asp

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

una de las tareas pendientes en materia de legislación. Desde 1977, durante el sexenio de José López Portillo se adicionó el artículo 6o. con la oración: «El derecho a la información será garantizado por el Estado».¹⁶ Esa adición constitucional fue el principio de lo que ahora es un movimiento ciudadano por garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Estado.

Es del dominio público que un grupo de catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Anáhuac del Sur, representantes de organizaciones no gubernamentales y de diferentes medios de comunicación elaboraron una propuesta. Se partió de la idea de que el acceso a la información constituye un instrumento fundamental para consolidar la democracia.

Todos coincidieron en que el derecho a la información pública es un derecho humano universal, que la información publica les pertenece a las personas y a ellas corresponde qué información requieren y cómo la usarán, y que debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado.

En representación del grupo, según tuvimos noticia, los académicos Jorge Islas, Salvador Nava, Miguel Carbonell, Juan Francisco Escobedo y Ernesto Villanueva, dieron a conocer una síntesis que podemos considerar la parte sustancial de las leyes de acceso a la información. Además de lo ya señalado, se parte de que existe obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado de forma veraz, oportuna y completa; que deben instrumentarse procedimientos ágiles y sencillos; que la reproduc-

¹⁶ Dorangélica de la Rocha Almazán, comisionada presidenta de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa, "Apuntes sobre la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa", Seminario Internacional de Acceso a la Información Pública, Mocorito, Sinaloa, 28 de marzo de 2003.

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

ción de documentos sea a costos mínimos; que se establezcan plazos breves para la entrega de la información, señalando como excepciones a dicho acceso lo relativo a la vida privada, seguridad nacional, seguridad pública, política exterior, secretos científicos, industriales y bancarios. Su cumplimiento se encomendaría a un organismo autónomo que además de promover la apertura informativa, resolviera las controversias. Los destinatarios de estas leyes serán los órganos del Estado y entidades que ejerzan gasto público.

Precisamente esos principios sustentan leyes como la de Sinaloa, considerada de avanzada por sus alcances entre las doce que en estos momentos han sido publicadas en los periódicos o gacetas oficiales de las entidades federativas y del Distrito Federal, considerando la del gobierno de la Federación. Sin embargo, es de mencionarse que según datos de la asociación no lucrativa Libertad de Información-México (LIMAC), únicamente se encuentran en uso la de Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y la federal,¹⁷ de ahí que sea necesario que el resto de las entidades federativas inicie o concluya los procesos legislativos que sustenten el acceso a la información pública y la protección de datos personales en poder de las entidades públicas a título de contribución a la consolidación del sistema democrático.

6. El acceso a la información en los municipios

Para encarar este capítulo y encontrar algunas respuestas debemos preguntarnos: ¿los ayuntamientos a través de la facultad reglamentaria pueden emitir disposiciones de

17 <http://www.limac.org.mx/ext/imagenes/sec.reg.cuadro.jpg>

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

observancia general dentro de su jurisdicción territorial en materia de acceso a la información pública? ¿Pueden hacerlo sin que existan previamente *leyes en materia municipal* que emitan las legislaturas sobre este tema?

En esta sociedad pluricultural, con diferencias políticas, económicas, demográficas, de pensamiento e incluso religiosas, la respuesta puede ser un aspecto difícil de entender. Sin embargo, tratemos de encontrarla a la luz de lo que dispone nuestra Constitución y que de alguna manera quedó expuesto en anteriores secciones.

Recapitemos un poco. Los municipios de México están facultados para emitir normas de observancia general y disposiciones administrativas internas para su buen funcionamiento. Ello se reserva a los ayuntamientos, reconocidos ya como entidades gubernamentales. Advertimos, como hemos dicho, que la facultad reglamentaria es limitada dado que su ejercicio está supeditado a la emisión de *leyes en materia municipal* por parte de las legislaturas. No encontramos otra forma de explicar ese aspecto ante la claridad del enunciado constitucional que señala que las normas municipales tendrán que estar “de acuerdo” con las leyes en materia municipal existentes en cada entidad.

Es decir, que en tanto no se legisle en la entidad federativa correspondiente, sobre un tema específico como las responsabilidades de los servidores públicos; de hacienda municipal; sobre su patrimonio, o el acceso a la información, ¿no podría un municipio emitir reglamento alguno sin que exista previamente una ley en la entidad federativa sobre un tema en particular?

En primer término debemos dejar sentado que la competencia municipal se circunscribe a organizar la administración pública municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia

CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN

y asegurar la participación ciudadana y vecinal. Así se lee la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 constitucional.

En segundo lugar debemos tener presente que la facultad reglamentaria no es absoluta, sino que los ayuntamientos deben seguir los lineamientos generales dictados por las legislaturas al crear leyes en materia municipal. Por lo demás debe subrayarse que por disposición constitucional los reglamentos deberán aprobarse “de acuerdo” con esas leyes.

En tercer término debe recordarse que las leyes en materia municipal dictadas por las legislaturas revisten aplicación supletoria en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

De esos elementos se desprende que los ayuntamientos pueden ejercer la facultad constitucional de emitir normas de observancia general en el evento de que existan bases suficientes emitidas por la legislatura. Es decir, la facultad reglamentaria no se concibe como una forma unilateral de crear disposiciones de carácter general, sino que requieren ser emitidas con sujeción y apego a las “bases normativas” (ahora llamadas “leyes en materia municipal”) y considerando las limitaciones que fijan las disposiciones constitucionales para alcanzar plena validez jurídica.

En tales condiciones, las normas de carácter general que emitan los ayuntamientos deben adecuarse a las leyes en materia municipal que emita la legislatura correspondiente, y deberán versar sobre materias o servicios que constitucionalmente les corresponda.

7. Conclusiones

Nos encontramos inmersos en un proceso tendente a garantizar el principio democrático de publicidad de los ac-

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

tos del Estado, de asegurar la rendición de cuentas y de garantizar la protección de los datos personales en poder de las entidades públicas. Diez estados de la República tienen ahora publicadas en los periódicos o gacetas oficiales sus leyes de acceso a la información pública (se incluye Guanajuato, que lo hizo el 29 de julio de 2003). De esa forma, solamente los municipios de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa que son 488, cuentan con ley en materia de acceso a la información en su estado, de aplicación a los municipios en tanto éstos no aprueben disposiciones de observancia general propias que estén “de acuerdo”, en todo caso, con las leyes en materia municipal creadas por las legislaturas.

El aspecto menos apreciado es que 1942 municipios de México que integran el 80% del total, aún no tienen posibilidad de instrumentar en sus territorios el acceso a la información dado que las legislaturas de las entidades federativas a las que pertenecen, no han concluido el procedimiento legislativo que culmine con la emisión de leyes en materia municipal sobre el tema del acceso a la información pública en los municipios.