

LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

Por SALVADOR VALENCIA CARMONA *

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO.—
3. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL: A) Primera reforma (20 de agosto de 1928). B) Segunda reforma (29 de abril de 1933). C) Tercera reforma (8 de enero de 1943). D) Cuarta reforma (12 de febrero de 1947). E) Quinta reforma (17 de octubre de 1953). F) Sexta reforma (6 de febrero de 1976). G) Séptima reforma (6 de diciembre de 1977). H) Octava reforma (3 de febrero de 1983). I) Novena reforma (17 de marzo de 1987). J) Décima reforma (23 de diciembre de 1999).—
4. OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES: A) Educación. B) Obligaciones ciudadanas. C) Normas financieras. D) Justicia y seguridad. E) Normas sociales y de desarrollo. F) Políticas y religiosas.—5. LA DEFENSA DEL MUNICIPIO, NECESIDAD INSTITUCIONAL Y URGENCIA NACIONAL.—6. LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES LOCALES. EL PROBLEMA DE LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS.—7. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES.—8. EL MUNICIPIO Y LA TUTELA CONSTITUCIONAL. LAS LIMITACIONES INICIALES.—9. EL VIRAJE DEL CRITERIO JURISPRUDENCIAL.—10. LA ECLOSIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

1. INTRODUCCIÓN

El municipio mexicano tiene su antecedente directo en el cabildo español, el cual a su vez fue resultado de la influencia romana, así como de elementos que aportaron los pueblos germánico y árabe. Solo conviene observar que se ha discutido el grado de influencia que los referidos pue-

* Investigador Principal del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

blos ejercieron sobre el municipio español, debate que también se ha recreado en la doctrina mexicana¹.

Cuando se produjo la conquista de México, Hernán Cortés fundó en lo que hoy es ciudad y puerto de Veracruz el primer ayuntamiento de América continental, argucia legal que en aquel momento le fue de utilidad para justificar sus poderes entonces disputados. Esta fórmula se aplicó luego en otras poblaciones y pronto se convirtió el municipio en una institución indispensable para la vida comunitaria. Sin embargo, más tarde la situación histórica de la península que siguió a la batalla de Villalar, no pudo menos que reflejarse en el municipio novohispano; prosperó una sujeción desproporcionada de éste hacia los órganos superiores, su libertad disminuyó al implantarse la enajenación de los oficios concejiles y la tardía implantación de las intendencias trastocó su funcionamiento poco antes de la independencia².

Durante el movimiento de independencia correspondió al municipio un lugar de avanzada: cerró filas contra la invasión napoleónica, encabezó los primeros movimientos independentistas, sirvió de órgano de transición entre las autoridades coloniales y los nuevos gobiernos surgidos de la emancipación.

Una vez obtenida su independencia, México atravesó —como los demás países latinoamericanos— un período crítico, en virtud de que la desaparición de la autoridad virreinal provocó un sensible vacío de poder, que favoreció el dominio de hombres fuertes o caudillos. Sin embargo, bajo la convulsión provocada por el caudillismo, subyacía el dilema mucho más profundo de una «sociedad fluctuante», en juicio de don Jesús Reyes Heróles, en la cual estaban en pugna dos órdenes, el colonial y el emanado de la independencia³.

La oscilación política referida se reflejó también en las leyes fundamentales y, consecuentemente, en el municipio. Durante el período independiente los textos constitucionales federalistas no regularon de manera efectiva el municipio, en el afán de respetar la autonomía de los estados, en tanto que los centralistas tuvieron el mérito de regularlo en la Ley Funda-

¹ En este sentido: CARLOS QUINTANA ROLDÁN, *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, 1995, pp. 39-41; TERESITA HUERTA RENDÓN, *Derecho municipal*, 2.ª ed, México Editorial Porrúa, 1995, pp. 76-77.

² Cfr. para el municipio en la Nueva España, véanse entre otros: TORIBIO ESQUIVEL Y OBREGÓN, *Apuntes para la historia del Derecho en México*, tomo II, Editorial Polis, México, 1938, pp. 220 y ss.; JOSÉ MARÍA OTS CAPDEQUI, *Manual de historia del Derecho español en las Indias*, tomo II, publicaciones del Instituto de Historia de Derecho Argentino, Buenos Aires, 1943, pp. 66 y ss.; MANUEL OROZCO Y BERRA, *Historia de la dominación española en México*, Antigua Librería Robredo, 1938, pp. 27 y ss.; BERNAL DÍAZ DEL CASTILLO, *Historia verdadera de la conquista de Nueva España*, México, Porrúa, 1968, pp. 138 y ss.

³ JESÚS REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, 2.ª ed., México, FCE., 1974, tomo II, p. XII.

mental, aunque sujetándola a los órganos superiores de gobierno. En tales condiciones, el municipio tuvo un accidentado recorrido a lo largo del siglo XIX, que lo condujo a un serio estado de postración y no le permitió desempeñar de manera eficiente sus tareas.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y EL MUNICIPIO

La revolución mexicana de 1910 experimentó una profunda simpatía por el logro de una plena libertad municipal, en respuesta a las difíciles circunstancias por las que atravesaban los ayuntamientos. Casi no hubo programa ni plan revolucionarios que no le diesen al municipio, directa o indirectamente, la debida importancia. Debido a ello cuando se aprobó la Constitución de 1917, se hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia⁴.

En la redacción original del artículo 115, que por cierto fue objeto de amplio debate en el Constituyente, se sentaron los siguientes postulados: a) en el encabezado de dicho artículo se definió la relación del municipio con el Estado, subrayándose que éste tomaría como «base de su división política y administrativa el municipio libre»; b) la forma de gobierno municipal, prescribiéndose en la fracción I, párrafo primero, que lo sería el ayuntamiento de elección popular directa; c) la libertad política para el municipio, fracción I, segundo párrafo, señalándose particularmente que no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; d) la autonomía hacendaria del municipio, fracción II, respecto de la cual se adoptó una solución que no rindió los resultados esperados, en virtud de que hizo depender dicha autonomía en última instancia de las legislaturas locales; e) la personalidad jurídica, fracción III, para que el municipio fuese investido de ella y pudiese actuar tanto en Derecho público como en el Derecho privado.

En la doctrina mexicana ha sido criticada la formulación original del artículo 115. En su momento, un clásico como es el maestro Tena Ramírez, señaló que el municipio libre ingresó a la Constitución con dos defectos sustanciales: no señalar específicamente las fuentes impositivas que correspondían al municipio y la forma de resolver los conflictos de éste con las

⁴ Sobre el municipio en la Constitución de 1917, entre otros: FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, vigésimo sexta edición, 1992, pp.143 y ss; HÉCTOR FIX ZAMUDIO y SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2001, pp. 975 y ss; MOISÉS OCHOA CAMPOS, *La reforma municipal. Historia municipal de México*, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1955, pp. 317 y ss; GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS, *La Administración municipal en México*, 4.ª ed., México, INAP-BANOBRAS, 1995, pp. 77 y ss.

autoridades estatales⁵. Por su parte, el distinguido jurista Jorge Carpizo, señaló que al municipio «se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba base de la división territorial y la base política y administrativa del Estado, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo»⁶.

Efectivamente, como se deduce del texto aprobado, pese a los mejores esfuerzos que realizó el Constituyente de 17, se debe subrayar que la redacción final del artículo 115 no logró plasmar en normas adecuadas los propósitos económicos y políticos que habían presidido los debates, en virtud de que la hacienda de los municipios quedó sujeta en última instancia a la voluntad de las legislaturas locales, tampoco se estableció finalmente la instancia adecuada para resolver los conflictos que se presentasen entre los municipios y los gobiernos de los estados y aun el federal, ni mucho menos se hizo mención a los servicios que por naturaleza propia deben prestar los ayuntamientos.

3. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Se han operado sobre el artículo 115 constitucional diversas modificaciones que han fortalecido al municipio mexicano, mismas que delinean los principios y actividades que les son propios, pero para que puedan funcionar en la práctica requieren de las garantías correspondientes. Cabe aclarar que algunas de las modificaciones al artículo en cuestión se refirieron a los gobernadores y las legislaturas de los Estados, pues en el precepto original había algunas reglas referentes a ellos y que ahora por un reacomodo aparecen en el artículo 116 constitucional.

A) Primera reforma (20 de agosto de 1928)

Se ajustó el mínimo de diputados que debían tener las legislaturas locales en proporción a los habitantes de cada entidad: siete para los de población menor a cuatrocientos mil habitantes, nueve en los que excediesen de ese número y no llegara a ochocientos mil y once en los superiores a dicha cifra. Se fundó la reforma en las consideraciones de que una legislatura local más reducida era menos onerosa, más eficiente y permitía una mejor selección de los representantes populares.

⁵ FELIPE TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, cit, pp. 153-154.

⁶ JORGE CARPIZO, *Estudios constitucionales*, 4.^a ed., México, Editorial Porrúa-UNAM, 1994, p. 511.

B) Segunda reforma (29 de abril de 1933)

Se agregó un segundo párrafo a la fracción I, que subsiste hasta la fecha, mediante el cual se extiende de manera notable el principio de no reelección en el aparato político, en virtud de que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos no podían ser ahora reelectos para el periodo inmediato; la misma prohibición se formuló para los legisladores, tanto federales como locales. Es oportuno señalar que en la actualidad se discute la conveniencia de eliminar dicha prohibición para legisladores y municipales, no así para el presidente de la República al cual se le prohíbe la reelección de manera absoluta, principio que ha sido válvula de seguridad para el sistema político mexicano.

C) Tercera reforma (8 de enero de 1943)

El texto de la reforma aprobada, relativa entonces al párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 constitucional, quedó en los términos siguientes: «Los Gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años». Es necesario añadir que antes de esta modificación duraban los Gobernadores cuatro años, pero sus mandatos se extendieron porque previamente se había ampliado también el mandato presidencial a seis años.

D) Cuarta reforma (12 de febrero de 1947)

Se adicionó la fracción I, con un párrafo en los términos siguientes: «En las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas». En la iniciativa de esta reforma se expresó que a través de ella «se establecería el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en aquel campo de la mayor importancia, como es el de la vida común del municipio».

E) Quinta reforma (17 de octubre de 1953)

Se suprimió el párrafo que recién acabamos de transcribir, en virtud de que se estableció la ciudadanía plena para las mujeres, que a partir de entonces tuvieron el derecho activo y pasivo en las elecciones federales, estatales y municipales, mediante reforma que se hizo al artículo 34 constitucional, que considera «ciudadanos de la República a los varones y a las mujeres» que tengan 18 años y un modo honesto de vivir.

F) Sexta reforma (6 de febrero de 1976)

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

G) Séptima reforma (6 de diciembre de 1977)

Se introdujo el sistema de minoría en la elección de legislaturas locales, así como del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese «cuando menos de trescientos mil habitantes o más». Esta iniciativa formó parte de la llamada reforma política de 1977, que tuvo el efecto de dinamizar los cuerpos legislativos locales y promover un mayor pluralismo en los ayuntamientos.

H) Octava reforma (3 de febrero de 1983)

Se reformuló de manera integral el artículo 115 constitucional, introduciéndose progresos notables para los municipios, entre ellos: se establecieron garantías para la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como en la revocación de munícipes; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate; se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el Gobierno del Estado colaborare cuando fuera menester; se consagró, la llamada «esfera económica mínima» de los municipios, haciendo una enumeración de sus ingresos; se reguló más ampliamente la representación proporcional en los ayuntamientos y se normaron las relaciones laborales de éstos con sus trabajadores⁷.

⁷ Para esta reforma, véanse: CARLOS QUINTANA ROLDÁN, *Derecho municipal*, cit., pp. 97 y ss.; PEDRO EMILIO HERNÁNDEZ GAONA, *Derecho municipal*, UNAM, 1991, pp. 31 y ss.; varios autores, *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núms. 8 y 9, abril-mayo, 1982-1983; SALVADOR VALENCIA CARMONA, «La nueva estructura constitucional del municipio», en *Nuevo Derecho constitucional mexicano*, editorial Porrúa, 1983, pp. 221-232.

I) Novena reforma (17 de marzo de 1987)

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

J) Décima reforma (23 de diciembre de 1999)

Se hicieron las siguientes modificaciones: reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno; precisiones a la autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones en los servicios públicos y en los ingresos municipales; asociación de municipios más amplia; reformulación en desarrollo urbano ecología y planeación regional. Esta iniciativa fue resultado del acuerdo que lograron varios partidos políticos nacionales y sus efectos pueden también considerarse positivos para el municipio⁸.

4. OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

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

A) Educación

Se refieren al tema educativo con relación al municipio los artículos 3º constitucional, en su encabezado y en la fracción IX, en los cuales se establece que el Estado mexicano, a través de la Federación, los Estados y los municipios, impartirá educación primaria y secundaria. Igualmente, según el artículo 73, fracción XXV, corresponde al Congreso de la Unión

⁸ Sobre esta reforma: JORGE FERNÁNDEZ RUIZ, MIGUEL PÉREZ LÓPEZ, JUVENAL ALEJANDRO NUÑEZ MERCADO y SALVADOR VALENCIA CARMONA, «La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115», *Cuestiones Constitucionales*, núm 4, enero-julio 2001, pp. 241 y ss.

dictar leyes encaminadas a distribuir de manera conveniente el ejercicio de dicha función educativa, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las infracciones aplicables a quienes no cumplan con las disposiciones relativas.

B) Obligaciones ciudadanas

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

C) Normas financieras

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

Otro aspecto importante son los empréstitos, para los cuales el artículo 117, fracción VIII, establece algunas prohibiciones que afectan a los municipios. En el primer párrafo de dicha fracción se prohíbe a los Estados,

y por ende a los municipios, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades particulares extranjeras o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Por otro lado, en el párrafo segundo de la misma fracción, se dice expresamente que los estados y los municipios «no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas», conforme a las bases que establezcan las legislaturas en cada ley y por los conceptos y montos que las mismas fijen en los respectivos presupuestos.

D) Justicia y seguridad

En algunos preceptos constitucionales se vincula al municipio con estas actividades, así tenemos: a) atribución a las autoridades administrativas, entre ellas obviamente las municipales, para practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que sean cumplidos los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales (artículo 116, párrafo once); b) aplicación de sanciones por las autoridades administrativas, entre ellas principalmente las municipales, por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente pueden consistir en multa y arresto hasta por 36 horas (artículo 21, párrafo primero); c) función de seguridad pública atribuida a los municipios, que se coordinarán con la Federación y entidades federativas en dicha materia (artículos 21, párrafos cuarto y quinto y 73, fracción XXIII); d) se ha reconocido a los municipios una facultad muy amplia para promover controversias constitucionales que esta institución pudiera tener con otros municipios, entidades federativas o la propia Federación (artículo 105 fracción I).

E) Normas sociales y de desarrollo

Algunas de estas facultades están en el texto fundamental: a) se ha otorgado plena capacidad a todos los municipios de la República, para «adquirir y poseer todos bienes raíces necesarios para los servicios públicos» (artículo 27 fracción VI); b) se dispone que el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, apartado A, fracción XXV, primer párrafo); c) se ha establecido la concurrencia del Gobierno federal, Estados y municipios en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil y actividades de-

portivas (artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I y XXIX-J, respectivamente).

F) Políticas y religiosas

Ciertos preceptos constitucionales relacionan al municipio con el proceso electoral y las actividades religiosas. En este sentido tenemos: a) se otorga el derecho a los partidos políticos nacionales a «participar en las elecciones estatales y municipales» (artículo 41, fracción I, párrafo primero); b) las Constituciones y las leyes de los Estados en materia electoral deben garantizar que las elecciones de los gobernadores, los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (artículo 116, fracción IV, inciso a); c) se atribuyen facultades y responsabilidades para los municipios, los Estados y la Federación respecto de las iglesias (artículo 130, párrafo final).

5. LA DEFENSA DEL MUNICIPIO, NECESIDAD INSTITUCIONAL Y URGENCIA NACIONAL

Han recibido los preceptos constitucionales una abundante y heterogénea regulación en el Derecho mexicano. En el afán de ilustrar las dimensiones de dicho marco jurídico, haremos una relación suscita de los principales aspectos en que se sustenta: a) diversas leyes federales que desarrollan los principios fundamentales; b) las Constituciones locales que dedican parte de su articulado a la institución municipal; c) las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas; d) el propio Derecho que generan las corporaciones municipales, que se encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Tan considerable serie de normas hablan de la relevancia que se concede al municipio, pero también hacen evidente el complicado y a veces contradictorio entramado jurídico que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad y de imprimirle mayor coherencia. Precisamente por ello se viene pugnando en nuestra realidad política por replantear varios de los diversos principios constitucionales y normas federales y locales que lo regulan, y por otro, el que los propios municipios hagan un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el Derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el municipio puede considerarse decisivo para su desarro-

llo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Si bien el municipio ha conquistado su lugar como instancia del poder público, y ha logrado que se inscriban en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda asimismo instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que le enfrentan con otros órganos de gobierno o con los propios particulares. Se han puesto en los últimos años los cimientos para una adecuada defensa del municipio en el Derecho mexicano, pero se requiere todavía perfeccionar los procedimientos establecidos y ensayar también otras formulas originales para resolver las múltiples diferencias que en la vida comunal se presentan.

En este artículo se hace un somero análisis de los diversos mecanismos que en nuestro orden jurídico se han establecido para la defensa del municipio. Se examinan inicialmente los procedimientos al respecto de las constituciones locales, enseguida las soluciones de la justicia administrativa local, y de manera preferente las controversias constitucionales a cargo de la Suprema Corte, que se han venido revelando como un medio de protección eficaz para los ayuntamientos.

Sin embargo, los progresos hechos hasta ahora no bastan, pueden llegar a ser ilusorios si los municipios carecen de mecanismos e instrumentos adecuados todavía más próximos y expeditos para defender los derechos y las garantías que les han sido conferidos.

6. LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES LOCALES. EL PROBLEMA DE LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

En el Derecho mexicano existe un vacío notorio para un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contribuido a la centralización judicial federal que padecemos. De este modo, ante la falta de órganos en las entidades que sean potencialmente capaces de hacer respetar de manera eficaz el marco constitucional y legal existente en materia local, así como puedan revisar de manera imparcial que las autoridades ajusten su actuación a dicho marco, se acude para reparar cualquier violación en materia municipal al juicio de amparo, a otros medios que dependen del Poder Judicial federal o al propio Senado de la República si los actos son políticos.

Es por ello que sostenemos que deben establecerse donde no los haya y fortalecerse donde fuere menester los medios efectivos de control de la constitucionalidad local, así como mejorar los procedimientos y los recursos de carácter legal y administrativo en este nivel, para que los conflictos jurídicos o políticos que surjan entre los poderes de un Estado y sus municipios, al igual que entre las mismas corporaciones municipales, tengan

instancias eficaces que revisen con equidad e imparcialidad los diversos actos de las autoridades tanto estatales como municipales.

Tales mecanismos de solución de conflictos, que deben consagrarse tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos pertinentes de las entidades, deben considerarse indispensables para el fortalecimiento del municipio, así como para una reforma municipal efectiva. Es tiempo ya que los Estados y municipios alcancen la mayoría de edad. Pero para introducir las medidas referidas, es menester que se rescate la dignidad de los poderes legislativos y judiciales locales, como está sucediendo en el ámbito federal, para que funcionen como efectivos contrapesos de los gobernadores, ganen en autonomía y conquisten la confianza ciudadana que hasta ahora prefiere acudir a las instancias federales, en virtud de que juzga, muchas veces con razón, que las instancias locales y los recursos administrativos establecidos no funcionan con la debida imparcialidad y están sujetos a factores políticos. De nada servirá que en la Constitución o en las leyes locales se establezcan mecanismos y medios de solución para los conflictos municipales, si éstos dependen en última instancia de la voluntad del poderoso en turno, sea el gobernador, legislador, o presidente municipal influyente.

En la actualidad nos encontramos con algunos estados que han empezado a introducir el control de la constitucionalidad local, como ha sucedido en Chihuahua desde hace algunos años y en Veracruz muy recientemente. Otro grupo de entidades federativas han también previsto en sus constituciones para solucionar los conflictos municipales la intervención del Congreso o del Tribunal Superior de Justicia locales, así como en algunos casos la intervención de ambos.

En Chihuahua⁹, en el artículo 200 de la Constitución, se ha establecido un recurso de queja ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado por violaciones de carácter constitucional local a las garantías penales, el derecho de petición o los derechos indígenas, establecidos respectivamente en los artículos 6, 7 y 8 del referido ordenamiento local. Esta queja se endereza contra la autoridad que haya infringido los mencionados derechos, por cierto generosamente regulados en el texto constitucional mencionado, correspondiendo al Tribunal hacer cesar el agravio e imponer la sanción que corresponda.

Por su lado, ha consagrado la reciente Constitución de Veracruz una protección mucho más amplia de la constitucionalidad local¹⁰, en virtud de que los artículos 110 a 120 ha establecido una Sala especial en el Tribunal para conocer de este tipo de conflictos. De acuerdo con dicho ordenamiento, la Sala Constitucional conoce de un juicio de protección de derechos

⁹ Constitución Política del Estado de Chihuahua. 17/06/1950 (12/05/1999).

¹⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave - 22/02/2000.

humanos de carácter local, así como de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones de omisión legislativa, también de carácter local. Tiene igualmente la referida Sala Constitucional un cometido interesante, obviamente de influencia anglosajona, que consiste en que puede despejar las dudas que se les presenten a los demás tribunales o jueces del Estado acerca de la constitucionalidad o aplicación de una ley local; dichas peticiones tienen un efecto suspensivo y debe resolverse en un lapso no mayor de treinta días.

En un buen número de constituciones se favorece al Congreso Local como el órgano idóneo para dirimir los conflictos que tengan los ayuntamientos. En este grupo se encuentran los siguientes estados: Aguascalientes, artículo 27, fracción XXI, señala como una facultad de Congreso «dirimir las controversias que no siendo de carácter judicial, se susciten entre los ayuntamientos»; Baja California Norte, artículo 27, fracción XXIII, indica que el órgano legislativo local puede «dirimir los conflictos que surjan entre el poder ejecutivo y los ayuntamientos»; Guanajuato, artículo 63, fracción V, atribuye al Congreso local «dirimir las controversias entre el municipio y entre éstos y los poderes ejecutivo y judicial»; Quintana Roo, en el artículo 75, fracción XXXVI, se expresa que el órgano legislativo puede «resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y entre éstos y el Ejecutivo del estado, salvo cuando tengan carácter contencioso»; Tabasco, en el artículo 36, fracción XX, se dice que el Congreso tiene facultad «dirimir los conflictos políticos y de límites entre el municipio y el estado y de los municipios entre sí»; Tlaxcala, en su artículo 54, fracción X, se dispone que el Congreso podrá «conocer de los conflictos que se presenten respecto de la integración, toma de posesión o del funcionamiento de los ayuntamientos, emitiendo la resolución que corresponda», además, en la fracción XXIV, se advierte que a dicho órgano le corresponde también «resolver en definitiva las controversias que surjan entre los municipios de la entidad y entre éstos y el ejecutivo»¹¹.

En otras constituciones se confía la resolución de los conflictos de los municipios al poder judicial local. Se ubican en este grupo: Colima, en el artículo 74, fracción VI, se prescribe que corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del estado «dirimir los conflictos que surjan entre los municipios y cualquiera de los poderes del Estado y que no sean previstos por la fracción XX del artículo 33 de esta Constitución» (esta fracción se refiere a las cuestiones de límites dentro los municipios que resuelve el Congreso

¹¹ Constitución Política del Estado de Aguascalientes - 13/08/1950 (ult. ref. 23/08/1998); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California - 16/08/1953 (ult. ref. 06/10/2000); Constitución Política del Estado de Guanajuato - 16/02 /1984 (ult. ref. 20/03/2001); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga (ult. ref. 12/09/1996); Constitución Política del Estado de Tabasco - 05/04/1919 (ult. ref. 30/12/2000); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala - 04/02/1982 (ult. ref. 18/05/2001).

local); Chihuahua, en el artículo 109, fracciones XIII y XIV, se señala que corresponde al Tribunal Superior de Justicia del estado, resolver las controversias entre los ayuntamientos y el Congreso, entre dos o más municipios, entre los municipios y el ejecutivo del estado¹².

Otras Constituciones han optado por fórmulas mixtas; hacen intervenir en algunos conflictos al legislativo y en otros al judicial locales. Siguen este sistema: Hidalgo, en su artículo 56, fracción XII, indica que es facultad del Congreso «resolver los conflictos que surjan entre dos o más municipios de la entidad, así como entre los ayuntamientos y el ejecutivo del Estado», y en el artículo 99 A, fracción XII, se señala como facultad del Tribunal «resolver los conflictos que surjan entre los municipios y el Congreso»; Durango, en su artículo 55, fracción XXXIV, se otorga facultad, por una parte, al Congreso local para resolver controversias entre los municipios, y entre éstos y el ejecutivo del Estado, y por otra, en el artículo 97, fracción IX, se da competencia al Tribunal Superior para dirimir los conflictos entre los ayuntamientos y los poderes del Estado (no precisa cuáles debe tratarse del Congreso); Oaxaca, en el artículo 59, fracción XII, se expresa que es facultad del legislativo «resolver los conflictos que surjan entre los ayuntamientos entre sí y los poderes del Estado», pero en el artículo 127, fracción V, se prescribe que el Tribunal Superior puede «conocer de las controversias que se susciten entre los ayuntamientos del Estado y el ejecutivo del mismo»; Zacatecas, en el artículo 65, fracción XXX, se dice que corresponde al Congreso «dirimir, en la vía conciliatoria los conflictos políticos entre el ejecutivo y judicial; de los municipios entre sí y con otros poderes estatales», y el artículo 100, fracción IV, se ordena que el Tribunal puede «conocer de las controversias que se susciten entre dos municipios y entre éstos y el estado en los casos que se ejerciten derechos no políticos»¹³.

Pero los mecanismos establecidos son insuficientes para una protección integral y efectiva del municipio. Hace falta extender dicha protección a otros aspectos de la acción municipal donde pueden surgir conflictos para los cuales los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos. En este sentido, precisa subrayarse la ausencia de tales mecanismos para dar respuesta a los conflictos o diferencias administrativas que surgen a menudo entre el municipio y los gobiernos de los estados y el federal, en el renglón de los convenios celebrados con dichas instancias.

¹² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima - 20/10/1917 (ult. ref. 26/07/2000); Constitución Política del Estado de Chihuahua. -17/06/1950 (12/05/1999).

¹³ Constitución Política del Estado de Hidalgo - (ult. ref. 09/05/1998); Constitución Política del Estado de Durango - 01/01/1917; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca - 15/04 /1922 (ult. ref. 24/03/2000); Constitución Política del Estado de Zacatecas - 04/02/1984 (ult. ref. 10/05/2000).

A este respecto, Janetti y Pontifes¹⁴, en un estudio que estimamos pionero en el tema, han señalado con agudeza las distintas posiciones que asume el municipio en su gestión administrativa en el contexto intergubernamental, cuando por medio de su ayuntamiento interviene en programas de origen federal o estatales, en los que puede actuar sea como beneficiario, operador o promotor o incluso como usuario, sin que su intervención tenga en muchas ocasiones la debida importancia. En consecuencia, agregan, hay que reconocer que «los mecanismos de resolución de controversias se encuentran en etapa de definición, sobre todo en casos donde el municipio actúa como consumidor o entidad de impacto de programas estatales directos»; así como en aquellos campos que cubren el «sistema de convenios que se generan en el marco de las relaciones intergubernamentales».

7. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES

Tienen su fundamento los tribunales administrativos locales en el artículo 116, fracción V, cuya letra dice: «Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones». Hay que agregar que esta reforma se produjo el 17 de febrero de 1987, aunque desde varios años antes varios Estados de la República habían establecido tribunales de esta índole, particularmente en materia fiscal, entre los primeros el de Tamaulipas de 1951, el de Colima de 1955 y el del Estado de México de 1958¹⁵.

Los Estados generalmente han seguido, expresan Fix Zamudio y Vásquez Alfaro, las legislaciones federal y del D.F en la regulación de los conflictos entre los administrados y las autoridades administrativas locales, pero sin un criterio uniforme, ya que se han desarrollado tres direcciones: a) en algunos Estados ciertos conflictos se han sometido al conocimiento de los tribunales ordinarios; b) en otros la resolución de las controversias se encomienda a organismos jurisdiccionales especializados, y los fallos de

¹⁴ MARÍA EMILIA JANETTI DÍAZ y ARTURO PONTIFES MARTÍNEZ, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 75 y ss., 102.

¹⁵ Para estos Tribunales, véanse: JOSÉ LUIS VÁSQUEZ ALFARO, *El control de la administración pública en México*, UNAM, 1996, pp. 191 y ss; JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho administrativo mexicano*, editorial Porrúa, 1997, pp. 354 y ss; HÉCTOR FIX ZAMUDIO y JOSÉ LUIS VÁSQUEZ ALFARO, voz «Tribunales administrativos de las entidades federativas», para el Diccionario Jurídico Mexicano (en prensa).

dichos organismos se combaten por conducto del juicio de amparo directo o de una sola instancia, y, c) finalmente, en varias Entidades, una vez agotados los recursos internos de carácter administrativo, los actos y resoluciones se consideran definitivos, y por lo tanto deben impugnarse por conducto del juicio de amparo indirecto de dos instancias.

Los tribunales administrativos de carácter local han venido ganado terreno en el país. Cada vez son más las entidades federativas que han instaurado este tipo de organismos, a la fecha existen en 19 entidades federativas. Han acogido la denominación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo los siguientes Estados en sus respectivas leyes: México (25 de diciembre de 1988); Jalisco (23 de diciembre de 1983); Guanajuato (24 de septiembre de 1985); Querétaro (27 de septiembre de 1985); Sonora (26 de enero de 1977); Guerrero (7 de julio de 1987); Veracruz (14 de febrero de 1989); Baja California (31 de enero de 1989); Yucatán (1.º de octubre de 1987); Nuevo León (1990); Sinaloa (26 de marzo de 1993); Morelos (14 de febrero de 1990); San Luis Potosí (21 de abril de 1983); Colima (12 de septiembre de 1996); Aguascalientes (28 de septiembre de 1999). Se mantiene el nombre de Tribunal Fiscal en el Estado de Tamaulipas, (29 de diciembre de 1951); en tanto que se lo denomina Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado de Tabasco, (19 de febrero de 1997). En Chiapas se han creado Salas mixtas del Tribunal Superior de Justicia del Estado, una en Tuxtla Gutiérrez y dos en regionales en Tapachula y Pichucalco, (27 de diciembre de 1987); y en Campeche se creó la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, establecida por la Ley Orgánica del Poder Judicial y cuyos procesos se tramitan de acuerdo con el Código de Procedimientos Contenciosos-Administrativos, de 4 de enero de 1997.

En general, el demandante en este tipo de juicios es el ciudadano que se opone a ciertos actos administrativos emitidos por las autoridades de los gobiernos de los Estados o de los municipios, con el propósito de que dichos actos sean anulados, aunque en ciertos casos las leyes autorizan también que se restituya al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido afectados o desconocidos. Cabe también precisar que estos recursos jurisdiccionales pueden también ser utilizados como medios de defensa por las propias autoridades municipales y locales, en virtud de que éstas pueden demandar también que se anulen ciertas resoluciones administrativas o fiscales que han sido favorables a un particular en lesión de sus intereses legítimos.

8. EL MUNICIPIO Y LA TUTELA CONSTITUCIONAL. LAS LIMITACIONES INICIALES

En diversos países del mundo ha venido desarrollándose una nueva disciplina que lleva el nombre de Derecho procesal constitucional, cuyo

objeto esencial es el análisis científico de los instrumentos que tienen por objeto la tutela de las normas constitucionales; a tales instrumentos de tutela se les denomina también garantías constitucionales en buen sentido técnico.

En nuestro país se está también abriendo paso hoy día la tendencia a estudiar de manera sistemática los referidos instrumentos de tutela constitucional, mismos que en conjunto integran lo que puede calificarse como Derecho procesal constitucional mexicano. Tales instrumentos, previstos en diversas normas de la Constitución Federal, son los siguientes: A) El juicio de amparo (artículos 103 y 107). B) Las controversias constitucionales (artículo 105, fracción I). C) La acción abstracta de inconstitucionalidad (artículo 105, fracción II). D) El procedimiento investigador de la Suprema Corte de Justicia (artículo 97, párrafos segundo y tercero). E) El juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción IV). F) El juicio político (artículo 110). G) Los organismos autónomos protectores de los derechos humanos inspirados en el modelo escandinavo del Ombudsman (artículo 102, apartado B)¹⁶.

De estos instrumentos, examinaremos solamente el papel que han jugado el juicio de amparo y las controversias constitucionales en relación con el municipio, en virtud de que en ellos se han generado progresos notorios para la institución que es objeto de nuestro estudio, aunque para lograrlos se tuvo que transitar un camino difícil, en virtud de que durante muchos años tales vías jurisdiccionales no ofrecieron respuesta eficaz a los conflictos que el municipio confrontó.

De este modo, en el amparo ha imperado la tesis de que sólo opera como instrumento de protección a favor del municipio cuando sufre un agravio personal y directo en aquellos intereses distintos a su carácter de autoridad, esto es, en sus funciones de Derecho privado. Así se concedía el amparo fundándose en el artículo 103 constitucional, en su fracción I, y en el artículo 9 de la Ley de Amparo, mismo que indica «las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o ley que se reclamen afecten los intereses patrimoniales de aquéllas».

A *contrario sensu*, la Suprema Corte ha señalado en diversas resoluciones que cuando el Gobierno federal, los Estados o los municipios actúan en protección de sus intereses en su carácter de entidades públicas, es decir, no patrimoniales, el amparo no es procedente. Específicamente, en el caso de los ayuntamientos, la Corte ha dicho: «ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de sus derechos privados, sino como una entidad pública, y para pro-

¹⁶ Cfr. HÉCTOR FIX ZAMUDIO y SALVADOR VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, cit., pp. 816 y ss.

tegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para ser incautados los arbitrios del municipio, debe sobreseerse dicho amparo»¹⁷.

Tampoco pudieron los municipios, además, acudir al amparo fundados en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, que contienen el llamado amparo «por invasión de esferas» o amparo «soberanía», porque tales fracciones si no sirvieron para resolver los conflictos entre los estados y la Federación, mucho menos tratándose de aquellos que afectaban a los municipios. Y no es que dichas fracciones no pudieran haber servido para dichos conflictos, sino que se les hizo depender de un criterio individualista muy restrictivo, requerían siempre para su operatividad del agravio personal y directo que hubiera sufrido una persona determinada.

A este respecto, desde hace muchos años y con vigoroso criterio, León Orantes, afirmaba que por excesiva protección al individuo había muerto el «amparo político» al no usar las referidas fracciones, con lo cual «en cierto modo se desnaturalizó el juicio de amparo» y esa misma obsesión individualista fue la causa de que «en la práctica, en un principio, la doctrina negará la procedencia del amparo contra leyes, y de que aun hoy se encuentre mutilado en la realidad el amparo a que se refieren las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, con detrimento de la pronta y expedita resolución de los conflictos entre la soberanía de los estados y el poder federal»¹⁸. En el mismo sentido, Juventino Castro, ha calificado de «insuficiente el control de la constitucionalidad», puesto que en el amparo por invasión de esferas se ha exigido que exista un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales, con lo cual «en realidad establece sistema *oblicuo* de defensa de soberanía de los estados (y ahora del Distrito Federal), frente a la arbitraria e ilegal invasión de la Federación o a la inversa», pero «no un sistema directo de defensa de la soberanía, accionado por los entes de la Federación, afectados por leyes o actos de otros entes de la misma especie»¹⁹.

En este contexto, se comprende que por no encontrar en el amparo los municipios una protección amplia y suficiente, tuvieron que recurrir a la controversia constitucional prevista en el artículo 105 constitucional, que en su texto original daba competencia la Corte para conocer de las contro-

¹⁷ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1987-1988, segunda parte, salas y tesis comunes*, p. 1342

¹⁸ Cfr. ROMEO ORANTES LEÓN, *El juicio de amparo*, 3.ª ed, México, editorial José M. Cajica, 1957, pp. 50 y ss. Por cierto, respecto del municipio, hace alusión el autor a la iniciativa del diputado Fernández Martínez presentada en el Constituyente de 1917 y que no llegó a discutirse, en la cual ampliaba las bases del artículo 101 constitucional (correspondiente al artículo 103) para referirse a las leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados que vulnerasen o restringiesen «la libertad de los municipios», así como los actos de las autoridades municipales que invadiesen las otras esferas.

¹⁹ JUVENTINO V. CASTRO, *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 43.

versias entre los Estados, los poderes de un mismo Estado o de éstos con la Federación, sin aludir expresamente a los municipios.

Bajo el texto primitivo del precepto mencionado las controversias constitucionales no fueron muy numerosas. Durante su vigencia se promovieron 55 controversias constitucionales; de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un Estado, 22 entre poderes de un mismo Estado, una entre estados, doce entre municipios y Estados y una entre un municipio y un Estado (Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Mediante la resolución de estas controversias se fijaron criterios sustantivos y procedimentales, estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo 105 no se promulgó la correspondiente Ley reglamentaria²⁰.

Como se advierte, pese a que los municipios habían sido ignorados en la regulación constitucional de las controversias, acudieron desde época muy temprana ante la Suprema Corte en ejercicio de este medio de defensa, pero el criterio que prevaleció en nuestro máximo tribunal fue que no tenían derecho a tal vía por no tener el carácter de un poder, pues sólo había los tres poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente además, tampoco podía ejercitar la controversia porque sólo tenían jurisdicción en parte del territorio de un Estado, y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte.

Desde 1919, la Suprema Corte sostuvo en una controversia constitucional que para nuestra doctrina constitucional era inadmisibles que el municipio tuviera el carácter de un poder, basándose en las siguientes consideraciones: «No obstante la autonomía y libertad que les ha concedido la nueva Constitución, no tienen todos los privilegios de un poder independiente, dentro del Estado. Reconocerles el carácter de poder independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país. El reconocimiento de municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades e independencia de los de los tres poderes, en que está dividido el poder público, es confundir la independencia de los municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia»²¹.

²⁰ Cfr. JOSÉ RAMÓN COSSÍO, «Comentario al artículo 105», *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, UNAM, tomo II, p. 1039. La enumeración incluye el caso Chihuahua.

²¹ Cfr. EZEQUIEL GUERRERO LARA y ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ, *La interpretación de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984, tomo I, pp. 80-81; aparece esta resolución en el tomo IV, p. 729. Controversia Constitucional entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, Ayuntamiento de Teziutlán, 29 de marzo de 1919, mayoría de ocho votos.

Años más tarde, en la controversia constitucional 12/35, la Suprema Corte añadió el argumento de la jurisdicción limitada del municipio para negarle el acceso a dicho medio de defensa, así sostuvo: «Aun cuando (los municipios) forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello, no obstante tales condiciones no otorgan a los municipios el carácter de ‘poder político’ a que se contrae al artículo 105 constitucional»; además, «por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a un fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias»²²

Finalmente, en la controversia constitucional 2/36, se corroboraron los argumentos que negaban al municipio el carácter de poder y evidenciaban su jurisdicción restringida, puntualizándose que: «los ayuntamientos no tienen el carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está utilizada por el Constituyente; pues aun cuando la base política y administrativa de los estados es el municipio libre, y aun cuando forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre el territorio de un Estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en la aludidas controversias», además, «el reconocimiento del municipio libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder»²³.

9. EL VIRAJE DEL CRITERIO JURISPRUDENCIAL

Hasta la década de los noventa del siglo XX estuvo vigente este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, pero entonces se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte y que abrieron definitivamente el acceso de dicha vía a tales corporaciones²⁴.

²² EZEQUIEL GUERRERO LARA y ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ, *op. ult. cit.*, tomo I, p. 650, que parece en el tomo XLV, p 3577, controversia 12/35, suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motúl, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio estado Carrillo Javier Arnaldo, 26 de agosto de 1935, unanimidad de 17 votos.

²³ EZEQUIEL GUERRERO LARA y ENRIQUE GUADARRAMA LÓPEZ, *Ibidem*, pp. 4704-705 aparece en tomo XLVIII, p 349, controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviados, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos; *La Constitución y su interpretación*, tomo II, pp. 1230 y 1231

²⁴ Para un estudio detenido de dichos casos, véanse: MARÍA A. HERNÁNDEZ CHONG CUY, *La defensa del municipio y las controversias constitucionales*, Universidad Panamericana,

Un par de casos iniciaron el cambio del criterio jurisprudencial. En las controversias 36/90 y 2/84, aunque la mayoría de los miembros de la Corte mantuvieron su criterio tradicional, se produjeron ahora votos particulares que sostuvieron que el municipio tenía el carácter de poder, fundándose en las reformas constitucionales que se habían operado en 1983 sobre dicha institución²⁵

Un paso definitivo se dio con el ahora llamado «amparo Mexicali», en revisión y con el número 4521/90, que había sido promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra los poderes legislativo y ejecutivo del mismo estado, en virtud de que dichas autoridades mediante decreto le habían disminuido sus participaciones federales. Paradójicamente, en su demanda el ayuntamiento, sabedor del criterio de la Corte, había sostenido de manera hábil que acudía a la vía de amparo y no a la de controversia, porque no tenía el carácter de poder. Aunque finalmente el amparo fue sobreseído, ello no mengua el valor de la resolución que otorgó al municipio el carácter de poder, considerándolo un tercer nivel de gobierno como los Estados y la Federación y que su estatus como ente se había transformado a partir de la reforma constitucional de 1983.

En la referida resolución, aprobada por mayoría y después de un intenso debate en el Pleno de 1 de febrero de 1991, se expresó que «el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno». Más adelante, se corrobora que «una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 Constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que la reforma (de 1983) le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del Estado»²⁶.

México 1997, pp. 62 y ss; ELISUR ARTEAGA NAVA, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, México, Grupo editorial Monte Alto, 1996, pp. 79 y ss.

²⁵ La controversia constitucional 36/90, fue promovida por el Ayuntamiento de San Luis Potosí en contra del H. Congreso y del poder ejecutivo de dicho Estado, resuelta en sesión del Pleno de 7 agosto de 1990, en tanto que la controversia 2/84 fue promovida por los municipios de Chihuahua, Hidalgo del Parral, Camargo, Ciudad Juárez, Delicias, Meoqui, Casas Grandes, todos del Estado de Chihuahua en contra de los poderes legislativo y ejecutivo del mismo Estado, resuelta en sesión de Pleno de 8 de mayo de 1991; los votos particulares en ambas controversias fueron del ministro Mariano Azuela y se engrosaron a las resoluciones.

²⁶ Cfr. ELISUR ARTEAGA NAVA, *op. ult. cit.*, pp. 142-143; MARÍA A. HERNÁNDEZ CHONG CUY, *op. ult. cit.*, pp. 72 y ss.

En estas condiciones, cuando se presentó la controversia constitucional 1/93, promovida por el ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, contra el gobernador y el secretario de gobierno de ese Estado, se declaró procedente dicha vía reproduciéndose las consideraciones medulares en que se había sustentado el caso anterior. La resolución determinó que era inválido el acuerdo del Gobierno del Estado que afectaba al servicio del registro civil en dicho municipio; dicho acuerdo so pretexto de la modernización integral del referido servicio, había ordenado que el Gobierno del Estado prestaría directamente dicho servicio en varios municipios del Estado de Chihuahua, entre ellos precisamente el del promovente.

En la resolución de la mencionada controversia, se señaló que la Legislatura del Estado había conferido tanto al ejecutivo como a los presidentes municipales el servicio indicado, expresando textualmente: «Por ende, si como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en la presente resolución, la Legislatura del Estado de Chihuahua al expedir el Código Civil de la entidad federativa determinó que el servicio del registro civil corresponde tanto al ejecutivo como a los presidentes municipales, resulta claro que dicha disposición legislativa no puede modificarse o revocarse a través de un acuerdo administrativo emitido por el titular del poder ejecutivo del Estado»²⁷.

10. LA ECLOSIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

El terreno estuvo así preparado para la reforma constitucional que se produjo en 1994, en la cual se reconoció de manera amplia y expresa en el artículo 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional en múltiples casos.

De este modo, en la referida fracción I, se abrió un abanico de posibilidades y al prescribirse que la Corte conocerá de controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: 1) la Federación y un municipio, inciso b de dicha fracción; 2) el Distrito Federal y un municipio, inciso f; 3) dos municipios de diversos Estados, inciso g; 4) un Estado y uno de sus municipios inciso h; 5) un Estado y un municipio de otro Estado, inciso j.

Al cobijo de la nueva regulación constitucional, ha venido ocurriendo una verdadera eclosión de las controversias constitucionales en materia municipal, fenómeno incitado en nuestro Derecho público tanto por el número de conflictos que han llegado a conocimiento de la Corte como por el contenido y precedentes que se han fijado en las resoluciones. Entre los años de 1993 al 2000 se han resuelto 126 controversias, las cuales, en su mayo-

²⁷ ELISUR ARETAGA NAVA, *Ibidem*, p. 183; MARÍA A. HERNÁNDEZ CHONG, *Ibidem*, pp. 86 y ss.

ría, han sido planteadas por los municipios y han sentado puntos relevantes para sus relaciones con los gobiernos estatales y aun con el federal²⁸.

Entre las resoluciones que han favorecido a los municipios, destacan las siguientes: a) interpretación más amplia del principio que prohíbe autoridades intermedias entre el municipio y el Gobierno del Estado, en las controversias constitucionales 2/95 promovida por el ayuntamiento de Monterrey contra el gobierno de ese Estado y el Congreso local; 54/96 promovida por el Ayuntamiento de Aguilillas y otro del Estado contra un acuerdo del gobernador de ese estado, y 4/98 promovida por el ayuntamiento de la ciudad de Puebla y otros municipios del mismo Estado; b) declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la Constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia 19/95, cuyo actor fue el Ayuntamiento de Río Bravo Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad; c) obligación del gobierno de una entidad federativa de transferir el servicio público de tránsito, incluso cuando se trata del lugar en que reside el gobierno estatal, controversia 25/98, promovida por el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz contra el gobernador, secretario general de gobierno y presidente de la Comisión Permanente de la Legislatura en ese Estado; d) se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos: en la controversia 27/97, el Ayuntamiento de Tarimbaro, Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia, y en la controversia 31/97, a favor del Ayuntamiento de Temixco, Morelos, respecto del acuerdo del Congreso que se declaró inválido y que desconoció la jurisdicción del municipio en ciertas áreas geográficas; e) se determinó ilegal la revocación hecha por el Congreso local del nombramiento de un presidente municipal en la controversia 32/97, promovida por el Ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México; f) se calificaron de inconstitucionales los comités de planeación para el desarrollo municipal, creados por la Ley de Hacienda del Estado de Puebla en la controversia 4/98, promovida por el Ayuntamiento de Puebla y otros once municipios; g) nulidad de un convenio por el cual el Gobierno del Estado de Sonora autoriza el desarrollo de un parque industrial, en la controversia 35/97 promovida por el Ayuntamiento de San Luis Río Colorado; h) lineamientos sobre la naturaleza y alcances de las participaciones y aportaciones federales, en las controversias 4/96, 5/96 y 4/98.

Ha habido también resoluciones que han acotado a los municipios o des-

²⁸ Información obtenida en la Unidad de registro de las Controversias y Acciones Constitucionales, así como en los CD-ROM Facultades Exclusivas 3.ª Versión, Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad, junio de 2000; La Constitución y su interpretación por el poder judicial de la Federación, agosto de 2000; Jurisprudencia y tesis aisladas IUS, abril de 2000.

lindado sus relaciones con el gobierno estatal y federal, entre las que sobresalen: a) declaración de invalidez del reglamento de seguridad y protección bancaria expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara por ser de competencia federal en la controversia 56/96, promovida por el Consejero Jurídico del Gobierno federal, en representación del Presidente de la República; b) declaración de invalidez de la parte relativa a transporte del reglamento de tránsito y transporte del municipio de Oaxaca de Juárez por ser materia de los poderes estatales, en la controversia 2/98 promovida por el Gobierno del Estado de Oaxaca; c) se determinaron válidos los requerimientos del Gobierno del Estado para que presentaran declaraciones patrimoniales el presidente municipal y otros servidores del ayuntamiento, en las controversias 3/93 y 4/95 que promovieron los Ayuntamientos de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, respectivamente; d) se reconoció la validez de la ley del gobierno local que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el Estado de Nuevo León en la controversia 2/95, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey; e) se determinó válida la disposición de la Constitución de Nuevo León que prohíbe a los ayuntamientos acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del Congreso del Estado, en la controversia 8/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey; f) se consideraron válidos los requerimientos del contador mayor de hacienda para fincar responsabilidad a integrantes del Ayuntamiento por conceptos de sobresueldos no autorizados por el Congreso local en las controversias 9/95 y 13/95, así como para reintegrar gratificaciones no aprobadas por el cuerpo legislativo local en la controversia 10/95; g) se declararon nulos varios acuerdos del cabildo del municipio de Puebla sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos, en la controversia 25/97 promovida por el poder ejecutivo de dicho Estado.

Sólo un comentario final. Nadie duda del enorme logro que entraña haber conferido el rango de poder al municipio, ni tampoco el acierto de haber mejorado su defensa a través del acceso a la controversia constitucional. Sin embargo, en el considerable número de controversias constitucionales promovidas por los municipios, hay también motivo de reflexión; revela hasta qué punto los mecanismos constitucionales y administrativos locales no están funcionando como una primera instancia de solución de conflictos entre los gobiernos de las entidades federativas y los municipios.

Esta situación requiere mejorarse en el futuro, si consideramos, asimismo, que muchos de esos conflictos no llegan a la instancia final de la Corte, por ausencia de asesoría adecuada o incluso por el desconocimiento de los ayuntamientos. Estimamos que las controversias, además, deben ser la excepción y no la regla para los ayuntamientos, por lo cual es preciso que para bien del federalismo y del municipio, se fortalezcan los mecanismos de solución de conflictos de carácter local y se imaginen otros nuevos para aquellas áreas que carecen de protección efectiva.