

DEFENSA Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS MUNICIPALES

Salvador VALENCIA CARMONA*

Para Jorge Wílker Velásquez, en reconocimiento a su labor pionera en la defensa internacional del municipio

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los mecanismos constitucionales locales.* III. *El problema de los mecanismos administrativos.* IV. *Los tribunales administrativos locales.* V. *El municipio y la tutela constitucional. Las limitaciones iniciales.* VI. *La eclosión de las controversias constitucionales.* VII. *Un comentario final.*

I. INTRODUCCIÓN

En el tema de la defensa y de la solución de los conflictos del municipio se han puesto apenas los primeros cimientos en el derecho mexicano, pero tal asunto requiere para su cabal desenvolvimiento que los procedimientos establecidos al efecto se perfeccionen, y se ensayen también otras fórmulas originales para resolverlos. Puede considerarse que este tema es clave para el fortalecimiento del municipio, el cual si bien ha conquistado su lugar como instancia del poder público y logrado que se incluyan en la ley fundamental derechos y garantías para su fortalecimiento, demanda también de instrumentos que den una respuesta pertinente a los conflictos que se le presenten con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

En este apartado se hace un somero análisis de los diversos mecanismos que las Constituciones locales establecen para resolver los conflictos municipales, del importante avance que ha tenido la justicia administrativa local

* Investigador titular de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

en los litigios que afectan a la institución en estudio, así como del pujante desarrollo que han tenido las controversias constitucionales como un medio de protección eficaz de los ayuntamientos.

Sin embargo, tales progresos pueden llegar a ser ilusorios si los municipios carecen de mecanismos e instrumentos adecuados para defender los derechos y las garantías que les han sido conferidas.

II. LOS MECANISMOS CONSTITUCIONALES LOCALES

En la doctrina mexicana se ha venido señalando el vacío notorio que existe de un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contribuido a la centralización judicial federal que padecemos. Efectivamente, 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 el que las autoridades de este nivel ajusten su actuación a dicho marco, se acude para reparar cualquier violación en materia municipal al juicio de amparo, a la controversia constitucional o aun a instancias legislativas o administrativas federales.

Sostenemos por ello que deben diversificarse y fortalecerse los medios efectivos de control de la constitucionalidad local, así como también mejorar los procedimientos y los recursos de carácter legal y administrativo, de tal modo que los conflictos jurídicos o políticos que surjan entre los poderes de un Estado y sus municipios, así como también 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 establecerse tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos pertinentes de las entidades, deben considerarse indispensables para el buen funcionamiento del municipio, así como para una reforma municipal efectiva. Es tiempo ya que los estados y municipios alcancen la mayoría de edad.

Però 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 las influencias políticas. 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, legisladores influyentes o un contumaz presidente municipal.

Ahora bien, cuando se examinan las Constituciones particulares de los estados del país se encuentran distintos medios y mecanismos para solucionar los conflictos entre los órganos locales.

Destaca recientemente el control de la constitucionalidad local que se ha introducido en algunos estados, como sucede con Veracruz, Querétaro, Tlaxcala, Coahuila, Guanajuato, Chiapas, Quintana Roo, Nuevo León y Estado de México.¹

La Constitución de Veracruz fue pionera en consagrar una protección mucho más amplia de la Constitución a nivel local, en virtud de que los artículos 56, fracciones I y II, 64 y 65 han 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 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 efecto suspensivo, y debe resolverse en un lapso no mayor de treinta días.

La mayor parte de las entidades federativas emplea los medios tradicionales. Han 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.

¹ A este respecto, Fix-Zamudio, Héctor, “El derecho procesal constitucional de las entidades federativas en el ordenamiento mexicano. Reflexiones comparativas”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, México, 2006; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Vega Hernández, Rodolfo (coords.), *Justicia constitucional local*, México, FUNDAP, 2003; “Derecho procesal constitucional local (La institución en cinco estados, 2000-2003)”, *Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 457 y ss.; Astudillo Reyes, César I., *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; “Reflexiones sobre los sistemas locales de justicia constitucional en México”, *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 1 y ss.

En un buen número de Constituciones locales 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 del Congreso “dirimir las controversias que no siendo de carácter judicial, se susciten entre los ayuntamientos”; Quintana Roo (artículo 75, fracción XXXVI) indica 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”; en Tabasco (artículo 36, fracción XX) el Congreso tiene como facultad “dirimir los conflictos políticos y de límites entre el municipio y el estado y de los municipios entre sí”.

En otras Constituciones se confía la resolución de los conflictos de los municipios al Poder Judicial local. Se ubican en este grupo: Colima (artículo 74, fracción VI) 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 local); Chihuahua (artículo 109, fracciones XIII y XIV) 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 estado.

Otras Constituciones han optado por fórmulas mixtas, algunas hacen intervenir para algunos conflictos al Legislativo y en otros al Judicial locales. Siguen este sistema: Durango, en su artículo 55, fracción XXXIV, 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 96, fracción XI, da competencia al Tribunal Superior para dirimir los conflictos entre los ayuntamientos y los poderes del estado (no precisa cuáles, deben tratarse por el Congreso); Oaxaca, en el artículo 59, fracción XII, expresa que es facultad del Legislativo “resolver en la vía conciliatoria, los conflictos que surjan entre los municipios entre sí y entre éstos y los poderes Ejecutivo y Judicial del estado”, pero en el artículo 106, apartado B, fracción I, señala que el Tribunal Superior puede “resolver las controversias de carácter contencioso que se susciten entre los municipios, entre sí y entre éstos y los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado”; Zacatecas, en el artículo 65, fracción XXX, dice que corresponde al Congreso “dirimir, en la vía conciliatoria, los conflictos políticos entre los poderes Ejecutivo y Judicial; de los municipios entre sí y con otros poderes estatales”, y el artículo 100, fracción IV, ordena que el Tribunal puede conocer de las controversias

que se susciten entre dos municipios y entre éstos y el estado en los casos en que se ejerciten derechos no políticos.

III. EL PROBLEMA DE LOS MECANISMOS ADMINISTRATIVOS

Los mecanismos establecidos no bastan para una protección integral y efectiva del municipio. Hace falta extender dicha protección a otros aspectos de la acción municipal, en los cuales también pueden surgir conflictos, y los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos. En este sentido, precisa subrayar 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 que efectúa con dichas instancias.

A este respecto, Janetti y Pontifes,² 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”.

IV. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES

Tienen su fundamento los tribunales administrativos locales en el artículo 116, fracción V, de la Constitución federal, que a la 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

² Janetti Díaz, María Emilia y Pontifes Martínez, Arturo, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 75 y ss., y 102.

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 algunos 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 1958.³

Los estados generalmente han seguido, expresan Fix-Zamudio y Vásquez Alfaro, las legislaciones federal y del Distrito Federal en la regulación de los conflictos entre los administrados y las autoridades administrativas locales, pero sin un criterio uniforme, ya que se han desarrollado en 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 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 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 (10 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), y Aguascalientes (28 de septiembre de 1999). Mantiene su nombre de Tribunal Fiscal en el estado de Tamaulipas (29 de diciembre de 1951), y se lo denomina Tribunal de Justicia Administrativa en el estado de Tabasco

³ Para estos tribunales véanse: Vásquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, pp. 191 y ss.; González Pérez, Jesús, *Derecho administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1997, pp. 354 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor y Vásquez Alfaro, José Luis, "Tribunales administrativos de las entidades federativas", *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 3799-3801.

(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 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 del 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.

V. 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 denominan también “garantías constitucionales” en buen sentido técnico.⁴

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, párrafo 2); *e*) el juicio para la protección de los derechos político-electorales (artículo 99, fracción V); *f*) el juicio político (artículo 110),

⁴ Sobre este punto, Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 216 y ss., 802 y ss.

y g) los organismos autónomos protectores de los derechos humanos, inspirados en el modelo escandinavo del *Ombudsman* (artículo 102, apartado B).

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 9o. 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 protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para ser incautados los arbitrios del municipio, debe sobreseerse dicho amparo”.⁵

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 si tales fracciones no sirvieron para resolver los conflictos entre los estados y la Federación, mucho menos tratándose de aquellos que afectaban a los municipios.

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

⁵ *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1987-1988*, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 1342.

individualista fue la causa de que “en la práctica, en un principio, la doctrina negará la procedencia del amparo contra leyes, y de que aún 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”.⁶ 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 [un] sistema oblicuo de defensa de [la] 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”.⁷

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 a la Corte para conocer de las controversias 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 reglamentaria.⁸

⁶ Cfr. Orantes León, Romeo, *El juicio de amparo*, 3a. ed., México, 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 vulneraran o restringieran “la libertad de los municipios”, así como los actos de las autoridades municipales que invadieran las otras esferas.

⁷ Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, UNAM, 1991, p. 43.

⁸ Cfr. Cosío, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. II, p. 1039. La enumeración incluye el caso Chihuahua.

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 habían los tres tradicionales reconocidos constitucionalmente; además, tampoco podían ejercitar las controversias 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.- Id. Reconocerles el carácter de poder independiente, alteraría las doctrinas admitidas y sustentadas por todas las Constituciones que se han promulgado en el país.- Id. El reconocimiento de municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los estados de la Federación no implica, en ninguna forma, que los municipios adquieren todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder.- Id. Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades e independencia de las 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.⁹

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 que: “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 una

⁹ Cfr. Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, *La interpretación de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, México, UNAM, 1984, t. I, pp. 80 y 81; aparece esta resolución en el t. 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.

fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias⁹.¹⁰

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 las aludidas controversias... 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.¹¹

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 corporaciones.¹²

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 mantuvo 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 institución.¹³

¹⁰ Guerrero Lara, Ezequiel y Guadarrama López, Enrique, *op. cit.*, t. I, p. 650, que aparece en el t. 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.

¹¹ *Ibidem*, pp. 1705-4704, aparece en el t. XLVIII, p. 349, controversia 2/36, Tremari Arturo y coagraviados, 6 de abril de 1936, unanimidad de 16 votos; t. II, *La Constitución y su interpretación*, pp. 1230 y 1231.

¹² Para un estudio detenido de dichos casos véanse: Hernández Chong Cuy, María A., *La defensa del municipio y las controversias constitucionales*, México, Universidad Panamericana, 1997, pp. 62 y ss.; Arteaga Nava, Elisur, *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad*, México, Grupo Editorial Monte Alto, 1996, pp. 79 y ss.

¹³ 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

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 el 1o. 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”.¹⁴

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 Pleno del 7 de 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 del Pleno del 8 de mayo de 1991; los votos particulares en ambas controversias fueron del ministro Mariano Azuela y se engrosaron a las resoluciones.

¹⁴ *Cfr.* Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, pp. 142 y 143; Hernández Chong Cuy, María A., *op. cit.*, pp. 72 y ss.

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.¹⁵

VI. 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 se prescribe que la Corte conocerá de controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: la Federación y un municipio, inciso *b* de dicha fracción; el Distrito Federal y un municipio, inciso *f*; dos municipios de diversos estados, inciso *g*; un estado y uno de sus municipios, inciso *h*; 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 inusitado 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 1993 y 2000 se han resuelto 126 controversias, las cuales, en su mayoría, han sido planteadas por los municipios y han sentado puntos relevantes para sus relaciones con los gobiernos estatales y aun con el Federal.¹⁶

¹⁵ Arteaga Nava, Elisur, *ibidem*, p. 183; Hernández Chong, María A., *ibidem*, pp. 86 y ss.

¹⁶ Información obtenida en la Unidad de Registro de las Controversias y Acciones Constitucionales, así como en los discos compactos Facultades exclusivas, tercera 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.

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 a que ya se hizo referencia.
- 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, controversias 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 constitucional 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 municipio 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 deslindado 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.

El ritmo de las controversias ha crecido en intensidad, vía jurisdiccional que muchos municipios han utilizado.

Según informa la Corte, entre 1995 y 2000 se resolvían en promedio 27 controversias anualmente, en tanto que en el último lustro, de 2005 a 2009, se han resuelto en promedio 87 controversias por cada año estadístico, es decir, 3.2 veces más de las que se resolvían en los primeros años. El mayor número de controversias fueron promovidas por los municipios. Se constata

la controversia como vía privilegiada para los municipios en los datos que la propia Corte suministra, como se deduce del siguiente cuadro.¹⁷

<i>Año</i>	<i>Promovidas por municipios o delegaciones políticas del Distrito Federal</i>	<i>Promovidas por entidades federativas</i>	<i>Promovidas por la Federación</i>	<i>Total</i>
2009	83	33	7	123
2010	59	26	7	92
2011	87	39	6	132
2012	97	16	3	116

VII. UN COMENTARIO FINAL

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.

¹⁷ Cfr. Informes de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en: http://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Paginas/trans_int_labr.aspx (consultada el 29 de mayo de 2013).