

## CAPITULO SEGUNDO

# EL DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL O LOCAL

### A) El Estado

#### 1.- Atribuciones.

Las atribuciones de los Estados miembros de la Federación, se encuentran reguladas por el artículo 116 de la Carta Magna, antes estudiado<sup>72</sup> más sin embargo, por el tema objeto de este estudio solamente se transcriben a la letra las siguientes fracciones.

"Artículo 116. el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V. 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;<sup>73</sup>

VI. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias;

VII. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

---

<sup>72</sup> Remitimos al lector a lo expuesto en el capítulo primero y más concretamente a las páginas 8 a 16 de esta obra

<sup>73</sup> Cabe hacer la aclaración de que el contenido de esta fracción se encontraba hasta antes de la reforma del 22 de agosto de 1996, en la fracción IV del mismo artículo

## 12. La supremacía constitucional ante el numeral 124 de la Carta Magna.

Como quedo establecido en el capítulo primero apartado g) referente a que en México cuando existe una aparente contradicción entre una norma federal y una local debemos examinar qué autoridad es competente respecto de esa materia, pues así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>74</sup>

Es por ello que debemos empezar por analizar la competencia de los Tribunales de los Estados; pero en especial los que se encuentran en nuestro Estado: Tribunal Superior de Justicia, Jueces Comunes, Juntas Locales y demás Tribunales, se origina en la Constitución General y como acertadamente lo señala el maestro Elisur Arteaga Nava: "*es ella la medida definitiva y suprema*"<sup>75</sup> y agrega:

"Los Tribunales locales, junto con los federales, contribuyen a hacer efectivo el principio de legalidad y de una u otra forma, son instrumentos que legitiman el tipo y al sistema de denominación que se da en el país. Gozan de una cuádruple competencia: aplican la Constitución, las leyes federales y los tratados; a nivel local, aplican la Constitución y las leyes estatales."<sup>76</sup>

Por lo que toca al tema a tratar en este apartado, él mismo manifiesta que:

"Independientemente de la distribución de competencias que deriva del artículo 124, el campo de la acción de los jueces de los Estados, facultades, limitaciones, obligaciones, prohibiciones e inhibiciones, se ve circunscrito primeramente por la Constitución General y, en segundo término, por las Cartas y leyes locales."<sup>77</sup>

Es de sobra sabido que por mandato de los artículos 14 y 16 de la Constitución General, todos los jueces están obligados a respetar los derechos procesales que para los individuos derivan de la Carta Magna. Los legisladores locales, al dictar las leyes orgánicas respectivas y los códigos de procedimientos y de actuación

<sup>74</sup> Tesis visible en la página 551 siguiente de esta obra

<sup>75</sup> Elisur Arteaga Nava *Ob. Cit.* p 551

<sup>76</sup> *Ibid.* p 551

<sup>77</sup> *Ibid.* p 551

correspondientes están obligados a establecer los sistemas adecuados a fin de que se respeten y se hagan efectivos

Es necesario hacer una aclaración, esta obligación de los jueces derivada de la Constitución Política, no se encuentra consagrada en este ordenamiento, para las entidades públicas de menor jerarquía, pues el único numeral que se refiere a esta situación es el 124 y este exclusivamente señala las facultades de los poderes federales y los de los Estados, olvidándose por completo de las facultades o atribuciones de los Municipios por lo que para saber cuáles atribuciones les pertenecen tenemos que atender, en el caso de Nuevo León, a la Constitución Local, Ley Orgánica de la Administración Pública, ambas del propio Estado

### 3 La división de poderes.

Retomando las ideas expuestas en el apartado "f" del capítulo primero, de esta investigación tomaremos este epígrafe como conclusión de aquel sobre este particular, puesto que solo nos resta por señalar la diferencia que existe entre las tres funciones a saber legislativa, ejecutiva y judicial y los órganos o niveles de gobierno: federal, estatal y municipal

Durante años el principio de división de poderes fue considerado como un esquema o marco lo suficientemente amplio para dar cabida a todas las funciones del Estado, al punto que cualquier intento por desbordarlo era visto como una conculcación de la libertad, o propiciaba un intento por lograr las reducciones o interpretaciones necesarias para que cualquier nuevo órgano o función tuviera en él cabida. Con el correr del tiempo y la progresiva expansión de las actividades del Estado, el esquema de división tripartita de poderes se percibió insuficiente. Por lo que, en la actualidad como lo señaló muy acertadamente, el maestro José Ramón Cossío Díaz, ya no se puede sostener el principio de división de poderes, al manifestar que *la especialización de los procedimientos litigiosos, la necesidad*

de conducir los cada vez más importantes procesos electorales,..." <sup>78</sup> y sigue manifestando este autor: "...dieron lugar a nuevos órganos estatales cuya ubicación dentro del esquema fue cada vez más difícil." <sup>79</sup>

Y por su parte, el Lic. Adolfo J. Treviño en la conferencia antes citada, manifestó sobre el particular que: "ya no se puede sostener una división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial" <sup>80</sup> mas sin embargo, fue omiso en esa ocasión, en cuanto a señalar según su apreciación muy particular, cual sería entonces la forma de dividir al Supremo Poder para su ejercicio y que quedara plasmado dentro del contenido del artículo 49 constitucional primer párrafo

Nosotros en este sentido opinamos igual, mas también proponemos que el numeral en comento quede redactado de la siguiente manera "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal." Y como no existe en la actualidad, argumento jurídico válido para no reformar en este sentido dicho numeral, si acaso existiría un sentimentalismo por las ideas expuestas de Locke y Montesquieu, al crear la división tripartita del poder, que es uno solo y exclusivamente se divide para su ejercicio, por lo que no encontramos fundamentos jurídicos para llegar a la conclusión de que se divida para su ejercicio solo en tres órganos y no en los que sean necesarios para el mejor ejercicio de dicho poder

## B) El municipio.

### 1 Definición

Para Gabino Fraga el Municipio "no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente

---

<sup>78</sup> José Ramón Cossío (Cruz), *Constitución, Tribunales y Democracia* México, Ed. Themis, 1998, p. 63

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 63

<sup>80</sup> Adolfo J. Treviño, "Conferencia sobre la justicia administrativa", en *Revista de la CFE*, 1991, en el número de 1991 en la CFE, México, No. 1, p. 10

establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada <sup>81</sup>

No coincidimos con la definición antes expuesta porque el Municipio siempre ha tenido, aunque no se le reconozca jurídicamente, un cuerpo directivo que ejerza las tres funciones; pero siempre en la elaboración, ejecución y aplicación judicial de la ley, siga las reglas de separación lógica de funciones legislativa,<sup>82</sup> ejecutiva y judicial.

Para Julio D' Acosta el Municipio "es un gobierno ejercido por los miembros de una colectividad en un territorio y época determinados, para la satisfacción de necesidades colectivas o la realización de su bien común específico."

De la definición anterior, se infiere que el Municipio como comunidad natural, tenga el poder, el derecho subjetivo correlativo del deber de realizar el bien común y derivado de éste de darse sus normas, prever a su ejecución y juzgar sobre su aplicación. Es decir, debe tener sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial, sin que esto signifique que el mismo grupo que dirige la comunidad no pueda legislar, ejecutar las leyes y juzgar conforme a ellas, sino que debe organizarse en diferente forma para el desempeño de cada función.<sup>83</sup>

De lo expuesto con antelación se pudiera pensar en el rompimiento del principio consagrado en el artículo 49 constitucional,<sup>84</sup> antes transcrito, siguiendo el argumento razonado por el Licenciado Adolfo J. Treviño al estatuir que:

---

<sup>81</sup> Gabino Haza *Derecho Administrativo*, México Ed. Porrúa, 1992, p. 219.

<sup>82</sup> En México, en la actualidad, los Municipios carecen de órgano legislativo autónomo. Las funciones legislativa y judicial de orden municipal corresponden a los poderes de cada Estado. Similares semejante acontece en el Distrito Federal, en donde la función legislativa corresponde al Congreso de la Entidad, pero le dispone el artículo 73, fracción VI constitucional atribución del cad.

<sup>83</sup> Julio D' Acosta *El fuero del Municipio*, México, Jus, 1958, p. 202.

<sup>84</sup> Véase página 12 de este estudio.

"El Municipio forma parte del Estado, ya que el sistema político-jurídico mexicano está sostenido en una división de poderes que es el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial no incluye como poder aparte al Municipio. Entonces, dentro de la estructura jurídica del Municipio pertenece al Estado y los actos que dicten son estatales; ellos son autoridades estatales aunque se les llame Municipios y sea libre para administrar su hacienda no para integrarla, la integración la hace el Congreso del Estado e incluso muchas de las resoluciones, los órganos administrativos del Municipio son resueltos por autoridades estatales dentro del organigrama del Estado, o sea, que forman parte de la estructura del Estado y como está controlada por el Estado, por el Gobernador, las leyes o reglamentos que dicta tienen que estar fundados también en bases que expida el Congreso, o sea, que tienen una autonomía plena; la autonomía que tiene es para manejar su hacienda y hasta ahí llega; forma parte del Estado, y consecuentemente debe considerarse como autoridad en sentido lato como dentro de la estructura gubernamental no debe sostenerse siquiera esa confusión que ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación."<sup>86</sup>

A nuestro criterio, el Licenciado Adolfo J. Treviño, se ha basado para decir que ha sido resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en dos tesis de jurisprudencias principalmente, ambas se interrelacionan entre sí, la primera de ellas, se refiere al principio de división de poderes que en este momento estamos tratando y la manifestó en la conferencia dictada en la UdeM y la segunda, aparece publicada en su libro titulado "Tratado de derecho Contencioso Administrativo", la cual hace alusión al tema a desarrollar en esta investigación. A continuación se transcriben las tesis de jurisprudencia antes referidas:

**MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS.** Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aún cuando los mismos forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, tienen, por consiguiente, personalidad jurídica para todos los efectos legales ello no obstante tales condiciones no contribuyen a los Municipios el carácter de poder político a que se contrae el artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte con motivo de las controversias que se susciten entre un ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella esta limitada a una fracción del mismo y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte competencia para intervenir en las aludidas controversias *Pleno, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XLV, Pagina 3577*

#### PRECEDENTES

<sup>86</sup> Adolfo J. Treviño Garza. *Ob. Cit.* Pp. 360-361 de esta obra

Controversia constitucional 2/19358 entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatan y los poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado Promovido por Carrillo Javier Arnaldo en funciones de Presidente Municipal Unanimidad de 17 votos Tesis relacionada con jurisprudencia 117/85

**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ESTATAL, TRIBUNAL DE LO.** Las constituciones y leyes locales que lo facultan para resolver las controversias entre los particulares y las autoridades municipales no atentan contra la esfera competencial de los ayuntamientos De conformidad con la exposición de motivos y los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Union que intervinieron en el procedimiento de enmienda constitucional que culminó con la modificación de varios artículos de la Ley Fundamental en materia de Administración de Justicia, cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete en relacion con el artículo 116, fracción IV que establece la facultad de las legislaturas locales instituir en las constituciones y leyes de los Estados Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomia para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la "Administración Publica Estatal" debe interpretarse que dentro de esta se contemplan las autoridades municipales Esto es así en virtud de que fue la teleología de la reforma el reinstaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de Derecho, mediante la creación de estos órganos jurisdiccionales que velaran por el respeto de los derechos de los gobernados En consecuencia la creación y actuación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatal al dirimir las controversias entre los organos municipales y los particulares, no merma limita o restringe la esfera competencia que les otorga la Constitución General de la Republica o las demas leyes estatales

Nosotros no creemos que suceda tal rompimiento en dicho principio, como lo manifiesta el Lic. Adolfo J. Treviño pues como se puede observar en el transcurso del tiempo han surgido reformas y tesis jurisprudenciales tendientes al fortalecimiento constitucional del Municipio, baste para sustentar lo que antecede, la reforma al artículo 105 constitucional que otorga al Municipio la posibilidad de ocurrir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en defensa de sus atribuciones constitucionalmente reconocidas, y el criterio actual de nuestro más Alto Tribunal de Justicia al considerar al Municipio como un poder político.<sup>67</sup>

En síntesis, podemos decir que el Municipio es una unidad independiente y autónoma, siendo un poder de facto dentro del Estado y se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, siendo ésta un elemento *sine*

<sup>66</sup> Adolfo J. Treviño Garza *Op. Cit.* México Ed. T. U. S. A. 1997 Pp. 16-17

<sup>67</sup> Véase página 95 y siguientes de este libro

*qua non* de la prestación de los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada

## 2. Consagración del Municipio por el Constituyente de Querétaro de 1917.<sup>88</sup>

No podemos contemplar al Municipio en la única visión de entidad descentralizada, aunque administrativamente sea su primaria connotación. Como tampoco podemos quedarnos con la aislada comprensión de un fenómeno administrativo elevado a rango político: la adopción de la institución jurídica del Municipio mexicano adquiere un singular perfil en el Constituyente de Querétaro de 1917. La segunda comisión de constituciones de este Congreso al estudiar el proyecto del Primer Jefe claramente expresó que el establecimiento del Municipio libre venía a constituir la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857.

Por supuesto que el Municipio encaja perfectamente en la forma típica de la descentralización del Poder, dado que todo Municipio es primeramente una forma natural y primigenia de organización comunal: esta característica natural de todo Municipio adquiere una singular importancia dentro de nuestra composición política y democrática, pues de esta forma, el Municipio se consolida como fundamental institución dentro de la organización política mexicana en su conjunto.

## 3. El desarrollo constitucional de los Municipios.<sup>89</sup>

El Constituyente de 1917, con gran visión crea desde el orden federal al Municipio como una institución, especificando las bases fundamentales, que correspondían a su entorno normativo y a su estructura, bases que los Estados debían

---

<sup>88</sup> Jacinto Gajá y Escalera. *El Federalismo Mexicano*. México Ed. Porrúa 1985 P. 216

<sup>89</sup> Dr. Raúl Olmedo Carranza. *La reforma municipal de 1983, una nueva concepción del orden normativo*. Artículo inserto dentro de la obra titulada 'Reformas constitucionales del Renacimiento Nacional' compilador Leonel Péreznielo Castro México Ed. Porrúa 1987 Pp. 237-252



ampliar y desarrollar de acuerdo con su propias y particulares circunstancias, pues como se puede observar en la Carta de 1857, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de los Municipios, ocupándose únicamente de la forma popular de elección de las autoridades municipales, y reservando a los Estados la facultad de organizar su régimen interior.

Se revelaba necesario incorporar a los Municipios en la tarea de gobernar y de promover el desarrollo, como ya lo preveía la Constitución de 1917. Y para ello se requería que tanto el gobierno federal como el gobierno estatal descentralizaran y distribuyeran poder hacia el gobierno municipal: poder político, administrativo, económico, cultural, a fin de poder promover el desarrollo, activando las capacidades productivas de sus comunidades y fomentando la participación de los ciudadanos en las tomas de decisiones y en la ejecución de las mismas.

De las nueve reformas hasta donde sabemos que se hicieron al artículo 115 a partir de su establecimiento en la Constitución de 1917, puede observarse que casi todas contribuyeron a enriquecer la democracia en cuanto al aspecto electoral se refiere. Por lo demás fueron bastante restringidas, al concentrarse en aspectos que no beneficiaron directamente al Municipio en comparación con las reformas de 1983, promovidas por el entonces Presidente de la Madrid. Para ello, basta observar lo estatuido por cada una de ellas.

La primera reforma se publicó el 20 de agosto de 1928 y no atañe directamente al Municipio sino a la integración de las legislaturas locales.

La segunda reforma consistió en una adición al artículo 115, publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933. Mediante ella se incorporó el principio revolucionario de la no-reelección en el régimen municipal. También se adicionó este principio en cuanto a los Gobernadores de los Estados y los Diputados de las legislaturas locales.

La tercer reforma se llevo a cabo el 8 de enero de 1943, y se refiere a la duración en el cargo de los Gobernadores, ampliando el término de 4 a 6 años.

La cuarta reforma reviste una especial importancia. A través de ella se otorgó el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de una concepción general de igualdad política y de superación cívica. Dicha reforma fue publicada el 12 de febrero de 1947.

En el gobierno de Don Adolfo Ruiz Cortines se publicó la quinta reforma, mediante la cual se reconoció la ciudadanía a las mujeres. Por tal razón se suprimió la reforma anterior.

La sexta reforma fue publicada el 6 de febrero de 1976, y modifica el texto de las fracciones IV y V del artículo 115, en los siguientes términos: "IV.- Los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia. V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia."

La séptima reforma al artículo 115, se efectúa durante la gestión del Presidente José López Portillo y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. La reforma consistió en una adición al último párrafo de la fracción III. El texto fue el siguiente: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación

proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes."

La más importante y trascendente reforma realizada en 1983, inicio y aún continúa un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Y, en consecuencia, se ha iniciado un proceso dinámico de concertaciones y de convenios entre ellos. La reforma municipal ha generado un nuevo continente normativo, que se integra con la reforma al artículo 115 constitucional, la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal, la reglamentación municipal y la normatividad que va derivando de la progresiva descentralización de funciones y recursos del Gobierno Federal y estatal hacia el gobierno municipal.

Esta reforma tiene por objetivo primordial según las ideas expresadas por el Lic. Miguel de la Madrid es crear un *tercer nivel de gobierno*<sup>90</sup> más. Al respecto el entonces Presidente de la República reitero:

Se tienen que revisar los esquemas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para con un procedimiento gradual, pero profundo y eficaz, examinar que competencias deben quedar atribuidas a la Federación y cual, en consecuencia, a los Estados y a los Municipios.

En la medida en que no proceda una revisión inmediata de esta distribución de competencias podemos operar por la vía de la concertación y por la vía de delegación de facultades.

En este proceso procuraremos llegar más efectivamente al fortalecimiento del Municipio y no sólo de los gobiernos de los Estados. La centralización se da tanto con relación al gobierno federal respecto a los gobiernos municipales. La descentralización tiene que abarcar, pues, los tres órdenes de gobierno.

En este orden de ideas, la política del Presidente Miguel de la Madrid ha sido crear un tercer nivel de gobierno, mas sin embargo se ha reiterado en muchas ocasiones que el gobierno del Municipio no puede considerarse como un tercer nivel

<sup>90</sup> Véase epígrafe "tercer nivel de gobierno" visible en la página 99 de este libro.

de gobierno más, porque esta supeditarla a la competencia del Estado a que pertenece.

Sobre el particular Francisco Ruiz Massieu señala: "...el Municipio a excepción de las cuestiones expresamente resueltas por la Constitución, cae en la órbita de los Estados y su reglamentación no es, en principio, de la competencia federal. ...Los Municipios son una modalidad de la descentralización política y administrativa de los Estados..."

El autor en cuestión fundamenta sus opiniones con base en la teoría de las decisiones políticas fundamentales que constituyen la esencia y la estructura de nuestro sistema político mexicano, y agrega que en México esas decisiones consisten en la soberanía, la declaración de derechos humanos, el sistema representativo, el régimen federal, el control de la constitucionalidad, y la división de poderes.

Sobre el principio de división de poderes dice: "...consiste en que no podrán reunirse dos o más de esos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, según reza el artículo 49, con las excepciones que la Constitución General y las locales previenen. En los términos de esa noción, un Estado no podría fijar al ayuntamiento una competencia integrada con funciones de naturaleza legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, pues al reunir las en una sola corporación se violaría la decisión política fundamental que examinamos, contra la cual no pueden privar normas de carácter local, sean estas o no constitucionales." Argumento el anterior, que según él mismo autor se convierte en el primer obstáculo para crear un tercer nivel de gobierno.

En opinión del Dr. Raul Olmedo Carranza, la tesis sustentada por Ruiz Massieu es perfectamente válida; sin embargo, no hay que olvidar que las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional han abierto todo un nuevo marco de facultades al Municipio. De esta manera, el reconocimiento de la facultad reglamentaria, como lo

ha señalado el jurista Jorge Carpizo, ha venido a ampliar "...la competencia legislativa que hasta ahora han tenido los Municipios".

Por otra parte, existe un incremento de las actividades administrativas municipales que afectan también de forma creciente las esferas jurídicas de los habitantes de los Municipios. Es decir, la función jurisdiccional se vuelve necesaria en el ámbito municipal.

No podemos negar que el nuevo Municipio tiende a asumir también *funciones jurisdiccionales*, que aun cuando estas tuvieran que estar centralizadas en cuanto a su aspecto normativo en el orden estatal es evidente que dicha función debe instrumentarse a la brevedad en este tercer nivel, a través de nuevas instituciones como sería el establecimiento del ombudsman municipal, creación de oficinas de conciliación, creación de salas municipales, que en su inicio podrían operar bajo la fiscalización de una sala superior estatal, etc.

Son tantas facultades las que se han otorgado al Municipio que se hacen necesario establecer de forma precisa y uniforme los lineamientos relativos a la función jurisdiccional de los Municipios.

En este mismo sentido se ha manifestado la Suprema Corte al estatuir que:

"Esto significa que se reconoce al Municipio como un nivel de gobierno, en el cual se realizan las tres funciones propias que son manifestaciones activas de la soberanía en la potestad concedida por el pueblo a sus mandatarios para ejercerlas.

El Municipio tiene facultades para prestar determinados servicios públicos, para administrar libremente su hacienda, para emitir normas de carácter general, obligatorio y coactivo en relación con la comunidad que integra su jurisdicción, es decir, funciones ejecutivas, legislativas y también judiciales, pues la justicia municipal es parte de nuestra organización judicial. En efecto, el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal atribuye a los Municipios, en forma directa, la facultad legislativa, según las bases normativas que deben expedir las legislaturas de los Estados, al establecer que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir... los

habilitación de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones', de igual manera, realizan los Municipios funciones ejecutivas, pues a su cargo estará la aplicación de tales disposiciones legislativas que expidan, prestaran los servicios públicos que especifica la fracción III del citado precepto constitucional y administraran libremente su hacienda que se integrara en los términos previstos por la fracción IV del mismo dispositivo de la Carta Magna; y, finalmente, también se realiza la función judicial a través de la justicia municipal.

En este último aspecto señalado debe decirse que los antecesores de los actuales jueces municipales lo fueron los llamados "alcaldes" constitucionales, establecidos por los artículos 275, 282 y 283 de la Constitución de Cádiz de 1812. Durante la época independiente, los jueces municipales conservaron las características de los establecidos por la Carta de Cádiz y solamente cambiaron constantemente de nombre, puesto que fueron designados como jueces de cuartel y de manzana en 1846; después, en 1847, recuperaron su nombre de alcaldes; hasta que en 1853 recibieron la denominación de jueces menores, que conservaron por bastante tiempo. El texto original de la Constitución Federal de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, que actualmente nos rige, sólo reguló la situación de los jueces municipales en el Distrito y en los Territorios Federales, ya que los mismos se dividan en Municipalidades a cargo de un Ayuntamiento de elección popular (artículo 73 fracción VI, bases 1 y 2). La reforma constitucional de veinte de agosto de mil novecientos veintiocho al citado artículo constitucional suprimió la organización municipal en el Distrito y en los Territorios Federales y modificó el sistema de nombramiento de los jueces de paz y de los menores.

En la actualidad, los jueces municipales reciben diversos nombres tales como jueces municipales, de paz, alcaldes, menores, auxiliares, etc., y son designados en la mayor parte de las entidades federativas, por el Tribunal de Justicia respectivo, como es el caso de Baja California.<sup>91</sup>

El segundo y último obstáculo para crear como un tercer nivel de gobierno al Municipio, según la tesis sustentada por Ruiz Massieu consiste en la naturaleza del Estado federal, cuya concepción tradicional ha acarreado diferentes problemas, centrados en la división de competencias.

Cabe destacar que en la actualidad el régimen de distribución de competencias ya no se regula exclusivamente por lo dispuesto por el artículo 124 constitucional sino que también hay que atender a lo que disponen las leyes federales y los convenios,

<sup>91</sup> Amparo Cárdenas, "El Poder Judicial Municipal", en *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 1, no. 1, p. 1, México, febrero de 1991.

por lo que los Municipios al celebrarlos con el Estado o con la Federación llegan a tener competencia en algunas áreas que la Constitución General no señala.

Por último, mediante decreto publicado en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1987, se reforma la fracción VIII en el sentido de introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios así como lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores y se derogan las fracciones IX y X del artículo 115.

#### 4. El Municipio en la descentralización política<sup>92</sup>

Descentralización, significa dividir el poder de mando. La palabra es mucho menos explícita en español que en otros idiomas; por ejemplo, en alemán, el término exacto es "selbsverwaltung" que silaba por silaba se traduce como poder (tung), de administrarse (verwal) a si mismo (selbs); o en inglés, en el que se dice "local government", gobierno local.<sup>93</sup>

En el federalismo, la autoridad se descentraliza parcialmente en los Estados. La soberanía se ejerce por los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, como explica el artículo 41 constitucional, y las facultades de éstos se descentralizan aún más en los ayuntamientos, órganos administrativos municipales según lo establezcan las legislaturas de los Estados de acuerdo con el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 del mismo ordenamiento.

Lo que distingue a la descentralización de los Estados respecto a la Federación, y de los Municipios respecto de los Estados, es el reconocimiento de la

<sup>92</sup> Jacinto Layo, *op. cit.*, Pp. 218-219

<sup>93</sup> Alfonso C. de Castro, *Los ingresos municipales previstos en el artículo 115 constitucional*. Trabajo incluido en la obra titulada *Principios Constitucionales de la Renovación Nacional*. México, Ed. Porrúa, 1987, P. 331

existencia de asuntos locales distintos de los federales y de asuntos municipales diversos (p los estatales

El Municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política dado que aquél es la base de la división territorial y organización política y administrativa del Estado. En este sentido, el Municipio mueve y salvaguarda su existencia dentro de una permanente relación Estado-Municipio, no encontrándose en ningún momento centralizado, sino siempre existiendo y actuando dentro del mismo Estado, sometido de alguna manera a él en virtud del régimen político y administrativo de descentralización. Por ello, uno de los primeros datos constitucionales de toda entidad municipal es precisamente que responde a un fenómeno de descentralización política, y en consecuencia, de descentralización del Poder de las funciones administrativas.

Los elementos esenciales de toda autonomía municipal quedan determinados no sólo por la capacidad para manejar libremente su hacienda, sino básicamente, y además, por el contenido, naturaleza, política y alcances constitucionales y administrativos, de todas las competencias de la Constitución y los ordenamientos jurídicos los atribuyen a los Municipios como entidades públicas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización.

La descentralización tiene ventajas entre las cuales podemos destacar; primero, las autoridades locales son irremplazables para detectar la aparición de nuevas necesidades y llamar la atención de quien puede decidir sobre las que deben ser más rápidamente satisfechas; segundo, cierto número de decisiones sólo puede ser correctamente adoptado en el ámbito local; y tercera, la ventaja de la rapidez en la toma de decisiones, pues la eficacia, exige que, en el supuesto de una catástrofe natural, el alcalde se encuentre investido de golpe con responsabilidades más pesadas a fin de adoptar decisiones inmediatas de administración.



Estas ventajas conducen a recomendar la institución en el ámbito local de autoridades, que dispongan de amplios poderes. Además la descentralización del poder no conduce por sí misma a las libertades locales: éstas no se expresan solo por la existencia de poderes locales, sino por la de los poderes locales autónomos, es decir, responsables no ante el Estado, sino ante los ciudadanos locales<sup>94</sup>

### 5. Personalidad jurídica.

El maestro, Juan Ugarte Cortés, en su obra titulada "La reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del Municipio",<sup>95</sup> al referirse a la personalidad de los Municipios, manifiesta:

"...al señalarse que el Municipio goza de personalidad, se está involucrando al elemento fundamental, a su soporte verdadero que viene dado por la idea de sociedad,... producto no de la unión libre de voluntades particulares para fines de carácter privado, sino con la naturaleza de unión "forzosa, total y pública"..."

Esto es, que una comunidad, que pasa de un estadio de no-organización a un estadio de organización ontológica o fundamental automáticamente se está configurando como un ente nuevo, de carácter público, distinto a los miembros que lo componen y necesita de unos órganos o de una voluntad que lo anime. La personalidad es una consecuencia y efecto del ser mismo; cuando hablamos de personas físicas, nos referimos a todo ser humano, por el hecho de serlo de igual modo cuando hablamos de personas morales, nos referimos a ciertos fenómenos que nosotros, por mera ficción o conveniencia, les reconocemos la prerrogativa que les damos a los seres humanos.

<sup>94</sup> Jean de Sarrailh, *¿El Estado contra los municipios?* Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1978, P. 9.

<sup>95</sup> Juan Ugarte Cortés, *La reforma Municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México, Ed. Porrúa, 1985, P. 53-61.

El atributo de la personalidad afecta al ser mismo del Municipio. Y al tiempo que lo afecta, sin duda lo encasilla, pues hay que admitir que, la idea de las personas morales no deja de ser simple ficción del derecho.

Está bien que se contemple y se diga que el Municipio goza de personalidad jurídica. Con todo, mayor trascendente tendrá lo relativo a la capacidad de obrar, que se le reconozca.

Finalmente, concluye, el autor en comentario en los siguientes términos:

"...En consecuencia, la capacidad de obrar de las personas morales trasciende de la esfera del patrimonio y penetra en el Derecho Público,... al otorgarle capacidad de obrar al Municipio como persona moral deberá abarcar a la gestión de sus medios tanto económicos como tributarios; a las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos; y al ejercicio del *jus imperi* como potestad de mando y facultad coactiva..."

Por todo lo antes expuesto, nosotros podemos concluir que al otorgárseles a los Municipios personalidad jurídica, éstos obtuvieron capacidad para obrar, es decir, un ámbito de competencia exclusiva, la cual no podrá ser intervenida por ninguno de los otros dos niveles de gobierno, es decir, el estatal y el federal. Es por todo ello, necesario, que el Municipio como tercer nivel de gobierno, tenga capacidad de obrar, en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial.

El fundamento constitucional lo encontramos en la fracción II del artículo 115 constitucional reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de febrero de 1983 y que la iniciativa presidencial de fecha 6 de diciembre de 1982, sobre el particular se señaló:

"...se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive del orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales. se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijan las legislaturas de

los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones:

Con esta medida,... se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios."

Por lo que en la actualidad, dicha fracción del numeral en comento, reza de la siguiente manera:

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica, manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Se hace necesario apuntar que actualmente, se encuentra en proceso de reforma el artículo 115 constitucional, el cual el suscrito, hasta la fecha, tuvo oportunidad de obtener el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, el cual fuera aprobado el jueves 17 de junio de 1999, en el cual se faculta la celebración de convenios con el Estado o bien con otros Municipios ya sean del mismo Estado o de otro, siempre y cuando exista en este último caso la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos para la prestación de servicios públicos y lo que reviste mayor importancia también para el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Esto trae como conssecuencia en el supuesto de aprobarse por el Senado de la República en los mismos términos planteados por la Cámara de Diputados, la posibilidad jurídica de realizar convenios como lo planteamos en el punto 11 de este capítulo,<sup>96</sup> todo lo anterior, reafirma nuestra postura de la necesidad de realizar este tipo de convenios para evitar la inconstitucionalidad o mejor dicho anticonstitucionalidad del Tribunal Contencioso de nuestro Estado, cuando conoce y resuelve controversias de índole municipal.

---

<sup>96</sup> Véase página 103 de esta investigación

Por todo lo antes expuesto, nos permitimos transcribir la redacción del Proyecto de Decreto de Reforma y Adición del artículo 115 fracción II que reza de la siguiente manera:

"II. ....

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad..

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos, en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores."

Hasta aquí, por lo que hace al análisis de la personalidad jurídica de los ayuntamientos en el siguiente epígrafe estudiaremos las atribuciones que posee en la actualidad necesaria para una mejor comprensión de la problemática planteada en este estudio.

### 6. Atribuciones.

Para analizar con detenimiento las atribuciones que en la actualidad tienen los Municipios es necesario acudir a los antecedentes de las mismas, los cuales los encontramos en primer lugar en nuestro país, en la Constitución de 1812, que independientemente de su vigencia, tuvieron los ayuntamientos, y que se encuentran consignadas en su artículo 321, al estatuir ésta en el numeral de referencia lo siguiente:

"Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad

Segundo: Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero. La administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos.

Cuarto Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto Cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación, que se paguen de los fondos del común.

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo: Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato

Octavo: Fomentar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación...

Noveno: Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les es útil y beneficioso.

Sabiendo de antemano que una iniciativa de ley consiste en señalar las razones y motivos por los cuales se pretende reformar una disposición legal, es necesario acudir nuevamente a la iniciativa de reforma al artículo que venimos comentando con el objeto de entender más ampliamente el porqué de la reforma a la

fracción III, es por ello que a continuación transcribimos lo conducente, sobre este tópico:

"...conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas..."

Es por ello, que en la actualidad, se puede decir que el Municipio tiene una esfera de competencia dentro de los Estados. Así pues, la fracción en comento señala:

- III.- Los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
- a) Agua potable y alcantarillado;
  - b) Alumbrado público;
  - c) Limpia;
  - d) Mercado y centrales de abasto;
  - e) Panteones;
  - f) Rastro;
  - g) Calles, parques y jardines;
  - h) Seguridad pública y tránsito; e
  - i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

También en esta fracción se realizan adiciones de conformidad con el Dictamen antes mencionado, mas para obviar repeticiones innecesarias remitimos al lector al anexo 5 de esta investigación, en el cual se transcribe de manera literal el contenido de dicho Dictamen.

Por último, es necesario señalar que desde el momento en que el Municipio obtuvo una competencia determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los ordenamientos legales secundarios, nacen posibles conflictos de competencia, lo que hace necesario analizar en nuestro siguiente apartado las competencias que le corresponden a cada nivel de gobierno en el ámbito local.

### 7. El problema de las competencias municipales y estatales.<sup>97</sup>

La autonomía municipal depende no tanto de la expresión formal autonómica por parte de la Constitución y de la Ley, sino fundamentalmente de que la Constitución y las leyes reservan a los Municipios campos de actuación exclusiva. Esta situación, es decir, la de zonas competenciales reservadas para los Municipios, es una de las ideas vertebrales de la autonomía municipal,<sup>98</sup> y por cierto, de las menos analizadas.

La fórmula constitucional adecuada no es el robustecimiento de uno de los dos entes en detrimento del otro, sino el más justo equilibrio de funciones en orden a la vigencia del sistema estatal y de los sistemas municipales.

La propia doctrina no ha podido dirimir las más graves cuestiones relativas a la competencia entre las potestades del Municipio y las potestades del Estado sobre el mismo objeto territorial. En el fondo, se trata de una falsa antinomia, pues en esencia el Estado no lucha contra el Municipio ni éste contra aquel. El punto central de este conflicto está, por una parte, en delimitar y aclarar a los diversos ámbitos competenciales, pero fundamentalmente, en encontrar la fórmula del equilibrio del Poder entre estos dos órganos. Fórmula que jamás se podrá dar en un Estado fuerte en detrimento de Municipios débiles. Y la antinomia es falsa, dado que estos dos poderes aún coexistiendo dentro de un mismo objeto territorial, tienen por naturaleza propia, funciones y fines de algún modo distintos: el Municipio esencialmente se orienta a la plena atención de necesidades de la comunidad territorial donde ejerce sus potestades y su imperio; y el Estado atendiendo fines generales de las distintas comunidades del territorio donde se asienta sus poderes, se encarga de coordinar las funciones públicas para el mayor cumplimiento del interés público en concordancia con el cumplimiento de los particulares fines de las entidades municipales.

---

<sup>97</sup> Jacinto Faya Vieca *Ob. Cit.* Pp 219-221

<sup>98</sup> Véase epígrafe siguiente

### 8. Reconocimiento del poder municipal como parte integrante de la división de poderes.<sup>99</sup>

En este apartado, se hace necesario traer a colación, la parte relativa del estudio y propuesta de reformas al artículo 40 constitucional, que el suscrito realizó el año pasado, gracias a la convocatoria denominada: "Foro estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" que realizara la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LVII Legislatura en fecha 20 de enero de 1998.

Sirven de fundamento a este propuesto de reformas constitucionales en el ámbito federal el siguiente preámbulo:

Advierto ya necesidad de que diversas disposiciones legales debieran de ser modificadas, porque vulneran principios superiores sobre la estructura jurídica del Municipio libre, por posibles contradicciones existentes entre distintas normas aplicables.

Lo anterior, me llevó a concluir que, teniendo la obligación social, basada en la práctica de la aplicación de distintas leyes, de transmitir mis experiencias al Poder Legislativo Federal, que es de donde emanan las mismas y existiendo la posibilidad de exteriorizar mis inquietudes en virtud de lo que se señala en el capítulo de antecedentes, presentar este proyecto de reformas constitucionales, con los fundamentos del caso, para mejorar así el ámbito de actuación de todos y cada uno de los Municipios de México. Cabe recordar, para enfatizar la importancia de este

---

<sup>99</sup> Este apartado es una parte del propuesto de reformas que presento el suscrito en fecha 30 de marzo de 1998 y que fuera recibido por la Oficina de Partes de la H. Cámara de Diputados en fecha 3 de abril del mismo año, al amparo de la convocatoria realizada por la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato del Pleno de la LVII Legislatura, la cual se denominó "Foro estudios de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" y que quedara registrada ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor, Registro Público del Derecho de Autor con número de registro 03-1889-0901 [75110001]

Es necesario hacer la aclaración que en esta sección se adecua lo que expresamos en este propuesto, para evitar repeticiones innecesarias, en el desarrollo de esta investigación



tema, que de acuerdo a nuestra Carta Magna en el artículo 115 primer párrafo, el Municipio libre es la base de la división territorial de los Estados y de su organización política y administrativa. En consecuencia, lo que atente o afecte al Municipio libre, atenta y afecta a la base de la organización política de los Estados y por lo mismo de la República Mexicana.

Cumpliendo con esa decisión, de mi parte presento este proyecto múltiple en párrafos separados por artículos, dando en cada caso, la fundamentación que a mi juicio existe para la reforma y texto que propongo.

Por lo que se refiere al artículo 40 en relación con los artículos 49 y 115 de nuestra Carta Magna, se propone la adición de los Municipios como un poder de acuerdo con las ideas que a continuación se señalan:

El esquema federal como forma de gobierno está plasmado en el artículo 40 Constitucional, cuyo precepto dispone que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación...". Este artículo fue aprobado en 1917 durante los debates del Congreso Constituyente de Querétaro con un solo voto en contra. Para acreditar la importancia y trascendencia de dicho precepto, así como el espíritu federalista que permea nuestra Carta Suprema, basta expresar que a pesar de las más de 560 adiciones, modificaciones y supresiones constitucionales, efectuadas hasta la fecha, este artículo nunca ha sido modificado.

Si se analiza con detalle la forma como la Constitución se plantea el pacto federal mexicano, resulta que dependiendo del área sustantiva de política de que se trate, se contempla ya sea la concurrencia de jurisdicciones; la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre la Federación y Estados; la exclusividad de ciertas materias para la Federación y Municipios y; la existencia de prohibiciones o

exclusiones en actividades precisas para las entidades federativas. Es de hacer notar que mientras la potestad exclusiva de la Federación siempre se define explícitamente en el texto constitucional, la de los Estados permanece difusa y se percibe en forma excluyente, remanente, por lo que solo puede ejercerse dicha potestad en la medida que lo prevengan sus propias constituciones o leyes.

Los Estados al amparo del artículo 124 constitucional y en virtud de que sus facultades son difusas en el texto constitucional, invade esferas competenciales de los Municipios, aunado que, en ocasiones, va más allá de lo que la propia Carta Magna dispone, violando a veces, lo dispuesto en el artículo 133 Constitucional.

La reforma aprobada por el Congreso de la Unión, al artículo 115 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha febrero 3 de 1983, pretendió consolidar la autonomía municipal frente a los actos del Estado.

Mucho se ha escrito y discutido sobre el particular, después de quince años de haberse aprobado la reforma constitucional supradicha, pero muy pocos esfuerzos reales se han realizado en los ámbitos legislativos federal y estatales, que permitan a los Municipios de México alcanzar la verdadera autonomía.

En la actualidad, al Municipio ya le corresponde no solamente alcanzar su verdadera autonomía reconocida constitucionalmente a través de la reforma citada sino también su calidad de poder debería ser reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto debido a varias reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

A continuación explicaré las razones por las cuales creo que es necesaria e indispensable la adición de los Municipios al artículo 40 de la Carta Magna en los términos que a continuación se describen: "es voluntad del pueblo mexicano

constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, Municipios libres, éstos dos últimos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

El Municipio en la actualidad de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, forma parte del Estado, situación, la anterior, que hace que el Municipio dentro del marco del derecho constitucional estatal sea menospreciado por el Estado mediante el menoscabo de sus atribuciones y el correlativo aumento de atribuciones municipales al Estado que pertenece.

Lo anterior, se desprende del artículo 115 primer párrafo de nuestra Constitución a la letra señala que: *“Los Estados adoptarán, ... como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre, ...”*

Ahora bien, desde el punto de vista doctrinal, y siguiendo la definición antes apuntada del maestro Fraga,<sup>100</sup> no coincidimos con ella porque el Municipio siempre ha tenido, aunque no se le reconozca jurídicamente, un cuerpo directivo que ejerza las tres funciones; es decir, Legislativo a través del Cabildo del Municipio, el cual está facultado para expedir reglamentos, el Ejecutivo, el cual es representado por el Alcalde municipal y por último, el Judicial, el cual se encuentra representado no en todos los casos por Tribunales municipales, ya que es incorrecto en estricto sentido equiparar una función meramente administrativa como lo es la de calificación e imposición de multas por contravención a los reglamentos municipales, a la función jurisdiccional, he de justificar mi postura en el hecho de que el Municipio ejercita una función que materialmente es posible considerarla como judicial; ya que para imponer sanciones sin importar su naturaleza es absolutamente necesaria la existencia de un Tribunal previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; pero

---

<sup>100</sup> Véase supra página 76 y siguiente de esta investigación

siempre en la elaboración, ejecución y aplicación judicial de la ley, siga las reglas de separación lógica de funciones legislativa, ejecutiva y judicial contenida en el artículo 49 de la Constitución Federal y su correlativo de las Constituciones Estatales.

Como dejamos asentado con anterioridad, la opinión del Licenciado Adolfo J. Treviño,<sup>101</sup> en el sentido de que para él si se rompe con el principio de división de poderes, ahora nos toca a nosotros, abordar sobre las razones por las cuales consideramos que no sucede tal situación. Estas son las siguientes:

Primera: De conformidad con lo estipulado en el contenido de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en donde existe la posibilidad para que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial realicen funciones distintas de las que desde el punto de vista formal deben realizar, así verbigracia, el Ejecutivo Federal realice funciones legislativas y judiciales. Igualmente en el artículo 109 Constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a las Cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación y los artículos 29 y 131 de la Carta Magna consagran la facultad del Poder Ejecutivo de legislar en los casos previstos por dichos artículos.

Luego entonces, si la Constitución lo permite y no se rompe el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 del mismo ordenamiento, no hay razón para señalar que si el Municipio realiza las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales siempre y cuando no sean asignadas a un solo individuo dos o más de estas funciones no se podrá decir que se rompe con el principio de división de poderes, teniendo además, como apoyo, la jurisprudencia que transcribimos con antelación bajo el rubro: "*división de poderes, sistema constitucional de carácter flexible.*"<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Véase página 72 y siguientes de esta obra

<sup>102</sup> Véase página 11 de esta investigación

Segunda: Con la reforma aprobada por el Congreso de la Unión, al artículo 105 Constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1994 y la creación y expedición de su Ley Reglamentaria a las fracciones I y II publicada el 11 de mayo de 1995 en el mismo órgano informativo, pretendió establecer un mecanismo de defensa por invasión de funciones de los diferentes niveles de gobierno: es decir, federal, estatal y municipal.

Dicha reforma trajo consigo la posibilidad de que el Municipio pudiera ocurrir mediante la vía de la controversia constitucional ante el Pleno de la Suprema Corte a solicitar sean respetadas sus atribuciones concedidas por la Constitución cuando otra entidad de gobierno invada su esfera de competencia, otorgando a los mismos el procedimiento mediante el cual harán valer el respeto de esas atribuciones.

La reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1995, señala la integración, funcionamiento y atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias previstas en el artículo 105 del ordenamiento en comento.

De igual forma, a través del Amparo en Revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, que en forma sucinta establece que se reconoce al Municipio como un poder al estatuir que

El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativas, legislativa y judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, auto-imposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad

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 le confirió, cuando sus intereses se vean lesionados por otros de los poderes del Estado, al prevenir el primero de los artículos citados que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten

entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los Municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado, debe inferirse que se estimó implícitamente comprendido al Municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma. Si este precepto no fue reformado cabe inferir que fue en medida en que no se estimó necesario, pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional, referida a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como por otra parte, a los poderes federales y estatales, no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigido a todo poder, en sentido genérico, dentro de cuyo concepto queda comprendido el Municipio. Lo contrario implicaría que la reforma al artículo 115 sería nugatoria cuando alguno de los otros poderes de un Estado realizara acciones que vulneraran las prerrogativas que la Constitución Federal otorga a los Municipios pues al tratarse de prerrogativas que se reconocen en su calidad de entidad de derecho público y no garantía o derechos individuales de gobernado, no tendría el derecho de acudir al juicio de amparo para defenderse. Esto significaría que hacer una interpretación diversa a la contenida en esta resolución volvería a colocar al Municipio en la situación en que se encontraba antes de la última reforma al artículo 115 de la Constitución, que fue lo que ésta trato de solucionar.

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un verdadero 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.<sup>101</sup>

Asimismo, como apoyo a lo anterior la Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Olga del Carmen Sánchez Cordero Dávila de García Villegas, ha dicho lo siguiente:

“La reforma al artículo 105 ha tenido una trascendencia histórica nacional importantísima porque en este momento es considerado —el Municipio— como un poder, pero como un poder ya desde el punto de vista constitucional puesto que es una entidad pública un poder que puede en una controversia que se le suscite interponer la acción de controversia ante la

<sup>101</sup> Amparo en Revisión 1521/90 Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, 7 de noviembre de 1991. La síntesis transcrita aparece publicada en el libro *Reformas al Poder Judicial*, obra coordinada por el Licenciado Mario Melgar Adalid México, Ed UNAM, 1995 Pp 89-91

Corte para resolver la controversia y el conflicto que tenga en estas esferas: contra la Federación, contra el Estado o contra un Municipio."<sup>104</sup>

Por último, es necesario señalar expresamente dentro del contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Municipio como poder ya no desde el punto de vista judicial sino desde el punto de vista constitucional, es decir, que se incluya dentro del texto del artículo 40 del ordenamiento antes citado para que pueda obtener todas las atribuciones y prerrogativas de un poder todos y cada uno de los Municipios de México y no que solamente a algún o algunos de ellos obtengan dichos derechos y prerrogativas de un poder en virtud de que las sentencias del Poder Judicial Federal tienen efectos *erga omnes* solamente cuando resuelven controversias constitucionales si estas son aprobadas por cuando menos ocho Ministros.

Por los motivos expuestos, propongo que se modifique el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

#### TEXTO VIGENTE

Artículo 40 - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

#### TEXTO PROPUESTO

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, *Municipios libres, éstos dos últimos* en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

#### 9. La base del Municipio libre.<sup>105</sup>

La autonomía municipal debe estudiarse desde dos aspectos distintos dentro de la estructura territorial del Estado a saber. el primero, es el de la desconcentración

<sup>104</sup> Programa transmitido el 5 de Noviembre de 1995 en el canal 28 en el programa *la comunidad*. Domingo, 1:00 p.m.

<sup>105</sup> Alfonso Cárdenas Gutiérrez *Ob. cit.* P. 336

de la competencia municipal y el segundo es el de la ausencia de toda relación jerárquica entre los órganos ejecutivos del Estado y los de los Municipios; el primer aspecto es de orden territorial y el segundo de naturaleza jurídica.

- a) La competencia circunscrita a un territorio municipal es el resultado de una descentralización meramente geográfica. Los Municipios tienen sus límites delimitados de acuerdo con la ley del Estado para cada uno de los que se encuentran en la entidad federativa, por lo que esa competencia es estrictamente razón lógica.
  
- b) De la misma manera que el orden administrativo interno de cada entidad federativa es autónomo respecto a la administración federal, la competencia por razón de la materia de cada Municipio tiene una esfera de acción autónoma propia, lo que dicho en otros términos equivale a afirmar que los órganos administrativos de los ayuntamientos no tienen una relación jerárquica alguna respecto a la administración del Estado. La autoridad administrativa de éste no puede dar instrucciones al ayuntamiento municipal, no puede tampoco revocar sus decisiones dictadas dentro de la esfera propia de su competencia.

Es precisamente esa autonomía para administrarse interiormente, la esencia jurídica del ente municipal y ello tiene como ineludible corolario la ausencia total de supeditación jurídica de éste a la autoridad administrativa estatal. Una jerarquía única, no fraccionada, del gobierno, entendida en un sentido jurídico, es el atributo característico de la concentración estatal, y la inexistencia de la supeditación a éste, del orden jurídico municipal, está en la esencia misma de la actividad administrativa de los órganos municipales.

Por todo lo anterior, el artículo 115 constitucional en su primer párrafo establece que:



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

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Estado.

Y por añadidura, el criterio de la Corte, respecto de la intencion de la reforma del 3 de febrero de 1983, en lo referente a la autonomía municipal señaló:

"La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con la reforma al artículo 115 Constitucional, concretamente el de la autonomía municipal, es la de abrir la vía de la controversia constitucional al Municipio cuando se vean vulnerados o restringidos los derechos públicos que le fueron reconocidos. Lo contrario, es decir, al impedir el acceso del Municipio a la controversia constitucional, llevaría sostener que no obstante que el propósito de la reforma aludida fue el garantizar la autonomía municipal, no se dieron los elementos para que ésta fuera una realidad al no preverse un medio de defensa para que los Municipios pudieran atacar los actos que vulneren sus prerrogativas."

### 10. El fuero del Municipio.

El vocablo fuero, significa, según el diccionario esencial de la Lengua Española, los derechos o privilegios concedidos a un territorio, mientras que jurídicamente, atendiendo a la definición del maestro de Pina Vara significa jurisdicción especial.

Ahora bien, una vez definido el concepto de fuero que aplicado a la materia municipal puede entenderse como aquel que otorga prerrogativas o derechos a este ente de gobierno, que observado desde el punto de vista constitucional, es un nivel de gobierno *de facto* mas no *de jure*, toda vez que todavía no se encuentra reconocido en nuestra bien amada Ley Fundamental. De lo anterior, se infiere la necesidad de estudiar esta institución como un tercer nivel de gobierno, y manifestar en este apartado, las razones y motivos por los cuales consideramos tal situación.

Empezaremos diciendo que el propósito de la reforma de fecha 3 de febrero de 1983, gira sobre la idea de fortalecer el federalismo mexicano. De hecho, se resalta tanto esta importancia que hubo varias afirmaciones en el sentido de considerar al Municipio como un tercer nivel de gobierno, después del nivel de gobierno federal y estatal. ¿Qué hay sobre el particular? Veamos, primero, si existe el poder municipal, especial o distinto del poder estatal; y en segundo lugar, examinemos cual será la postura que guarda el Municipio en el Estado en la actualidad.

Importa entonces, analizar la naturaleza del poder municipal. ¿Es un poder originario? ¿Es un poder derivado del poder del Estado? Existen diversas tesis. Veamos las principales.

- a) *Tesis sobre el poder derivado del Municipio.-* Como consecuencia de reconocer que el Municipio es un elemento integrante del Estado y de que es inclusive creación del Estado, quien se sirve de dicho Municipio para dividir sus circunscripciones políticas y territoriales del país, se afirma que el poder municipal es un poder derivado del poder estatal. Esta tesis a su vez se divide en dos clases a saber: *una soberanía derivada*, la cual consiste en un poder originario financiero, otorgado al Estado y ejercido por un órgano supremo, (el poder legislativo en materia tributaria) y un poder soberano derivado, el cual se ejerce, entre otros, por los Municipios, a quienes en efecto se les reconocen ciertas facultades para establecer ciertas contribuciones. Así por vía de ejemplo, en México, por el texto del artículo 115 constitucional, consagra la mencionada facultad.

Cal o además preguntarnos ¿ese poder soberano derivado nada más se tiene en materia tributaria? ¿Cabría hablar de un poder soberano derivado general para todas las clases de materias municipales? Creemos que la respuesta debiera ser afirmativa, pues no se comprendería como ese poder soberano sólo

existiera en materia tributaria y no en materia de servicios y obras públicas y en otras tantas materias.

Y la segunda clase, es aquella conocida como *poder por delegación*, el Municipio para los seguidores de esta tendencia, no es más que un simple criterio formal de organización política y administrativa del Estado, y de éste recibe todo su poder: es decir, el gobierno municipal recibe sus competencias por delegación legal o administrativa que le hacen los órganos superiores.

- b) *Tesis de la autonomía municipal*.- Es una posición intermedia que adoptan los seguidores de esta tesis, pues para ellos, el problema acerca del poder municipal, inclusive de la esencia de lo municipal, es un problema que prácticamente se reduce a mantener, en una más o menos posición de autonomía a la entidad municipal. Concluye esta tesis que todo se reduce a un problema de determinar esos más o esos grados menos de autonomía que se les reconoce a los Municipios
- c) *Tesis del poder originario municipal*.- La cual es sustentada por el maestro Ugarte Cortés, al estatuir que el Municipio: "*podría gozar de un verdadero y propio poder originario, no derivado*"<sup>106</sup> tomando como base de su dicho el artículo tercero de nuestra Carta Magna, que encomienda la materia educativa, por igual al poder federal, estatal y al municipal, no hace sino reconocer un principio de poder originario en materia educativa a favor de los tres poderes mencionados, lo mismo sucede en materia de contribuciones según lo ordena el artículo 31 constitucional. Esto significa que es posible hallar un principio de reconocimiento expreso y legal de un poder originario a favor del Municipio. En este sentido, el mismo autor encuentra un obstáculo, el cual puede ser subsanado si se identifica al Estado en sus órganos y a uno y otros con la Constitución que los rige. Se afirma que el Municipio es parte integrante del

---

<sup>106</sup> Juan Ugarte Cortés. *Ob. Cit.* P. 172

Estado y que aquel no puede existir sino en éste. Ciertamente, esto es exacto y verdadero. Pero, sin afectar esa verdad, cabe afirmar que el gobierno municipal no sea lo mismo que el gobierno central del Estado (o que el gobierno federal y estatal en las federaciones). De esta manera que el poder del Estado (la soberanía) se mantendría como unidad a favor del Estado, pero podría muy bien ser ejercida por igual, o por partes determinadas por cada orden del gobierno central y el local; o del gobierno federal y estatal y municipal en las federaciones. Y habría así la posibilidad de un poder originario municipal, igual que existió un poder soberano estatal junto a un gobierno federal también soberano, como el caso mexicano.

Por lo que se refiere a la postura que guarda el Municipio en el Estado en la actualidad, es de hacer notar la tesis de jurisprudencia sustentada por nuestro más Alto Tribunal de Justicia, que a la letra expresa:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACION PARA PROMOVERLA EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA EPOCA. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105 fracción I inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los Estados y sus Municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos Municipios por tanto legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los Municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional porque este alto tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al Municipio como un Poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que de otro modo hubiera carecido de resguardo judicial. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: III, Marzo de 1996 Tesis: P. XLIII/96 Página: 262

Controversia constitucional 3/93 Ayuntamiento de San Pedro Garza García 6 de noviembre de 1995 Unanimidad de once votos Ponente Juan Díaz Romero Secretario Jorge Careño Rivas

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el dieciocho de marzo en curso aprobó con el número XLIII/1996 la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia México, Distrito Federal, a dieciocho de marzo de mil novecientos noventa y seis

De lo anterior, se infiere que, la intención de la reforma de fecha 3 de febrero de 1983, fue considerar al Municipio como un Poder, por lo que ahora es necesario llevar esa intención e interpretación judicial a rango constitucional, para lograr lo que en términos de la Suprema Corte señaló: *"la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por Decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial."*

○ expresado en los términos de la Corte, en la actualidad el Municipio constituye uno de los poderes del Estado, por tener facultad de gobierno y de imperio, no está legitimado para promover juicio de amparo cuando esté actuando como tal, contra actos de los demás poderes del propio Estado que menoscaben sus prerrogativas constitucionales lesionando sus intereses, como acontece en el caso en estudio, pues para ello el artículo 105 de la Carta Magna establece la controversia constitucional como el medio especial para dirimir tal conflicto.

*11. Facultad que tienen los Municipios de celebrar convenios con el Estado o con otro u otros ayuntamientos pertenecientes al mismo Estado.*

En el ámbito federal, los convenios entre Estados y Municipios, están regulados por las fracciones III último párrafo y IV inciso a) del artículo 115 y por la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>107</sup> respectivamente, que a la letra expresan:

---

<sup>107</sup> La cual ya fue transcrita, por lo que se remite al lector a la página 67 de esta investigación

**"Artículo 115.- Los Estados adoptarán... III.- último párrafo: Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda; IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;..."**

Siguiendo las ideas apuntadas por la Licenciada Laura Trigueros G. al decir que entre las características de este tipo de convenios pueden señalarse las siguientes:

**"Los deben celebrar entre el Gobernador del Estado y el ayuntamiento o Presidente Municipal en su caso, su objeto consiste en que el Estado realice funciones que originalmente corresponden a los Municipios; deben ser regulados por la legislatura local."<sup>108</sup>**

Por su parte, el maestro Elisur Arteaga Nava, señala sobre este tipo de convenios, en principio, pudieran sujetarse a las siguientes bases:

Que la legislatura local; en el ejercicio de su facultad reguladora dé la organización y funcionamiento de los Municipios; está facultada igualmente para establecer, mediante una ley, las bases según las cuales puedan celebrarse los convenios entre el Gobernador y los ayuntamientos.

De las tres actividades respecto de las cuales la Federación y los Estados pueden celebrar convenios que son: el ejercicio de funciones federales, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, los Estados pueden celebrar convenios con sus ayuntamientos respecto de la primera y última actividad, mas no

---

<sup>1</sup> Laura Trigueros G. *El Federalismo de Cooperación: los convenios*. Artículo publicado en la obra denominada "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional" Comp. Leonel Pérezmuño Castro, México, Ed. Porrúa, 1987, P. 321

por lo que toca a la ejecución y operación de obras; tal actividad solo podrá ser desempeñada por el poder ejecutivo local.

Sobre la naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas a los ayuntamientos mediante los convenios señala el maestro Elisur Arteaga Nava que: *".. siempre es ejecutiva; no puede comprender la materia legislativa ni judicial.."*<sup>109</sup> situación en la cual no concordamos del todo, pues si bien es cierto que mediante los citados convenios pueden otorgarse facultades del ejecutivo local a los ayuntamientos, también en la práctica actualmente al menos se han otorgado facultades judiciales propias de estos últimos al primero, creemos que la razón para haber dicho esto se debe a la fecha de publicación de su libro pues es anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional.

Que si bien la intervención que se prevé en el último párrafo del artículo 115 se refiere a materias de competencia de la Federación que son confiadas a los Estados y que estos, asimismo, las confían a los Municipios, no existe impedimento legal para que los Estados, cuando así lo determinen sus constituciones, confíen, mediante los convenios respectivos, el ejercicio de ciertas funciones que son propias del ejecutivo a los ayuntamientos

Pueden ser objeto de convenios exclusivamente facultades del ejecutivo local, pero, cuando menos a nivel de la Constitución General, no es factible que los Municipios cedan, mediante los mismos actos, facultades que le son propias.

Respecto de la competencia para conocer de posibles reclamaciones por incumplimiento de convenios celebrados entre los Estados y los Municipios pudieran apuntarse las siguientes bases:

---

<sup>109</sup> Elisur Arteaga Nava *Derecho constitucional estatal*. México Ed. Porra, 1988 P. 110

- a) Si la reclamación es entre la Federación y los Municipios los competentes serán los Jueces de Distrito;
- b) Si la reclamación es entre la Federación y un Estado el competente para conocer es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 104 fracción IV y 105 constitucionales.)<sup>110</sup>

En relación con los convenios, si el conflicto se presenta entre el Gobernador y un Municipio, por lo general, se ha confiado su resolución a la legislatura local. En nuestro Estado, esta facultad se encuentra consignada en el artículo 8 de la Ley Organica de la Administración Pública Municipal.<sup>111</sup>

Tal parece que se ha estimado que los conflictos que se pueden dar entre el ejecutivo local y los ayuntamientos, por lo general tienen el carácter de política, esa pudiera ser la razón por la que su resolución ha quedado confiada a un órgano colegiado como es la legislatura local. Pero surge la pregunta: ¿En caso de que la facultad de resolver los conflictos no se atribuya a un poder determinado, a quien corresponde hacerlo? La respuesta pudiera estar en asignar la facultad al poder judicial local, concretamente al Tribunal Superior actuando en Pleno. La rama judicial tiene jurisdicción sobre todas las cuestiones cuya resolución no se atribuya a alguien en particular.

De conformidad con la Constitución los Municipios gozan de personalidad jurídica. No se establece ninguna limitación a ella. No obstante lo anterior, en algunos Estados la representación de los Municipios en sus tratos con la Federación la tiene el Gobernador del Estado respectivo, situación que no es del todo clara.

---

<sup>110</sup> El artículo 104 fracción IV - a la letra estratuye: Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer I - a III - . IV - De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105 mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación V - por lo que toca al artículo 105 vease pagina 147 y siguientes de esta obra

<sup>111</sup> Véase pagina 110 de esta investigación



Para los efectos de determinar quien representará los Municipios se deberá atender a lo que determine la Ley Orgánica municipal respectiva, por regla general la representación recae en el presidente municipal y los síndicos.

El artículo 119 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para nuestro Estado señala a la letra lo siguiente

"Los ayuntamientos podrán convenir con el Ejecutivo Federal, con el Ejecutivo del Estado, o con otros ayuntamientos, la coordinación que se requiera a fin de participar en la planeación del desarrollo, coadyuvando en el ámbito de sus respectivas competencias a la consecución de objetivos comunes "

Por su parte el artículo 120 de la misma ley establece que.

"Para los efectos del artículo anterior, los ayuntamientos pueden convenir con el Ejecutivo Estatal o el Ejecutivo Federal.

I - Su participación en la planeación municipal y regional a través de la presentación de proyectos que consideran convenientes;

II.- Los procedimientos de coordinación para propiciar la planeación del desarrollo integral del respectivo Municipio y su congruencia con la planeación estatal así como para promover la participación de diversos grupos sociales en las actividades de planeación,

III - La metodología para la realización de las actividades de planeación en el ámbito de su jurisdicción;

IV.- La ejecución de programas y acciones que deben realizarse en los Municipios que competan en dichos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los sectores de la sociedad,

V - La formación y el funcionamiento de órganos de colaboración."

Por lo que toca a la facultad de celebrar convenios con otro u otros ayuntamientos pertenecientes al mismo Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León vigente, en su artículo 26 señala que

"Son atribuciones y responsabilidades de los ayuntamientos: a) En materia de Régimen Interior. V.- Celebrar por razones de interés común,

convenios de coordinación con otros ayuntamientos o instancias de gobierno."

En armonía con el numeral 121 del mismo ordenamiento que establece:

"Un ayuntamiento podrá celebrar convenios de coordinación administrativa con otro o varios Ayuntamientos para los siguientes fines:

I.- La elaboración conjunta de los planes municipales y regionales de desarrollo y sus programas. Esta Coordinación puede realizarse entre ayuntamientos de Municipios afines por su tipología o entre ayuntamientos que por razones de igual importancia consideren conveniente la coordinación;

II.- La coordinación en conjunto con el Ejecutivo del Estado o con el Ejecutivo Federal,

III.- La concertación con los sectores de la sociedad;

IV.- La constitución y el funcionamiento de consejos intermunicipales de colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de desarrollo urbano; vivienda, seguridad pública, ecología y preservación del medio ambiente, salud pública, tránsito y vialidad, nomenclatura, servicios públicos, cultura, deportes, integración familiar, comunicación social y demás aspectos que consideren de interés mutuo;

V.- La reglamentación municipal;

VI.- La adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para el servicio municipal,

VII - La contratación en común, de servicios de información;

VIII - La contratación en común, de servicios de mantenimiento;

IX - La contratación en común, de asesoría técnica especializada;

X - La ejecución y el mantenimiento de obra pública,

XI.- La promoción de las actividades económicas;

XII.- Las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, y la presente Ley."

Reviste importancia, lo apuntado en el apartado 5 de este capítulo<sup>112</sup> por cuanto hace al Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 fracción II, toda vez que éste se adecua de una manera espléndida el tema que nos toca ahora tratar, pensando que en un futuro no muy lejano, se verá materializado la intención del poder

---

<sup>112</sup> Véase página 85 de esta investigación

revisor para lograr con ello, un mejor dispositivo para la celebración de convenios intermunicipales o bien entre Estados y Municipios y como consecuencia apoya nuestra propuesta desde el punto de vista constitucional.

Hay que hacer mención que en la actualidad, no existe la posibilidad en nuestro Estado, hasta donde sabemos de que los ayuntamientos puedan celebrar convenios con el propio Estado para que éste último conozca y resuelva controversias de índole municipal, como sucede en el Estado de Jalisco, posibilidad que se convertiría en realidad cuando se realice la reforma en cuestión.

### 12. El Municipio en la actualidad.

De todo lo expuesto hasta aquí, podemos concluir que el Municipio al ser considerado ya como un poder político, tiene todas las atribuciones y prerrogativas de un verdadero poder que podemos considerarlo "de facto"; sino que en la actualidad deberíamos de considerarlo "de jure" es decir, solo falta que se eleve este nivel de gobierno a rango constitucional para considerarlo un verdadero poder, situación que mediante la reforma propuesta, se lograría, sin que ello, sea óbice de la violación de principios constitucionales previamente establecidos como puede ser el de "división de poderes" pues como ya quedó establecido no sucedería

### 13 La desincorporación de la supeditación jurisdiccional de los Municipios al Estado de Nuevo León.

Una vez establecido que el Municipio es un verdadero poder, solo nos resta reconocerlo primeramente, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para ello, en este trabajo se realiza una propuesta en este sentido, y una vez logrado ese reconocimiento, es necesario adecuar las leyes secundarias para encontrarnos "ad hoc" con nuestro Código Fundamental

Una vez realizado esto, es decir, que el Municipio sea reconocido como un tercer nivel de gobierno -teniendo esa característica desde la reforma de 1983 al

artículo 115 constitucional, sin embargo, en la práctica en muchas ocasiones no tiene esta distinción- y como cuarto poder, deba de expedirse sus propias leyes a través de su propio órgano legislativo representado por el Cabildo.

### **C) Medios de resolución de conflictos entre ambos poderes.**

*"Quien un tiene algún derecho,  
un tiene nada."  
Proverbio tataro*

#### **1.- A través del Congreso Local.**

El artículo 8 de la Ley orgánica de la Administración Pública Municipal a la letra establece:

**"De las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios o entre ellos y el Estado; conocerá la Legislatura Local conforme lo dispuesto por esta Ley y la Constitución Política del Estado."**

Este medio de resolución de conflictos ha sido declarado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inaplicable cuando se trata de controversias entre un Estado y la Federación o un Municipio o un Estado ya que este medio de defensa no es el idóneo, para solucionar conflictos de carácter constitucional. Para apoyar lo antes expuesto, se transcribe a continuación el criterio jurisprudencial:

**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE EL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y SUS MUNICIPIOS. PROCEDEN SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE LA VIA PREVISTA POR EL ARTICULO 8o. DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. El artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes "cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto" principio de definitividad que no opera tratándose de controversias promovidas contra el Estado de Nuevo León, por alguno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos con relación a la vía de defensa prevista en el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de ese Estado, pues si bien en él se especifica que "de las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios o entre ellos y el Estado conocerá la Legislatura Local", conforme a lo dispuesto por la propia Ley y la Constitución Política del Estado debe interpretarse que ello se circunscribe a controversias derivadas de la aplicación de estos ordenamientos sin comprender**

aquellas que se vinculen a la Constitución Federal pues, en este supuesto, el principio de definitividad referido solo operaría en relación con una vía específicamente prevista en la ley para la solución de este último tipo de conflictos. Lo anterior se fortalece con lo dispuesto en la fracción I, inciso i) del propio artículo 105 de la Constitución Federal que al prever las controversias constitucionales de que debe conocer la Suprema Corte de Justicia y mencionar los conflictos entre el Estado y sus Municipios, los limita a aquellos que versen sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, resultando coherente que los referidos a la Constitución y leyes locales se resuelvan en la vía prevista por estos ordenamientos o sea en la hipótesis de que se trata, por el artículo 8o citado Novena Época Instancia. Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: IV, Septiembre de 1996 Tesis: P./J. 51/96 Página: 357

Controversia constitucional 13/95 Ayuntamiento de San Nicolás de los Garza, Nuevo Leon 18 de marzo de 1996 Unanimidad de nueve votos Ausentes Juventino V Castro y Castro y Humberto Roman Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario Ponente Mariano Azuela Guitron Secretaria Irma Rodriguez Franco

En los terminos de los articulos 177 de la Ley Organica del Poder Judicial de la Federacion y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta tesis es obligatoria para las Salas Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito tribunales militares agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal y administrativos y del trabajo sean estos federales o locales

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a publicación íntegra de la ejecutoria se realizó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en el volumen correspondiente al mes de junio del presente año

El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el veintinueve de agosto en curso, aprobó, con el número 51/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede México Distrito Federal a veintinueve de agosto de mil novecientos noventa y seis

Nota Véase la ejecutoria y voto minoritario publicados en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III junio de 1996 páginas 394 y 446, respectivamente

## 2 - A través del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realiza en la actualidad un papel importantísimo para defender la esfera jurídica de los Municipios a través de la figura de la "*controversia constitucional*" contenida en el numeral 105 constitucional, reformado mediante decreto del 31 de diciembre de 1994, publicado en

el Diario Oficial de la Federación así como la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en fecha 26 de mayo de 1995 en el mismo órgano informativo, y por su importancia en el desarrollo de este estudio, reservamos un apartado especial para este tema tan apasionante, dentro de esta investigación, por lo que remitimos al lector al capítulo tercero apartado B de este estudio, donde se establecen las características, procedencia y razón de ser de la reforma para lograr un verdadero fortalecimiento del tercer nivel de gobierno denominado "*Municipio*" y lograr con ello un federalismo como se merece nuestro país, mas sin embargo es necesario aclarar que esta reforma no es la panacea ni el final del desarrollo constitucional de los Municipios pues si bien es cierto, se avanza en mucho hacia la verdadera autonomía municipal, todavía falta camino que recorrer para lograr el completo fortalecimiento de la vida municipal, se nos ocurre por lo pronto el elevar a rango constitucional el Municipio como un poder dentro del contenido del numeral 49 del ordenamiento en comento, en los términos expuestos en nuestro estudio denominado ¿el Municipio es un cuarto poder? En donde establecimos los mismos fundamentos expuestos en esta investigación más profundamente y que finalizamos este análisis proponiendo que el numeral en comento quedara redactado en su primer párrafo de la siguiente manera:

)

"El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal."