

DEFENSA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

*Irma Wade Trujillo**

SUMARIO

I. Introducción; II. El municipio mexicano y su defensa constitucional; III. Conclusiones; IV. Bibliografía

RESUMEN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece al Municipio como la célula básica de la organización política, donde se manifiestan las relaciones de los ciudadanos con el derecho.

Sin embargo, no ha sido fácil para los municipios del país cumplir con los requisitos que demanda la ciudadanía, tales como: la debida preparación de las autoridades municipales, el establecimiento de una normatividad sencilla y clara así como la existencia de autoridades que vigilen el efectivo cumplimiento de la misma.

De tal suerte, se requiere revisar a profundidad el orden jurídico mexicano, de tal suerte que permita replantear varios de los principios constitucionales, así como las normas federales y locales que lo regulan, para tener la posibilidad de responder a los desafíos que se plantean, derivados de las actuales circunstancias del país.

* Magistrada Presidente de la Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos, A.C. y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Tabasco; ha participado en diversas publicaciones, incluida la revista *Sacris Lex*; es maestra en Derecho Constitucional, Amparo y Derechos Humanos y licenciada en Derecho por la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco; cuenta con diversos diplomados en Derecho, Contaduría, Finanzas y Administración.

I. Introducción

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas. Por lo tanto tiene dos aspectos fundamentales: **el sociológico**, como unidad social, local, de vecindad, y **el político**, como unidad política y administrativa de los estados de la República.

El municipio es pues, la célula básica de nuestra organización política. Es el espacio donde se manifiestan las primeras relaciones de los ciudadanos con el Derecho. En su ámbito de gobierno, el individuo inicia sus relaciones con la función pública.

El quehacer municipal en México, a lo largo de la historia, ha sido difícil, penoso, rodeado de barreras que limitan su esfera de gobierno, frenando y hasta impidiendo cumplirle a la ciudadanía.

Reflexionar en torno al problema municipal y las vías de su fortalecimiento es abordar, sin duda, uno de los temas vitales de la vida democrática de nuestro país. El problema municipal se ha convertido en razón de Estado ante la situación crítica que guardan la mayoría de los municipios de México, aún y cuando se han hecho diversas reformas al artículo 115 Constitucional, es evidente que se requiere de una revisión a profundidad y replantear varios de los principios constitucionales y normas federales y locales que lo regulen, así como que los propios Municipios hagan un ejercicio congruente con las facultades que tienen a su cargo, y puedan responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Aún y cuando se ha logrado que se le incorporen en la norma primaria sus derechos y actividades, es necesario construir mecanismos que le garanticen de manera efectiva tales avances, así como se le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

Cabe decir, que en el Derecho Mexicano existe un vacío para un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contri-

buido a la centralización judicial federal que existe ante la falta de órganos en las entidades que sean capaces de hacer respetar, de manera eficaz, el marco constitucional y legal existente en materia local. Es por ello que debe establecerse los medios efectivos de control constitucional local, y mejorar los procedimientos y los recursos de carácter legal, para que los conflictos jurídicos que surjan entre los Poderes de un estado y sus municipios, al igual que entre las mismas corporaciones municipales, tengan instancias eficaces que revisen con equidad e imparcialidad los diversos actos de las autoridades tanto estatales como municipales y no acudir a los medios que dependen del Poder Judicial Federal.

La transformación política del país ha dado la pauta para que los gobiernos estatales busquen nuevos mecanismos de diálogo que los acerque más y les dé la oportunidad de exigir a la federación un trato más justo, renovando la relación entre los diferentes órganos de gobierno, pues es claro que los gobiernos locales se encuentran acotados al ver limitadas sus atribuciones y capacidades al ser miembros de un pacto federal.

II. El municipio mexicano y su defensa constitucional

El control constitucional en América Latina ha tomado forma como consecuencia de la expansión de los Tribunales Constitucionales, cuya labor se ve acentuada en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales a través de los diversos procesos o remedios constitucionales; estos controles parten a mediados del siglo XIX con Colombia y Venezuela, y tienen repuntes importantes a mediados del siglo XX en Cuba y Ecuador, y en 1979 en Perú. La naturaleza de cada uno tienen diseños diversos, y sus atribuciones también son de diversa índole. Brevemente analizaremos algunos de ellos.

Desde el siglo XIX, en Venezuela se ha venido desarrollando un sistema de justicia constitucional mixto o integral que combina, por una parte, el método difuso de control constitucional, conforme al cual **todos los jueces**, y no solo por el Tribunal Supremo de Justicia, tienen competencia para decidir la inaplicación de una ley o cualquier norma jurídica cuando la consideren contraria a la Constitución, com-

petencia que pueden ejercer de oficio, aplicando preferentemente la Constitución en el caso concreto sometido a su conocimiento, y por la otra el método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos normativos, tanto nacionales como locales (estatales y municipales), mediante la atribución al Tribunal Supremo de Justicia y a partir del año 2000 a su Sala Constitucional, que tiene poderes anulatorios de los actos contrarios a la Constitución, que se ejercen cuando se conocen de asuntos mediante el ejercicio de acciones populares de inconstitucionalidad.

En Argentina, sólo en su artículo 5° se limita a señalar que cada provincia dictará una Constitución que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.

En Chile, tiene una regulación extensa e interesante, la administración municipal se norma por el texto constitucional. Cada municipalidad está constituida por el alcalde que es su máxima autoridad y por el consejo, cuerpo deliberante, los consejales duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelectos, una ley orgánica determina sus funciones y atribuciones, se reconoce que gozarán de autonomía así como que la ley establecerá fórmulas de coordinación para problemas que les sean comunes.

En Bolivia, en seis artículos determina el régimen municipal, define la autonomía municipal como la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica en el ámbito de su jurisdicción y competencias territoriales; el gobierno municipal está a cargo de un consejo y un alcalde, los consejales se eligen por votación directa y por un periodo de cinco años, de entre ellos se elige por mayoría de votos al alcalde.

En Costa Rica, regula el gobierno municipal que estará a cargo de un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales de elección popular, durarán cuatro años, y un funcionario ejecutivo que designará la ley; se reconoce expresamente que las corporaciones municipales son autónomas y que las municipalidades pueden dictar sus presupuestos, pero que requieren la aprobación de la Contraloría General que fiscaliza su ejecución.

En Colombia, en más de una ocasión se ha intentado crear un Tribunal Constitucional con las características del modelo austriaco. En 1968, mediante una reforma, se creó la Sala Constitucional que dependía de la Corte Suprema de Justicia.

En México, al iniciar el siglo XXI, marca una nueva corriente debido a las recientes reformas a los ordenamientos supremos de las entidades de la República Mexicana con relación al derecho constitucional local, y en los estados de Coahuila, Tlaxcala y Veracruz, introducen distintos mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad local.

Fix Zamudio,¹ siguiendo a Mauro Cappelletti, dice que para entender esta nueva disciplina del derecho procesal constitucional local, debe estudiarse desde tres sectores:

a) Derecho procesal constitucional de las libertades, que comprende el estudio de aquellos instrumentos consagrados en los textos fundamentales para la protección de los derechos humanos, en el caso mexicano, por aquellos mecanismos que protegen esencialmente la parte dogmática de la Constitución, así como los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales.

b) Derecho procesal constitucional orgánico, que se encarga del análisis de los procesos y procedimientos para proteger las atribuciones y competencias constitucionales de los distintos órganos de poder, donde también se puede ubicar el control constitucional abstracto de las disposiciones legislativas. Fundamentalmente en México se prevén a las acciones de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales.

c) Derecho procesal constitucional transnacional, que constituye un sector que cada día adquiere mayores dimensiones debido a la importancia creciente de los pactos y compromisos internacionales, y de la creación de tribunales supranacionales, especialmente aquellos relativos a la protección de los derechos fundamentales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo o la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, que realizan una función semejante a los tribunales constitucionales en el ámbito interno.

Y Ferrer Mac-Gregor agrega un nuevo sector que le denomina Derecho Procesal constitucional local, y que comprende el estudio de los distintos instrumentos encaminados a proteger ya no a las constituciones federales o nacionales, sino a los ordenamientos, constituciones o estatutos de los estados, provincias o comunidades autónomas.

¹ *“Breves reflexiones sobre el concepto y el contenido del derecho procesal constitucional”*. Publicado en el Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

Como se aprecia, los preceptos constitucionales han recibido, sin lugar a dudas, un sin número de regulaciones, entre las principales se encuentran diversas leyes federales que desarrollan los principios fundamentales; con relación a los municipios tenemos las siguientes: las constituciones locales que dedican parte de su articulado a la institución municipal; las leyes locales que conciernen al municipio, como son las orgánicas; el propio derecho que generan las corporaciones municipales, que son los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos. Esta serie de normas hablan de la relevancia que se le concede al municipio, pero también hacen evidente el complicado entramado jurídico que lo rige, y que por lo tanto, requiere de una revisión a fondo y que se haga un ejercicio más intenso y congruente de las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.

En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Aún y cuando el municipio ha logrado que se le atribuyan en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda por lo tanto, instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

La historia política del municipio mexicano nos ha revelado, desde sus orígenes, una clara y firme concepción municipalista al haber proyectado, desde sus orígenes más remotos, al municipio con la calidad de una entidad territorial de derecho público con la firme finalidad de preservar intereses locales. La historia del municipio mexicano se ha avocado siempre a destacar las notas características del mismo como una comunidad de carácter natural, y como una impostergable necesidad de que la institución del municipio se dirija estrictamente y de manera fundamental a la defensa de los intereses de esa comunidad.

El municipio queda perfectamente acotado dentro de una organización política, dado que aquel ente es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado. En ese sentido,

el municipio se 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 y de las funciones administrativas.

Nuestra doctrina mexicana ha insistido en la tesis política y financiera de la autonomía municipal, haciéndola consistir en el derecho de todo municipio para manejar libremente su hacienda. Pero esta concepción de la autonomía municipal no solo queda determinada 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 que la Constitución y los ordenamientos jurídicos les atribuyen a los municipios como entidades políticas territoriales enlazadas al fenómeno político de la descentralización.

En el derecho mexicano existe un vacío notorio para un control efectivo de la constitucionalidad local, ausencia que ha contribuido a la centralización judicial federal que padecemos.

Es por eso que ante la falta de órganos en las entidades que sean potencialmente capaces de hacer respetar de manera eficaz el marco constitucional y legal existente en materia local, y revisar de manera imparcial que las autoridades ajusten su actuación a dicho marco, se acude para reparar cualquier violación en materia municipal al juicio de amparo, a la controversia constitucional y a la acción de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial federal.

El tema de control de la constitucionalidad se da en función de que, en el nivel local, existe un orden normativo, al que se denomina Constitución, que es de naturaleza suprema; ello implica que hay un complejo normativo, integrado por leyes, reglamentos, decretos, bandos y acuerdos generales, que son de índole secundaria y derivada, además existen Poderes y autoridades locales, cuya existencia y actuación está prevista y regulada por ese orden normativo.

Las Constituciones locales y su defensa por los tribunales de los estados es un tema que comienza a ser parte del sistema jurídico mexicano. Como señalé anteriormente, algunas entidades como Veracruz, Coahuila, Tlaxcala, el Estado de México y Chihuahua, han incorporado en sus Constituciones principios para regular las diferentes instituciones a través de las cuales se hace operante esta defensa.

Estos mecanismos de solución de conflictos, deben ser consagrados tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos de las entidades, y deben considerarse indispensables para el fortalecimiento del municipio.

La defensa de la Constitución estatal es una institución netamente local, legislar sobre ella corresponde únicamente a los Congresos de los estados; cuando reforman la Constitución local o cuando, con base en ellas, emiten leyes ordinarias, ellos lo hacen en ejercicio de la autonomía que se reconoce a las entidades federativas; como consecuencia de lo anterior, la aplicación de los principios normativos compete, en forma privativa, a los tribunales locales.

En la actualidad, algunas entidades federativas tienen previsto en sus Constituciones, para solucionar los conflictos municipales, la intervención del Congreso o del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

En el estado de Chiapas, en noviembre del 2002, se realizó una reforma constitucional importante que transformó el Poder Judicial local, con lo cual se crearon instrumentos jurídicos en materia de justicia constitucional provincial, como ya lo existen en los estados que arriba mencioné, sin embargo, no existe identidad entre ellas. El cambio legislativo en Chiapas se sintetiza de la siguiente manera:

- 1.- Se constituyeron tres medios de control constitucional local: controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acción por omisión legislativa, cuya competencia le corresponde a la nueva Sala Superior.
- 2.-Un procedimiento de consulta judicial sobre cuestiones del orden constitucional.
- 3.-Se integraron dos tribunales que eran ajenos a la judicatura. (El Tribunal Electoral y el Tribunal del Servicio Civil).
- 4.-Se crearon órganos colegiados con funciones de administración, vigilancia y disciplina.

Con lo anterior se busca impulsar el control constitucional dentro del régimen interior del Estado, como un medio de defensa, cuidado, supervisión y protección para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución, bajo el principio de supremacía de la Carta Magna, y dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito de la entidad chiapaneca, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la nueva estructura del Poder Judicial, la Sala Superior es un órgano colegiado que tiene las facultades de dirimir conflictos entre los diversos entes públicos locales, en el cual la *litis* versa en determinar si se ha observado o no la constitución estatal en los actos u omisiones que consideren inconstitucionales las partes demandantes.

La Constitución Política del Estado, en su artículo 56 y su disposición reglamentaria, la Ley de Control Constitucional,² regulan tres procesos que permiten revisar en forma jurisdiccional a los actos u omisiones de diversos entes públicos, para determinar la observancia o no de éstos a la ley fundamental y son:

- a) controversias constitucionales;
- b) acciones de inconstitucionalidad, y
- c) acción de omisión legislativa.

Las controversias constitucionales a que se refiere la Constitución Chiapaneca, son el medio de control del poder y de defensa de la Constitución, que tienen como principio mantener dentro de su órbita competencial a los diferentes órganos del poder público y pueden darse entre:

- a) dos o más municipios,
- b) uno o más municipios y el Poder Ejecutivo o el Legislativo, y
- c) el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los poderes Ejecutivo, Legislativo, o de los municipios, y la resolución del Pleno de la Sala Superior las declare inconstitucionales, éstas ten-

² Publicada el 27 de noviembre de 2002. Está integrada por 101 artículos y un transitorio. La conforman cuatro títulos: disposiciones generales; controversias constitucionales; las acciones de inconstitucionalidad, y las acciones por omisión legislativa. Sin que reglamente la fracción IV del numeral 56 constitucional que se refiere a las consultas judiciales de constitucionalidad.

drán efectos generales si hubieren sido aprobadas por cinco votos de sus miembros y surtirán efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Con referencia a las acciones de inconstitucionalidad, la pueden ejercitar: el gobernador del estado, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso del Estado, en contra de leyes locales o expedidas por el Congreso del Estado, el Procurador General de Justicia del Estado, en contra de leyes de carácter estatal, y el equivalente al treinta y tres por ciento de los ayuntamientos de la entidad. Sus resoluciones tendrán efectos generales cuando hubieren sido aprobadas por cinco votos de los miembros del pleno de la Sala Superior, surtirán efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin poder aplicarse retroactivamente, excepto cuando se trate de asuntos del orden penal y en beneficio del inculpado.

Y por último la omisión legislativa, que procede cuando el Congreso no resuelva alguna iniciativa de ley o decreto en los términos que establezca la legislación respectiva y que dicha omisión afecte el debido cumplimiento de la Constitución Política Local, y la pueden interponer: el Gobernador del Estado, o cuando menos la tercera parte de los miembros del Congreso, y cuando menos la tercera parte de los Ayuntamientos. La resolución que emita el pleno de la Sala Superior que decreta que existe la omisión legislativa, surtirá sus efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, y en dicha resolución se determinará un plazo que comprenda dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso del Estado, para que este resuelva.

Con referencia al procedimiento de consulta judicial sobre cuestiones del orden constitucional, se establece en el artículo 56, fracción IV de la Constitución, la posibilidad de consulta a jueces y magistrados que tengan duda respecto sobre la constitucionalidad de la aplicación de leyes locales, pero como no se encuentra reglamentado en la Ley de Control Constitucional, la decisión de la Sala Superior no vincula a los solicitantes, ni a qué tipo de procesos se refieren, si en éstos se ventilan intereses de particulares o de orden público.

En el estado de Veracruz recientemente se dio una protección mucho más amplia de constitucionalidad local,³ ya que los artículos del

³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz.-Llave. Publicada el 22 de Febrero del 2000.

110 a 120 ha establecido una Sala especial en el Tribunal para conocer de este tipo de conflictos. En su iniciativa enfatizó en las nuevas e importantes atribuciones propuestas para el Poder Judicial, al servir como garantía a la supremacía constitucional local, tema con poco o nulo desarrollo tanto teórico como práctico en la historia jurídica nacional, también introdujo en el texto normativo un catálogo de “derechos humanos”, que constituye una innovación porque reconoce derechos relacionados con el ambiente, el honor, la intimidad y el desarrollo de la personalidad. El Tribunal Superior de Justicia, con las nuevas reformas, se integra por una Sala Constitucional, tres salas penales, tres salas civiles y una sala electoral, y el Pleno lo integran los presidentes de cada Sala, con excepción de la electoral, y el Presidente del Tribunal. El Pleno, actuando como tribunal constitucional, conoce de juicios de protección de los derechos humanos de carácter local, así como de las controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y acciones de omisiones legislativas, también de carácter local. La Sala constitucional conoce y resuelve juicios para la protección de los derechos humanos, por actos o normas de carácter general que conculquen los derechos humanos que el pueblo veracruzano se reserve, provenientes del Congreso o Gobernador del Estado, o de los titulares de las dependencias o entidades de la administración pública estatal, municipal y de los organismos autónomos del propio estado; conoce y resuelve en única instancia, de las resoluciones del ministerio público sobre la reserva de la averiguación previa, el no ejercicio de la acción penal y las resoluciones de sobreseimiento que dicten los jueces con motivo de las peticiones de desistimiento que formule el ministerio público; también le toca substanciar los procedimientos en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y las acciones por omisión legislativa, y formular los proyectos de resolución definitiva que se sometan al pleno del Tribunal y; dar respuesta fundada y motivada a las peticiones formuladas por los demás tribunales y jueces del estado, cuando tengan duda sobre la constitucionalidad o aplicación de una ley local, en el proceso sobre el cual tengan conocimiento. Las peticiones tendrán efectos suspensivos y deberán ser desahogadas en un plazo no mayor de 30 días naturales. Como se aprecia, el control de la constitucionalidad local queda dividi-

do entre el Pleno del Tribunal y la Sala Constitucional dependiendo del proceso constitucional de que se trate. Esta división de competencias no resulta lógica si se ha creado una sala especializada para la interpretación y aplicación de la Constitución Estatal.

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, avaló la creación de la Sala Constitucional al resolver diversas controversias constitucionales que presentaron varios Ayuntamientos del estado de Veracruz que demandaron la invalidez del decreto de reforma integral de la Constitución veracruzana, al estimar que con la creación del juicio para la protección de derechos humanos, cuya competencia se le atribuye a la Sala Constitucional, se invade la esfera competencial de los tribunales de la federación, estimando por mayoría de votos, que la reforma aludida era constitucional, al considerar que el juicio para la protección de los derechos humanos solo se limita a salvaguardar a la normativa local a través de un órgano instituido por la propia Constitución del estado de Veracruz, como lo es la Sala Constitucional, sin que éste cuente con atribuciones para pronunciarse sobre violaciones a las garantías individuales previstas en la Constitución federal.⁴

En la Constitución Política del Estado de Coahuila, en su título quinto del Poder Judicial, capítulo IV, se refiere a la Justicia constitucional local, concretamente en su artículo 158 toma como postulado el principio de supremacía constitucional, y adopta dentro del régimen interior del Estado la Justicia Constitucional Local, misma que tiene por objeto dirimir de manera definitiva e inatacable los conflictos constitucionales que surjan dentro del ámbito interior del estado sin perjuicio por lo estipulado en los artículos constitucionales federales del 103, 105 y 107. Introduce el sistema de control difuso señalado en el artículo 133 constitucional. Determina los supuestos en los cuales el Tribunal Superior de Justicia en su carácter de Tribunal Constitucional

⁴ Cuatro ministros formularon voto minoritario, sosteniendo la invalidez del precepto que regula el juicio para la protección de derechos humanos, considerando fundamentalmente que al coincidir el catálogo de los derechos humanos previstos en la Constitución veracruzana, con las garantías individuales establecidas en la Constitución federal, se duplican las instancias, siendo atribución exclusiva de los tribunales de la federación, a través del juicio de amparo, conocer de los actos o leyes que vulneren dichas garantías individuales, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución federal. (Esto tuvo un cambio por las reformas al artículo primero constitucional en junio del 2011 al señalar que las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos....)

Local podrá tener competencia exceptuando la materia electoral, pudiendo conocer de las controversias suscitadas entre:

- 1.- El Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- 2.- El Poder Ejecutivo y uno o más Municipios del estado.
- 3.- El Poder Legislativo y uno o más Municipios del estado.
- 4.- El Poder Legislativo y una o más entidades paraestatales o paramunicipales del estado.
- 5.- Un Municipio y otro u otros del estado.
- 6.- Uno o más Municipios y una o más entidades paramunicipales del estado.
- 7.- Una o más entidades, paraestatales y otra u otras paramunicipales del estado.

Esto es, los medios de control constitucional local son análogos a los establecidos en el ordenamiento federal.

En el estado de Tlaxcala, también se contempla ya los medios de control constitucional local, al señalar en el artículo 79 de su Constitución que el Poder Judicial garantizará la supremacía y control de esta Constitución, y estará expedito para impartir justicia de manera pronta, gratuita, completa e imparcial, en los términos, plazos y condiciones que fijen las leyes, y en el artículo 80 dice que el Tribunal Superior de Justicia, funcionando en Pleno tendrá facultades para resolver los conflictos competenciales que surjan entre los órganos que integran el Poder Judicial del Estado, y enumera en su artículo 81 la competencia cuando actúe como Tribunal de Control Constitucional del Estado, figuras similares a las Controversias Constitucionales federales, en las cuales se regulan las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales, Ayuntamientos o Concejos Municipales. También establece la figura de las Acciones de Inconstitucionalidad regulando las normas generales de los Ayuntamientos o Concejos Municipales acordes al texto constitucional local ampliando el ejercicio de estas acciones a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

En el 2001, el Estado de Coahuila aprobó en el Salón de Plenos del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional local, para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo segundo transitorio del

decreto número 148, del día 20 de marzo del 2001, por el cual se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de ese Estado. Aduciendo como justificación que la Constitución es la Ley Fundamental del Estado, de la que emana todo el orden jurídico de la entidad y el deber de su observancia en los hechos; la garantía de su estricto cumplimiento, es una premisa fundamental para la conservación del Estado de derecho, por lo que, si en el orden federal, el requerimiento de un efectivo control constitucional, le compete al Poder Judicial de la Federación, mediante el juicio de amparo, al otorgar la protección a los gobernados, así como a través del proceso de controversia constitucional que originalmente se instituyó en el artículo 105 de la Constitución del 1917, con el propósito de garantizar el equilibrio de las facultades de la Federación y de las Entidades Federativas, a los Estados les debía corresponder, mediante un sistema de defensa constitucional local, resolver los conflictos internos entre los poderes y órganos de gobierno, dentro de sus respectivas competencias.

Tomando en cuenta lo anterior, el Gobernador del Estado, presentó una iniciativa de reformas constitucionales, destacando dos puntos principales: en primer lugar, instituir el Municipio Libre como un órgano de gobierno libre, democrático, republicano, representativo y popular, ajustando las disposiciones a la Constitución Federal, y en segundo término, la iniciativa contempló la Justicia Constitucional Local, como el medio para resolver, por la vía del derecho, los conflictos internos, así como para desarrollar los valores más altos del constitucionalismo coahuilense; garantizando así que los consensos, elevados a la Ley Fundamental del Estado, queden debidamente asegurados a favor del desarrollo político, económico, social y cultural de Coahuila.⁵

Estas disposiciones jurídicas concretizan la nueva dimensión constitucional del Municipio, al señalar con precisión las funciones, facultades y atribuciones que ahora, como órgano de gobierno le corresponde, y delimita las áreas de competencia del Estado y de los Municipios, con lo que se fortalece el sistema federal al quedar claramente definidas las atribuciones propias de cada uno de los órdenes jurídicos. Además se sientan las bases necesarias para garantizar con pleni-

⁵ Acta constitutiva del Tribunal Superior de Coahuila como Tribunal Constitucional.

tud el principio de la supremacía constitucional, al establecer el control difuso de la constitucionalidad de leyes, mediante la obligación expresa para los jueces locales de declarar, de oficio, inaplicable cualquier precepto legal que se oponga a las disposiciones de la Constitución local.

Con estas reformas, se dio un paso adelante al instituir la Justicia Constitucional local en ese estado, toda vez que los conflictos entre sus autoridades se resolverán por medio jurisdiccional y no político. En estas reformas también se consideró que el nuevo federalismo mexicano sólo puede sustentarse en el respeto total por parte de los tres ámbitos de gobierno al sistema de competencias establecido, tanto en la Constitución General de la República, como en la particular del Estado, así como los límites de actuación de las autoridades frente a los particulares, que constituyen las garantías individuales, y ese respeto sólo se obtiene cuando en un régimen democrático, la supremacía de la Constitución se soporta en las decisiones de los Tribunales, cuyas resoluciones no son manifestaciones de superioridad del Poder Judicial frente a los otros poderes, sino del imperio de la Constitución sobre los poderes constituidos.

La competencia actual del Tribunal Superior de Justicia de Coahuila, es de resolver los conflictos entre los otros poderes y entre éstos y los municipios, así como de las entidades paraestatales y paramunicipales, así mismo, la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, que tienen por objeto declarar si las leyes o disposiciones de observancia general combatidas, son contrarias con la Constitución del Estado y por ende declarar su inaplicabilidad. Competencias similares que tienen las Salas Constitucionales de los otros estados a los que me he referido.

En otros estados como Colima, Chihuahua, se le confía al Poder Judicial local la resolución de los conflictos de los municipios de la misma manera que en Veracruz y Chiapas, con algunas variantes. Otras constituciones han optado por fórmulas mixtas, hacen intervenir para algunos conflictos al legislativo y en otros al judicial local, como lo es el estado de Hidalgo, Durango, Oaxaca, Zacatecas, pero aún y con eso, los mecanismos establecidos son insuficientes para una protección integral y efectiva del municipio. Hace falta extender dicha protección a

otros aspectos de la acción municipal donde pueden surgir conflictos para los cuales los ayuntamientos carecen de mecanismos y procedimientos adecuados para solucionarlos.

En la regulación de los conflictos entre los administrados y las autoridades administrativas locales, se han desarrollado tres direcciones:

- a) en algunos estados, ciertos conflictos se han sometido al conocimiento de los tribunales ordinarios;
- b) en otros, la resolución de las controversias se encomienda a organismos jurisdiccionales especializados, y los fallos de dichos organismos se combaten por conducto del juicio de amparo directo o de una sola instancia, (Tribunales Contenciosos Administrativos) y
- c) finalmente, en varias Entidades, una vez agotados los recursos internos de carácter administrativo, los actos y resoluciones se consideran definitivos, y por lo tanto deben impugnarse por conducto del juicio de amparo indirecto en dos instancias.

Cabe hacer mención que estos recursos jurisdiccionales en algunos estados pueden ser utilizados como medios de defensa por las propias autoridades municipales y locales, en virtud de que pueden demandar también que se anulen ciertas resoluciones administrativas o fiscales que han sido favorables a un particular en lesión de sus intereses legítimos.

Lo claro es que, si las Constituciones locales son de naturaleza suprema y si existe la posibilidad de que las autoridades realicen actos que sean contrarios a ellas, lo lógico es que existan sistemas estatales por virtud de los cuales se anulen, se dejen sin efectos o se sancione a sus autores.

Para la defensa de la Constitución estatal, la institución debe ser de naturaleza netamente local, por lo tanto debe ser incorporada esta institución en el marco normativo local en forma generalizada y permanente, así mismo, deben tomar conciencia los interesados de su utilidad y valor, de asumir los tribunales su función controladora y de tomar fuerza en la realidad, así se contribuiría a afianzar a los poderes de los estados, evitando ingerencias ajenas, fortaleciendo el sistema federal, acotando el campo de acción que los tribunales federales han asumido ante la falta de una normatividad local y, de entenderse íntegramente su naturaleza, redundaría en reducir el número de casos que llegan a su conocimiento por no existir instancias estatales válidas.

Sin lugar a dudas, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el Municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional. Aún y cuando el Municipio ha logrado que se le atribuyan en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda por lo tanto, instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los propios particulares.

Es cierto que los preceptos constitucionales han recibido una abundante regulación en aspectos principales como son:

- a) Diversas leyes federales que desarrollan los principios fundamentales.
- b) Las constituciones locales que dedican gran parte de su articulado a la institución municipal.
- c) Las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas.
- d) El propio derecho que generan las corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Pero también hacen evidente el complicado y a veces contradictorio entramado jurídico que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad. En este contexto, el tema de la defensa constitucional y la solución de los conflictos en el Municipio puede considerarse decisivo para su desarrollo institucional, así como estratégico para mejorar el sistema político nacional.

Si bien el Municipio ha conquistado su lugar como instancia del poder público, logrando que se le inscriban en la norma primaria sus derechos y actividades, demanda asimismo instrumentos que le garanticen de manera efectiva tales avances, al igual que le resuelvan de manera imparcial los conflictos que enfrenta con otros órganos de gobierno o con los particulares. Indudablemente que se han puesto las bases para una adecuada defensa del Municipio en el derecho mexicano, pero se requiere todavía perfeccionar los procedimientos establecidos y ensayar también otras formulas originales para resolver las múltiples diferencias que en la vida municipal se presentan.

Tales mecanismos de solución de conflictos, deben consagrarse tanto en la Constitución local como en los demás ordenamientos pertinentes de las entidades, y deben considerarse indispensables para el fortalecimiento del Municipio, así como para una reforma municipal efectiva.

Es claro como lo afirma Arteaga Nava,⁶ que para establecer un sistema de control local implica tener que dar soluciones a varios problemas o procurar respuestas válidas a ciertas interrogantes como son: ¿las Constituciones locales son de naturaleza suprema?; qué debe entenderse por defensa de la Constitución local; porqué es necesario regular, desarrollar y estudiar la institución; definir cuál debe ser el papel del control de la Constitución local con relación al sistema general de defensa de la Constitución federal; determinar quién será el responsable de realizarlo, bajo qué principios y con qué alcance; cuál será el papel de los tribunales federales en la revisión de las sentencias locales que declaren Constitucionales o inconstitucional un acto de autoridad local.

III. Conclusiones

Al igual que en otros países del mundo, en México, el municipio como forma de organización social ha evolucionado durante el transcurso del tiempo, sin embargo, no obstante de las reformas propuestas de quienes manejan el derecho municipal y de otras muchas personas, subsisten grandes rezagos que hay que vencer como son:

- 1.-Es necesario una adecuada preparación de los Presidentes municipales para que se encuentren capacitados para ejercer su función, así como su cuerpo técnico. La carencia de cuadros calificados sigue siendo uno de los problemas más profundos en el país.
- 2.-Reducir la normatividad y reglamentación constitucional de la organización y funcionamiento de los poderes y órganos locales, a lo más elemental.
- 3.-Crear instancias locales que conozcan de ellas y expedir normas que limiten las posibilidades de buscar instancias ajenas a la entidad.
- 4.-Reducir el número de miembros de los cuerpos colegiados para promover la acción de inconstitucionalidad, para que tengan mayor efectividad en sus acciones.

⁶ “La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad.”

- 5.-Es preciso fortalecer el papel de los jueces locales, ello implicaría dar participación directa, permanente y sistemática en la revisión de los actos de las autoridades.
- 6.-Crear tribunales que tengan competencia para revisar las sentencias que dicten los jueces en primera instancia constitucional, y disponer los principios necesarios en virtud de los cuales las sentencias de constitucionalidad sean cosa juzgada y no susceptibles de ser revisadas por los jueces federales.
- 7.-Consolidar un estado de derecho que implique, fortalecer, allanar y simplificar las instancias por virtud de los cuales las autoridades responsables de actos inconstitucionales, por sí o a instancias de particulares, los modifiquen, revoquen, anulen o dejen sin vigor.
- 8.-Los municipios deben transformarse de ser unas simples unidades administrativas, en un verdadero Poder Municipal.

IV. Bibliografía

ALBI, Fernando. *"Derecho Municipal comparado del Municipio hispánico"*. Madrid, editorial Aguilar, 1955.

ARTEAGA Nava, Elisur. *"La constitución local y su defensa. Elementos para una teoría del control de la constitucionalidad"*. En: Derecho Procesal Constitucional. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., Porrúa, tomo IV, México 2003.

PADILLA, José R. *"Constitución Política comentada"*. 1ª ed., México, Cárdenas Editor, México 2000.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco. Periódico Oficial, 5 de abril de 1919.

FAYA Biesca, Jacinto. *"Antecedentes y actual estructura del Municipio Mexicano"*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. (8-9), octubre 1982. INAP.

FERRER Mac-Gregor, Eduardo. *"Derecho Procesal Constitucional"*. 4ª ed., México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., Editorial Porrúa, 2003.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA Carmona, Salvador. *"Derecho Constitucional Mexicano y comparado"*. 3ª ed., México, Editorial Porrúa, 2003. *"Gaceta de la Administración Pública"*. Fortalecimiento Municipal. Octubre 1985.

OCHOA Campos, Moisés. *"Evolución del Municipio Mexicano"*. *Gaceta Mexicana de Administración Pública*. Marzo 1985.

ORTIZ Álvarez, Luis y LEJARZA, Jacqueline. *"Constituciones Latinoamericanas"*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas, 1997.

TENA Ramírez, Felipe. *"Leyes Fundamentales de México 1808-2002"*. México, Editorial Porrúa, 2002.