

# 4

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 25 AÑOS DE CONFLICTO Y RESISTENCIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

### INTERGOVERNMENTAL RELATIONS AND CONSTITUTIONAL CONTROVERSY. 25 YEARS OF CONFLICT AND RESISTANCE IN THE MEXICAN MUNICIPALITY

Mercedes Verdugo López<sup>1</sup> 

Recibido: 07/02/2021  
Aceptado: 11/05/2021

DOI: 10.32457/RIEM24.1451

### RESUMEN

El proyecto municipalista mexicano ha sido, históricamente, una propuesta de autogobierno y de reedificación del sistema federal. Esta condición ha determinado el carácter vertical de las relaciones intergubernamentales (RIG) que ubican a los Ayuntamientos bajo un régimen excluyente en materia fiscal y autonómica. Debido a la ausencia de mecanismos para dirimir los conflictos competenciales en la esfera de la administración pública, las municipalidades recurren a la controversia constitucional como la institución que regula judicialmente los desequilibrios de las RIG. Este artículo analiza los actos reclamados por los Ayuntamientos mexicanos, para mostrar que el desequilibrio de las RIG vulnera sus facultades de autogobierno, haciendo ver la necesidad de reformar el régimen municipal para constituirse en miembro activo en el Pacto federal.

**PALABRAS CLAVE:** sistema federal mexicano, relaciones intergubernamentales, autonomía municipal, controversia constitucional, régimen municipal.

<sup>1</sup> Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, México. Contacto: verdugol@uas.edu.mx

## ABSTRACT

Historically, the Mexican municipal project has been a proposal for self-government and the rebuilding of the federal system. This condition has determined the vertical nature of intergovernmental relations (IGR) that place the Municipal Councils under a regime of exception in fiscal matters and territorial autonomy. Faced with the absence of mechanisms to resolve jurisdictional conflicts in the sphere of public administration, municipalities resort to constitutional controversy, an institution that judicially regulates imbalances in the IGR. This article analyzes the nature of the acts claimed by the Mexican municipalities before the Supreme Court of Justice of the Nation, with the aim of showing that the imbalance in the IGR reduces municipal autonomy to an exception regime in two fundamental pillars of Mexican federalism: the tax system and territorial management.

**KEYWORDS:** Mexican Federalism, Intergovernmental Relations, Municipal Autonomy, Constitutional Controversy, State of Emergency.

## INTRODUCCIÓN

En la administración pública mexicana prevalece el diseño vertical de las instituciones y de los procedimientos burocráticos de distribución de los recursos fiscales, así como en la gestión territorial urbana que, de acuerdo al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), está dentro de la esfera de las facultades de los Ayuntamientos. Bajo este esquema, el municipio ha coexistido con los otros dos órdenes de gobierno en una relación inequitativa de régimen jurídico y de control político.

El federalismo mexicano es un sistema centralizado, cuyo aparato administrativo público opera de “arriba hacia abajo” (*top down*), lo cual ha permitido la invasión de competencias en la esfera municipal<sup>2</sup> por los otros niveles de gobierno. Las intromisiones han sido sistemáticamente recurrentes, sobre todo en materia fiscal, planeación urbana y de régimen interior de los municipios. Dada la inexistencia de canales administrativos para dar solución efectiva a estos conflictos, los Ayuntamientos se han valido de la figura judicial denominada “controversia constitucional” (CC) que se presenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que resuelva los actos políticos, administrativos y de legislación secundaria que violan las facultades que les confiere la Carta Magna.

La vertiente fiscal del federalismo mexicano ha sido, usualmente, el principal punto de discordia entre los gobiernos subnacionales y entre estos con la Federación. En el federalismo fiscal prevalece el régimen excluyente. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)<sup>3</sup> vigente desde 1980, fue suscrito por los Estados y la Federación, dejando fuera del pacto a las municipalidades, cuyas

2 La invasión de competencias en la esfera municipal es la intromisión al régimen interior del municipio y a sus competencias fiscales y presupuestales –según garantiza el Artículo 115 de la CPEUM–, por los otros órdenes de gobierno o poderes del Estado (Merino, 2011; Peralta, 2012; de Piña, 2012; Sánchez y Cedillo, 2017).

3 De acuerdo con la *Ley de Coordinación Fiscal*, el SNCF es la estructura institucional que coordina la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios mediante el Fondo General de Participaciones, al que también responden el Fondo de Fomento Municipal y el Fondo de Fiscalización, los cuales se integran con un porcentaje de la Recaudación Federal Participable, 20%, 1% y 1.25%, respectivamente. (Castañeda, 2009).

facultades resultaron residuales de aquellas que se adjudicaron primero la Federación y luego las entidades federativas (Faya, 1998). La invasión de facultades también ha estado dirigida a la gestión territorial y al ámbito de la seguridad pública (Verdugo, 2017a), poniendo a los Ayuntamientos en la disyuntiva de jugar un rol marginal o defender judicialmente las atribuciones que le han sido otorgadas constitucionalmente en materia urbana y de servicios públicos.

Este artículo presenta el total de los asuntos reclamados como CC interpuestas por los municipios mexicanos ante la SCJN, desde inicios de los noventa hasta los dos primeros años del actual gobierno correspondientes a la denominada “Cuarta Transformación”. Paralelamente, se analizan casos representativos de los actos de autoridad que violan el régimen del interior y los derechos fiscales de los municipios, sobre todo en materia de: a) remoción de autoridades locales y extinción de municipalidades, b) servicios públicos y policía municipal, c) uso de suelo y desarrollo urbano y d) distribución legal de los recursos presupuestarios, según disponen la CPEUM, las leyes secundarias y el SNCF. Para los años 2019 y 2020 se consideró el total de las CC de los Ayuntamientos resueltos por la SCJN.

Este recorrido histórico busca ilustrar sobre la necesidad de implementar canales administrativos en las RIG, tanto de naturaleza fiscal como de gobernanza territorial para operar eficientemente la distribución de recursos presupuestarios hacia las municipalidades, que son el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y el espacio territorial en el que transcurre la vida pública.

El trabajo se estructura en seis apartados: el primero corresponde a la presente introducción, el segundo aborda la naturaleza del federalismo mexicano y el problema que implica la cohabitación política, el tercero es un breviarío del régimen fiscal y los recursos municipales. El cuarto aborda los fundamentos jurídico-políticos de la controversia constitucional, el quinto analiza los actos reclamados por los Ayuntamientos vía judicial y el último apartado corresponde a las conclusiones. La línea de conocimiento se inserta en los estudios municipales y forma parte de un proyecto de investigación más amplio sobre federalismo y régimen municipal en México. Es un tipo de investigación teórica, documental, de metodología cualitativa, fundamentada en investigación histórica, jurídica y de ciencia política. Pretende ser tanto un documento académico como una fuente de información para autoridades municipales, legisladores y consejos ciudadanos vinculados a la temática fiscal y urbana.

## **FEDERALISMO Y COHABITACIÓN POLÍTICA**

De acuerdo con la CPEUM, México es una República Democrática Federal cuya unión fue suscrita por Estados soberanos que componen la Nación, a los que se les reconoce como “entidades federativas”. Nuestro federalismo, según Merino (2011), ha evolucionado en contraposición al régimen municipal que, tradicionalmente, se ha debatido entre el cúmulo de responsabilidades que le han sido consignadas constitucionalmente y los limitados recursos fiscales que le son presupuestados de acuerdo a las leyes generales y secundarias en materia de ingresos. A ello se suma la sistemática intromisión de los niveles estatal y federal en la esfera de competencias municipales. Como señala el autor:

La ausencia de un sistema de competencias adecuado para aclarar los límites de las atribuciones asignadas a cada nivel de gobierno y en consecuencia, las responsabilidades que cada uno de ellos debe asumir [ocasionó] el predominio de los aparatos políticos sobre las instituciones formales de los gobiernos. (Merino, 2011, p. 298).

Coincidimos con la interpretación de Merino y con Sánchez y Cedillo (2017) cuando señalan que en México “no hay una forma institucional de administración intergubernamental (AIG) para los conflictos de invasión de competencias formales y, en consecuencia, se recurre al Poder Judicial de la Federación para que como árbitro defina la solución de los casos” (p. 273). Desde nuestro punto de vista, la falta de un marco administrativo, normado por Derecho Administrativo Público que regule las RIG bajo reglas claras de funcionamiento, ha contribuido en la reproducción de prácticas centralistas que afectan las facultades autonómicas de los municipios mexicanos. En otras palabras, existen vacíos legales sobre “cómo se gobierna el gobierno” (Aguilar, 2013), siendo los recursos presupuestales y los conflictos para ejercer la autonomía municipal, los asuntos más reclamados por los Ayuntamientos a la máxima autoridad judicial del país.

Los propósitos descentralizadores hacia las municipalidades en México han ocasionado fuertes resistencias de parte de los Estados miembros, generando tensiones y disputas de los gobiernos y legislaturas locales en torno a las atribuciones delegadas a los Ayuntamientos desde 1983 (Verdugo y Beltrán, 2017). Tales disputas intergubernamentales han estado, por lo general, enmarcadas entre gobiernos de partidos de oposición. En ese escenario, el manejo de los recursos fiscales ha operado, en no pocas ocasiones, como mecanismo de control político de la autoridad superior hacia la de menor nivel. La historia nos muestra, como veremos en los siguientes apartados, lo frecuente que resulta que los gobiernos estatales retengan, dilaten o condicionen la entrega de recursos presupuestales a municipios de partidos gobernados por la oposición.

## RÉGIMEN FISCAL Y MUNICIPIO EN MÉXICO

El régimen fiscal federal vigente ha cumplido cuatro décadas<sup>4</sup> y en él persiste el desequilibrio intergubernamental. No obstante, las reformas aprobadas en materia tributaria a favor de los gobiernos subnacionales, no han logrado revertir la insuficiencia de recursos en los Ayuntamientos para desarrollar las tareas que le confiere desde 1983 el Artículo 115 de la CPEUM, cuyas facultades fueron ampliadas con la reforma constitucional de 1999 que les confirió la categoría de nivel de “gobierno”.

En la actualidad, las transferencias federales se administran mediante los mecanismos fiscales Ramo 28 y Ramo 33 (para gasto directo), además del Ramo 23<sup>5</sup> (transferencias especiales). El primero corresponde a las participaciones no condicionadas que, al no venir etiquetadas, las entidades

4 La *Ley de Coordinación Fiscal* fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de diciembre de 1978 y dispuso que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) entrara en vigor en enero de 1980.

5 El Ramo 23 es un instrumento de política presupuestaria cuyos fondos no corresponden al gasto directo. Es una partida especial para las dependencias federales, entidades federativas y municipios que otorga la SHCP mediante convenio de transferencia.

federativas y los municipios disponen libremente del recurso presupuestario. Por otra parte, el Ramo 33 está integrado por las aportaciones federales “etiquetadas”, dirigidas a desarrollar las políticas nacionales en los estados y municipios. Esas aportaciones constituyen, hasta la fecha, las principales fuentes de ingresos de los Ayuntamientos y son pocos los que han revertido su condición de dependencia presupuestaria (Cabrero 2013, Carrera, 2005).

Concluido el año fiscal 2020, permanece en lo general esta condición de las municipalidades. Como mecanismo extraordinario para compensar el desequilibrio fiscal, tanto las entidades federativas como los municipios han recurrido de manera permanente a la deuda pública, cuya carga tributaria ha excedido su propia capacidad de pago, por lo que la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó la *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios*,<sup>6</sup> con la finalidad de transparentar las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales y permitir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tener alertas sobre el endeudamiento público.

El objetivo específico de la normativa ha sido promover finanzas públicas locales sostenibles, el uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en el manejo de los recursos financieros. Este nuevo marco legal que condiciona los ingresos extraordinarios de las municipalidades, multiplicó durante 2019 las acciones judiciales para recuperar los recursos presupuestarios retenidos. Esta condición, sin embargo no se replicó, como se observa en la tabla 1, durante el período fiscal 2020, que fue un año atípico en el quehacer administrativo público, por motivos del cierre o suspensión de actividades oficiales, producto de la pandemia de Sars-CoV-2 (COVID-19).

## **LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL**

La Controversia Constitucional (CC) es un recurso judicial que resuelve conflictos legales y políticos entre poderes o entidades públicas en términos de legitimidad, interés y representación<sup>7</sup> que dirime la SCJN como máxima instancia del Poder Judicial en México.

Para la exministra de la SCJN y actual secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero, las controversias constitucionales son:

Procedimientos de control de la regularidad constitucional planteados en forma de juicios ante la SCJN, en las que las partes, sean como actores, demandados o terceros interesados pueden ser la Federación, los Estados, el Distrito Federal o municipios, el Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión o cualquiera de sus cámaras o Comisión permanente, los poderes de un estado y los órganos de gobierno del Distrito Federal y en los que se plantea la posible

6 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 27 de abril de 2016. Reformada dos años después y publicada en el DOF de 30 de enero de 2018.

7 Para profundizar sobre las partes en las controversias constitucionales, leer José Ramón Cossío Díaz (2005).

inconstitucionalidad de normas generales o actos concretos solicitándose su invalidación, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien para plantear conflictos sobre los límites de los estados cuando estos adquieren un carácter contencioso. (en Martínez, 2008, pp. 582-283).

El artículo 105, Fracción I de CPEUM establece que la CC es una garantía constitucional de solución de conflictos en el sistema político. Según Herrera (2005) este recurso se ha convertido:

(...) cada vez con mayor fuerza, en un elemento estratégico para el actual esquema de interrelación entre los poderes y órganos del Estado y, al mismo tiempo, en razón de su pertenencia a un sistema más o menos integral, también es uno de los más importantes medios en los que se manifiesta la operatividad de la función pública de la jurisdicción constitucional. (...) la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...), al fungir como autoridad jurisdiccional de única instancia para ventilar ese proceso constitucional, se ha erigido en la institución responsable de garantizar la realización del debido ejercicio horizontal y vertical del poder político. (pp. 273-274).

La citada reforma otorgó a los Ayuntamientos garantías dispuestas por la CPEUM para emprender la defensa de sus facultades competenciales. Las garantías constitucionales, de acuerdo con Ferrer (2004)

(...) comprenden aquellos instrumentos predominantemente procesales y establecidos generalmente en la Constitución, y cuya finalidad es la reintegración del orden constitucional cuando este ha sido desconocido o violado por los órganos del poder, especialmente cuando los medios de protección de la Constitución no han sido suficientes para evitar el quebranto de la norma superior. (en Martínez, 2008, p. 567).

Como se verá más adelante, los principales asuntos reclamados mediante CC por los municipios, están dirigidos a dar cumplimiento a la asignación de recursos presupuestarios, preservar sus facultades en el desarrollo urbano, policía municipal, elección de autoridades locales y de régimen del interior correspondientes al ejercicio de autogobierno.

En la práctica, dichas garantías continúan siendo vulneradas por el esquema de cohabitación partidista que en México opera como mecanismo de control político. Coincidimos con Sánchez y Cedillo (2017) en el sentido de que las “RIG sustentan expresiones producto de las relaciones personales de los gobernantes; además, cuando estas llegan a convertirse en un conflicto, hay un contexto político que las ciñe por lo general a filias partidistas” (p. 278). El desequilibrio fiscal en las RIG tuvo en los gobiernos municipales de oposición a sus primeros denunciadores críticos. Bajo ese marco de confrontación política se acordó reformar el artículo 105 constitucional, cuando en la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado, se registraron los primeros procesos de alternancia partidista en municipalidades mexicanas que habían sido tradicionalmente gobernadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La cohabitación política generó desacuerdos sin precedentes en las RIG, principalmente en el rubro de entrega de recursos fiscales por parte de los Estados y la Federación.

Entre los años 1990 y 1992, los Ayuntamientos de Mexicali, de Chihuahua y de San Luis Potosí emprendieron demandas por conflictos suscitados con los poderes ejecutivos y legislativos de sus respectivos Estados. En el año 1990, dado que no existía figura jurídica viable, Mexicali, capital del Estado de Baja California solicitó un amparo<sup>8</sup> en protesta por la reducción de las participaciones federales que le correspondían. El caso fue sobreesido bajo el argumento de que esa figura jurídica solo procedía en el régimen de derecho privado, por lo que los Ayuntamientos quejosos optaron por acudir al Poder Judicial de la Federación en defensa de su autonomía (Verdugo, 2017b).

En el marco de conflictos electorales, el Ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, presentó la CC 2/1993 en la que denunciaba a la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de invadir la esfera de acción del municipio,<sup>9</sup> sobre presupuesto municipal y acciones generales del artículo 115 constitucional. Esta querrela marcó una nueva época para los municipios ya que en el Pleno de la SCJN, se reconoció que “el Municipio es un verdadero poder político y por lo tanto debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional” (SCJN, *Controversias resueltas*, 1993-2020).

Tras este dictamen judicial, el Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional al artículo 105, que reconoce desde entonces a los Ayuntamientos mexicanos como “parte” (actor, demandado o tercero interesado) a través de este recurso jurídico para reclamar o responder sobre diferendos o querrelas intergubernamentales de diversa índole. Este caso también mostró las dificultades que enfrentaban Ayuntamientos presididos por partidos de oposición, en este caso, del Partido Acción Nacional (PAN) para hacer efectivas sus facultades constitucionales para contener la invasión de competencias de los gobiernos estatales de diferente filiación partidista, tradicionalmente gobernados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>10</sup>

En el mismo año, el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, interpuso un recurso de apelación ante el Poder Judicial bajo los mismos criterios que sus antecesores. El conflicto puso en la mesa del debate político el tema de la autonomía municipal, por lo que la SCJN admitió el recurso de controversia constitucional, dando reconocimiento al municipio como actor o demandado en el proceso judicial (Hernández, 2005, Acedo, 2015). Consecuentemente, el Congreso de la Unión procedió a reformar el artículo 105 de la CPEUM, con el fin de otorgar poder a los Ayuntamientos para hacer uso legítimo de ese recurso judicial contra aquellos entes públicos que invadan o afecten las facultades que les otorga la Carta Magna. Las subsecuentes CC tuvieron como fundamento la invasión de esferas por parte del Congresos locales y gobiernos de los Estados, como sucedió con la CC 1/1994 presentada por el Ayuntamiento de Ciudad Victoria, Tamaulipas (PAN), reclamando al gobierno del Estado (PRI), derechos y servicios prestados del municipio.

La reforma resultó pertinente dada la alta incidencia de conflictos intergubernamentales que se daban en el marco de la difícil cohabitación política. Esa condición también tocó a municipalidades

8 Conocido como “Amparo Mexicali”, con folio judicial 4521/90 (Cárdenas, 1996).

9 El Ayuntamiento demandó la expedición y aplicación del artículo 63, Fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de ese Estado y del Código Procesal del mencionado Tribunal,

10 El presidente municipal en turno era Rogelio Sada Zambrano, militante del PAN, mientras que el gobernador era el priísta Sócrates Rizzo García.

gobernadas por la izquierda partidista. Tal fue el caso de la CC 3/97 iniciada por el Ayuntamiento de Berriozábal, Chiapas, gobernado entonces por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), cuyos argumentos retomaron los temas de la soberanía popular, la división de poderes y derechos de los pueblos indios; la autonomía de los territorios indígenas y la creación de regiones autónomas pluriétnicas (Ferrer, 2007 en Verdugo, 2017b).

Ante la SCJN también se presentaron recursos judiciales contra las municipalidades, como fue la CC 19/95, promovida por los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado en contra del Ayuntamiento de Río Bravo, Tamaulipas. La sentencia confirmó la facultad otorgada al gobernador de la entidad, por medio de la Constitución local para nombrar y remover libremente a los jefes de policía municipal. Igualmente, la CC 56/96 promovida por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Consejero Jurídico, en contra del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, por la emisión de un Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, alegándose que era competencia de la Federación, por lo que la SCJN invalidó el Reglamento expedido por el Ayuntamiento, confirmando la facultad federal en la materia. (SCJN, *Controversias resueltas*, 1993-2020).

En el mismo tenor, la CC 12/98 interpuesta por el Procurador General de Justicia de Oaxaca tenía como parte demandada al Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, que solicitaba la invalidez constitucional del Reglamento de Tránsito y Transporte del Municipio que se había expedido en Cabildo, por considerar que había una invasión de atribuciones en materia de transporte, cuya acción era competencia de la entidad federativa. Frente a la multiplicación de asuntos controversiales entre niveles de gobierno, la SCJN estableció, motivo de la CC 14/2001, la facultad reglamentaria del municipio de acuerdo a lo establecido por el artículo 115 constitucional, a partir del cual se delimita el contenido y alcance de las leyes estatales en materia municipal (Peralta, 2012, p. 184). No obstante esta jurisprudencia, no se han establecido los mecanismos administrativos suficientes para desahogar los procesos intergubernamentales (AIG).

El análisis realizado muestra que de las CC promovidas por los Ayuntamientos, no siempre se ha dictado sentencia a favor del municipio, como ocurrió en la CC 120/2011 interpuesta por el Ayuntamiento de San Pedro Garza García en contra de los poderes y órganos del estado de Nuevo León, por invasión de competencias sobre la cual la SCJN declaró válido el decreto que reformó la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León*, no haciendo efectivo el argumento del municipio que reclamaba violación a la autonomía municipal sobre zonificación urbana.

### **ACTOS RECLAMADOS POR LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES**

Entre los años 1996 y 2015, en México se presentaron 178 sentencias documentadas por la SCJN (Sánchez y Cedillo 2017, p. 280) y, según nuestra revisión documental, se registraron 656 recursos judiciales interpuestos por municipios entre los años 2016 y 2020. Los principales motivos fueron la invasión de competencias y autonomía municipales por los Estados y la Federación. Sobre los conflictos de interés que han afectado la autonomía municipal y la intromisión de los otros órdenes de gobierno, Fix-Fierro (2003) expone que:

El pleno ejercicio de la autonomía municipal se ha visto frecuentemente intervenido por las entidades federativas que han reaccionado negativamente al fortalecimiento de este derecho, tanto por el lado de la promulgación de legislaciones estatales hostiles a ese propósito, como del lado de la vulneración de las atribuciones exclusivas de los municipios. (en Merino, 2011, p. 306).

Hasta el año 2003, los principales temas de las CC presentadas por los Ayuntamientos en contra de los gobiernos estatales, fueron, de acuerdo con Fix-Fierro, los siguientes:

- a) Falta de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de un Estado para conocer de controversias entre los ciudadanos y la administración pública municipal. b) Criterios, fórmulas, condiciones de asignación, retención y entrega de recursos provenientes de los ramos 26 (ahora 33) del Presupuesto de Egresos de la Federación. c) Creación de Coordinaciones de Desarrollo Regional. (...) d) Presentación de declaración patrimonial de servidores públicos ante órganos de gobiernos del Estado, así como el fincamiento de responsabilidades de los primeros por los segundos. (...) e) Leyes de ingresos que no prevén el cobro y disfrute de ciertos derechos o contribuciones a los municipios, f) Revocación del mandato del presidente municipal por el Congreso; “imposición” del presidente municipal sustituto. (en Merino, 2011, p. 308).

El señalamiento de Fix-Fierro permanece vigente después de 17 años. A continuación se presenta un breve recuento de los principales asuntos reclamados por los municipios mexicanos de 2008 a 2020, con la finalidad de actualizar la información retomada de las páginas oficiales de la Secretaría General de Acuerdos de la SCJN<sup>11</sup>, que a la fecha suma más de 332 páginas electrónicas.

- 2008. Hubo un total de 144 CC resueltas promovidas por municipios mexicanos, cuyos principales temas fueron reclamos por los recursos presupuestales de Ramos 28 y 33, por violación del principio de libre administración de la Hacienda Pública en perjuicio de la parte “actor-municipio” y por designación de servidores públicos municipales por el Poder Legislativo local.
- 2009. Se solventaron 77 CC que en su mayoría procedieron de zonas metropolitanas encabezadas por los Ayuntamientos de San Pedro Garza García, en referencia a la *Ley de Señalamientos Viales de Nuevo León* en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del estado. Los municipios de Santa Catarina, Nuevo León y Zapopan, Jalisco presentaron querrela por la *Ley de Coordinación Fiscal*, en contra del Poder Legislativo Federal. Por su parte, el Ayuntamiento de Querétaro procedió en contra de la *Ley de Deuda Pública del Estado* y el ente demandado fue el Poder Legislativo estatal.
- 2010. Destacan las CC interpuestas por San Pedro Garza García, Nuevo León, por daño patrimonial a los municipios neoloneses. Señala como demandados a los poderes Ejecutivo

11 Revisar sitio web: <https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/ControversiasResueltas.aspx>

y Legislativo del Estado. A ello se suman controversias por temas electorales y contra indemnizaciones impuestas al Ayuntamiento por el Poder Judicial del Estado.

- 2011. Ese año sumaron 120 CC dictaminadas, entre las que estaban las de los municipios de San José, Tuxtepec y Santa Lucía, Oaxaca, por extinción de Ayuntamientos, que señalaban como parte demandada al Poder Ejecutivo estatal. Asimismo, La Paz, Baja California Sur, interpuso CC por procedimientos administrativos contra el Poder Judicial del Estado y San Pedro Garza García, Nuevo León, por fallas en la distribución de participaciones federales. El poder demandado fue el Ejecutivo estatal. El mismo Ayuntamiento ratificó controversia en contra de la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado* en contra de los poderes y órganos del Estado. Por su parte, ese mismo año, Macuspana, Tabasco, interpuso CC por destitución de regidores del Ayuntamiento y como parte demandada señalaba al Poder Legislativo local. El Ayuntamiento de Mérida, Yucatán, inició litigio en contra de la Hacienda Pública y contra Congreso del Estado, por desacuerdos tributarios e invasión a la autonomía municipal.
- 2012. Se sumaron 107 recursos de CC de orden municipal, que versaban conflicto de intereses sobre invasión de facultades municipales por parte de los gobiernos estatales en materia de uso de suelo, designación de funcionarios municipales y destitución de regidores.
- 2013. Fueron 101 CC, en las que Ayuntamientos altamente urbanizados se vieron afectados por la *Nueva Ley de Desarrollo Urbano* y actuaron en contra del Plan de Desarrollo Municipal y licencias urbanas que extendían los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los municipios quejosos fueron San Pedro Garza García, Nuevo León; Cuernavaca, Morelos; Querétaro, Querétaro; Mérida, Yucatán y Zapopan y Guadalajara en el Estado de Jalisco.
- 2014. Ese año se resolvieron 95 CC entre las que destacaron municipalidades metropolitanas de Nuevo León en contra de las tarifas del transporte público y sustentabilidad de los municipios de San Pedro Garza García, Santa Catarina, Monterrey y Apodaca. Los poderes demandados fueron el Ejecutivo y Legislativo del Estado.
- 2015. Para ese período se contabilizaron 64 CC dictaminadas en las que destacan denuncias contra el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal<sup>12</sup> (FORTAMUN), retención del Ramo 33 e invalidez de leyes estatales, por lo que en todos los casos se denunció a los poderes Ejecutivos y Legislativos locales.
- 2016. Se registró un incremento de las CC respecto del año anterior, ya que fueron 185 recursos interpuestos por Ayuntamientos contra dictámenes administrativos emitidos por el Poder Judicial estatal que dañaban la Hacienda Pública de las municipalidades, como fue el caso de San Pedro Garza García, Nuevo León, mientras que Playas de Rosarito, Baja California, interpuso recurso por el Estatuto Territorial de los Municipios en contra del Poder Legislativo local. El Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos inició proceso en contra de dictámenes administrativos del Poder Judicial del Estado.

12 A partir de la Reforma de 2017 es Ciudad de México.

- 2017. Ese año tuvieron solución 172 CC municipales, entre las que destacan las promovidas por la municipalidades metropolitanas de Nuevo León por desacuerdo de la Ley de Hacienda Municipal, actuando en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad.
- 2018. Se resolvieron 197 CC cuyos asuntos reclamados giraban en torno a conflictos por la autonomía municipal dados por los “convenios de colaboración para la ejecución de proyectos de inversión aprobados a través de recursos federales de los programas regionales” por lo que demandaban tanto al gobierno federal como a los de los Estados. Un asunto particular lo iniciaron municipalidades de Oaxaca en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en torno al procedimiento para la denominación de origen del Mezcal.
- 2019. Durante ese año, primero del sexenio del actual gobierno federal, la SCJN resolvió 353 CC, de las cuales, 89 correspondieron a recursos judiciales interpuestos por municipalidades. De ellas, 67 fueron denuncias por retenciones, omisiones o disminuciones de los Fondos de aportaciones federales para la Infraestructura Social Municipal (FISM), Ramos 28 y 33, presupuesto público y contra leyes estatales de Hacienda Municipal. Con excepción de 8 querellas, el resto se presentó por motivos de violación a las Constituciones Políticas de los Estados, contra códigos municipales, por omisiones legislativas, leyes orgánicas e invasión de facultades de los Ayuntamientos por los gobiernos estatales, como fue el caso de los Mandos Únicos de Policía y uso de suelo.

También se presentaron recursos judiciales por actos de autoridad legislativa como la revocación de mandato de Ayuntamientos, extinción de municipios y desaparición de poderes municipales. También se presentaron 17 controversias contra resoluciones electorales locales, por multas del Tribunal de Justicia Administrativa y privatización de bienes comunes, por la ampliación de derechos de seguridad social<sup>13</sup> y afiliación de trabajadores al Servicio del Estado<sup>14</sup>, por conflictos de ríos, límites de aguas, cuencas y acuíferos, por modificaciones catastrales y 9 requerimientos de pago de adeudos de fondos de aportaciones pendientes de años anteriores. La mayor parte de las CC tenían como parte denunciada a los poderes de los Estados y en menor medida al orden federal. Solo se registró una controversia entre municipalidades del estado de Jalisco por conflicto de uso de suelo. (Ver tabla 1 y gráfica 1).

- 2020. Este año resultó atípico por el bajo número de CC que se presentaron en el máximo tribunal del país. Se resolvieron 158 CC por la SCJN, de las que solo 13 correspondían al ámbito municipal. Entre ellas, 5 Ayuntamientos exigían pagos de débitos presupuestales del año 2016 y adeudos por Ramos 28 y 33 de 2015. El resto de las resoluciones judiciales fueron por retención de participaciones por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), licencias de uso de suelo, destitución de presidentes municipales, violaciones al artículo 115 constitucional, descuentos o retraso en el pago de Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y del Distrito Federal FISMDF y por desacuerdos en materia de transición energética.

13 Específicamente al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

14 Afiliación al Instituto de Seguridad y Servicio Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Un recurso particularmente importante fue en contra del municipio de Metepec, Estado de México como parte demandada, que interpuso la Comisión de Derechos Humanos del Estado en la CC 158/2020, cuyo pronunciamiento era en virtud del derecho de las personas a ejercer la libertad de expresión mediante manifestaciones públicas y pacíficas, y en particular contra la intimidación y criminalización de personas defensoras de los derechos humanos. En este caso, el Pleno de la SCJN dictaminó a favor de la libre expresión de los ciudadanos. (Ver tabla 1).

**Tabla 1.**

Controversias constitucionales de municipios mexicanos 2019-2020

CC 2019=89	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
4/2019	Boca del Río, Veracruz	Constitución Política del Estado	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatad
8/2019	El Llano, Aguascalientes	Código Municipal	Secretario de Gobierno Poder Ejecutivo	Estatad
12/2019	Chontla, Veracruz	Constitución Política del Estado	Poder Legislativo	Estatad
13/2019	Tepetzintla, Veracruz	FISM	Poder Ejecutivo	Estatad
14/2019	Martínez de la Torre, Veracruz	Constitución Política del Estado	Poder Legislativo	Estatad
19/2019	Pánuco, Veracruz	Participaciones federales	Poder Ejecutivo	Estatad
37/2019	Santiago Textitlán, Oaxaca	Remuneraciones Materia Laboral y Administrativa	Poder Ejecutivo	Federal
41/2019	Totula, Veracruz	Participaciones federales	Poder Ejecutivo	Estatad
51/2019	Cuernavaca, Morelos	Mando Único de Policía	Poder Ejecutivo	Estatad
72/2019	Hidalgo del Parral, Chihuahua	Presupuesto estatal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
74/2019	Álamos, Chihuahua	Presupuesto estatal 2019	Congreso de la Unión	Federal
76/2019	Mixtla de Altamirano, Veracruz	Ramo 33-FISM <sup>15</sup> FORTAMUN <sup>16</sup>	Poder Ejecutivo	Estatad
78/2019	Acajete, Veracruz San Juan	Ramo 33-FISM	Poder Ejecutivo	Estatad
79/2019	Evangelista, Veracruz	Ramo 33-FISM	Poder Ejecutivo	Estatad

15 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México).

16 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

CC 2019=89	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
80/2019	Villanueva, Zacatecas	Ley de Ingresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
81/2019	Sombrerete, Zacatecas	Ley de Ingresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
82/2019	Chalchihuites, Zacatecas	Ley de Ingresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
83/2019	Mazapili, Zacatecas	Ley de Ingresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
84/2019	Melchor Ocampo, Zacatecas	Ley de Ingresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
85/2019	Morelos, Zacatecas	Ley de Ingresos de la Federación Ejercicio Fiscal 2019	Poder Ejecutivo	Federal
105/2019	Santiago Xanica, Oaxaca	Ramos 28 y 33	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
111/2019	Antigua, Veracruz	Ramo 33-FISM FORTAMUN	Poder Ejecutivo	Estatal
114/2019	Sayula de Alemán, Veracruz	Ramo 33-FISM FORTAMUN	Congreso de la Unión Poder Ejecutivo	Federal
122/2019	Guadalupe, Oaxaca	Aportaciones federales	Secretaría de Finanzas Poder Ejecutivo	Estatal
127/2019	Chalma, Veracruz	Aportaciones federales	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
129/2019	Chinameca, Veracruz	Aportaciones federales-FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
132/2019	Huatusco, Veracruz	Aportaciones federales-FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
133/2019	Tuxpan, Veracruz	Aportaciones federales-FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
135/2019	Totolac, Tlaxcala	Designación de Magistrados	Poder Legislativo Tribunal de Justicia Administrativa	Estatal
142/2019	Quiroga, Michoacán	Comisión Electoral para Atención a Pueblos Indígenas	Tribunal Electoral	Estatal
143/2019	Nogales, Veracruz	FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
145/2019	Otatitlán, Veracruz	FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal

CC 2019=89	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
146/2019	Ixhuatlán del Café, Veracruz	FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
147/2019	Zentla, Veracruz	FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
174/2019	Xoxocotla, Veracruz	FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
178/ 2019	Acatlán de Juárez, Jalisco	Uso de suelo	Municipio Zocaolco de Torres, Jalisco	Estatal y municipal
180/2019	Soledad Atzompa, Veracruz	FISM	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
181/2019	Xochitepec, Morelos	Ríos y Límites de Aguas	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Federal
186/2019	Tetela del Volcán, Morelos	Multa de Tribunal de Justicia Administrativa	Tribunal Justicia Administrativa	Estatal
191/2019	Tepalcingo, Morelos	Multa de Tribunal de Justicia Administrativa	Tribunal Justicia Administrativa	Estatal
192/2019	Totolapan, Morelos	Multa de Tribunal de Justicia Administrativa	Tribunal Justicia Administrativa	Estatal
193/2019	Tetele del Volcán, Morelos	Multa de Tribunal de Justicia Administrativa	Tribunal Justicia Administrativa	Estatal
214/2019	Jalapa, Veracruz	Invasión de competencias	Tribunal Justicia Administrativa	Estatal
229/2019	San Jerónimo Sosola, Oaxaca	Resolución electoral	Tribunal Electoral	Estatal
231/2019	Vega de la Torre, Veracruz	Finanzas y Hacienda Pública	Poderes Ejecutivo y Secretaría de Finanzas	Estatal
254/2019	Santiago Juxtlahuaca, Oaxaca	Resolución electoral	Tribunal Electoral	Estatal
268/2019	Santiago Sochiapan, Veracruz	Finanzas y Hacienda Pública	Gobierno del Estado Secretaría de Finanzas	Estatal
269/2019	Tijuana, Baja California.	Omisiones legislativas	Congreso del Estado	Estatal
271/2019	Mexicali, Baja California.	Omisiones legislativas	Congreso del Estado	Estatal
275/2019	Cosolapa, Oaxaca	Ministraciones presupuestales	Poderes Ejecutivo y Secretaría de Finanzas	Estatal
276/2019	San Juan Evangelista, Veracruz	Retención participaciones federales 2016, 2018*	Gobierno del Estado	Estatal

CC 2019=89	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
277/2019	Huatusco, Veracruz	Retención participaciones federales 2016, 2018*	Gobierno del Estado	Estatad
278/2019	San Miguel Oloapam e Ixtlán de Juárez, Oaxaca	Invasión de competencias Ramos 28 y 33	Gobierno del Estado	Estatad
279/2019	Úrsulo Galván, Veracruz	Retención participaciones Ramo 23 y 28	Gobierno del Estado	Estatad
280/2019	Reynosa, Tamaulipas	Código Municipal	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatad
280/2019	Tlacotepec de Mejía, Veracruz	Retención aportaciones federales	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatad
284/2019	Sochiapa, Veracruz	Retención aportaciones federales	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatad
285/2019	Rincón de Ramos, Aguascalientes	Omisión legislativa-FAIP	Poderes de la Unión	Federal
286/2019	Nahuatzen, Michoacán	Invasión de competencias	Tribunal Electoral	Estatad
287/2019	Tlacolulan, Veracruz	Retención de Ramos 23 y 33	Gobierno del Estado	Estatad
288/2019	San Baltazar y Chichicapam, Oaxaca	Violación Art. 115 constitucional. Revocación de Mandato. Ayuntamiento Municipal	Poder Legislativo y Tribunal Estatad Electoral	Estatad
290/2019	Axiochapan, Morelos	Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa Art. 18	Poder Legislativo y Tribunal de Justicia Administrativa	Estatad
291/2019	Matatlán de Tlacotlan, Oaxaca	Extinción de Municipio Decreto 30 dela XXXVII Legislatura	Poder Legislativo	Estatad
292/2019	Mahuatzen, Michoacán	Invasión de competencias y violación Art. 115 constitucional	Poder Legislativo	Estatad
293/2019	Xoxocotla, Morelos	Fondos federales participables	Poder Ejecutivo Poder Ejecutivo	Federal Estatad
294/ 2019	Puente Ixtla, Morelos	Fondos federales participables	Poder Ejecutivo Poder Ejecutivo	Federal Estatad
295/2019	Tlaltetela, Veracruz	Retraso o entrega irregular de Participaciones federales	Poder Ejecutivo y Secretaría de Administración Poderes Ejecutivo y	Estatad
296/2019	Bacum, Sonora	Intervención ilegal de facultades	Legislativo Instituto Estatal Electoral	Estatad

CC 2019=89	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
297/2019	Los Reyes, Veracruz	Retención Ramo 33 y remanentes de 2016*	Poder Legislativo	Estatad
299/2019	Santiago Xanica, Oaxaca	Revocación de mandato	Poderes Ejecutivo y Legislativo Tribunal Electoral	Estatad
301/2019	San Antonio Tepetlapa y Jamiltepec, Oaxaca	Revocación de mandato	Poder Legislativo	Estatad
302/2019	La Antigua, Veracruz	Ramo 23 de 2013 y 2016*	Poder Ejecutivo	Estatad
308/2029	Úrsulo Galván, Veracruz	Pago de prestaciones laborales. Privatización de bienes comunes	Tribunal de Conciliación Arbitraje	Estatad
311/2019	Victoria, Tamaulipas	Ampliación de Derechos IMSS, ISSSTE Infonavit <sup>17</sup> , Afores <sup>18</sup>	Poder Ejecutivo, Secretaría del Trabajo, Tribunal de Conciliación y Arbitraje	Estatad
315/2019	Papantla de Olarte, Veracruz	Regularización y afiliación de Trabajadores al servicio del Estado	Tribunal de Conciliación y Arbitraje	Estatad
319/2019	Soledad de Graciano, San Luis Potosí	Hacienda Pública	Poder Ejecutivo, SHCP, Recaudación	Federal
321/2019	Moloacán, Veracruz	Omisión recursos Ramo 23- 2016*	Poder Ejecutivo	Estatad
327/2019	Morelia, Michoacán	Omisión recursos Ramo 23- 2016*	Poder Ejecutivo. Secretaría de Administración y Finanzas	Estatad
333/2019	San Jacinto Amilpas, Oaxaca	Desaparición de poderes municipales	Poder Legislativo y Tribunal Estatal Electoral	Estatad
335/2019	Tlaltizapan, Morelos	Retención de recursos 2019	Poder Ejecutivo	Estatad
337/2019	Victoria, Tamaulipas	Ampliación de Derechos IMSS, ISSSTE, Infonavit, Afores	Poder Ejecutivo, Secretario del Trabajo, Tribunal de Conciliación y Arbitraje	Estatad

17 Instituto para el Fomento Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

18 Administradora de Fondos para el Retiro.

CC 2019=89	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
339/2019	Ciudad Lerdo, Durango	Cuencas y acuíferos	Poder Ejecutivo, SEMARNAT <sup>19</sup> Conagua <sup>20</sup>	Federal
344/2029	Villa González Ortega, Zacatecas	Retenciones presupuestales 2018 y 2019*	Gobierno del Estado	Estatal
345/2019	Guadalupe, Zacatecas	Afectación partidas federales por laudos laborales	Gobierno del Estado	Estatal
348/2019	Petatlán, Guerrero	No vigencia de convenio SHCP y Ayuntamiento	Poder Ejecutivo, Secretario de Tesorería de la Federación	Federal
350/2019	Ziracuareti, Michoacán	Falta de pago de participaciones federales y estatales	Poder Ejecutivo, Secretario de Finanzas y Administración	Estatal
351/2019	San Nicolás de los Garza, Nuevo León	Modificación catastral	Poder Ejecutivo	Estatal
352/2019	Paso del Macho, Veracruz	Falta de pago FISMDF-2016 y FORTAFIN <sup>21</sup> -A-2016*	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
353/2019	Saltabarranca, Veracruz	Falta de pago FISMDF-2016 y FORTAFIN-A-2016*	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
CC 2020=13	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
4/2020	Alpatláhuac, Veracruz	Pago del Estado a Municipios Débitos 2016*	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
9/2020	Jala, Nayarit	Retención de participaciones SHCP	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Federal
20/2020	Pachuca de Soto, Hidalgo	Licencias de uso de suelo	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
33/2020	Yautepec, Morelos	Destitución del presidente municipal	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
34/2020	Minatitlán, Veracruz	Invasión de facultades. Violación al Artículo 115 constitucional	Tribunal de Justicia Administrativa	Estatal
88/2020	Aquiles Serdán, Chihuahua	Transición energética	Poder Ejecutivo	Federal

19 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

20 Comisión Nacional del Agua.

21 Fondo para el Fortalecimiento Financiero.

CC 2020=13	Municipio	Actos reclamados	Ente público demandado	Nivel
125/2020	Morelos, Michoacán	Adeudos Ramos 28 y 33 de 2015*	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
127/2020	Venustiano Carranza, Michoacán	Adeudos Ramos 28 y 33 de 2015*	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
129/2020	Tuxpan, Michoacán	Adeudos Ramos 28 y 33 de 2015*	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
130/2020	Zinapécuaro, Michoacán	Adeudos Ramos 28 y 33 de 2015*	Poderes Ejecutivo	Estatal
139/2020	Santa Lucía del Camino, Oaxaca	Presupuesto público	Poderes Ejecutivo y Legislativo	Estatal
141/2020	Poza Rica, Veracruz	FISMDF	Poder Ejecutivo	Estatal
158/2020	Meteppec, Estado de México	Derechos Humanos	Gobierno del Estado de México Comisión Estatal de Derechos Humanos	Estatal

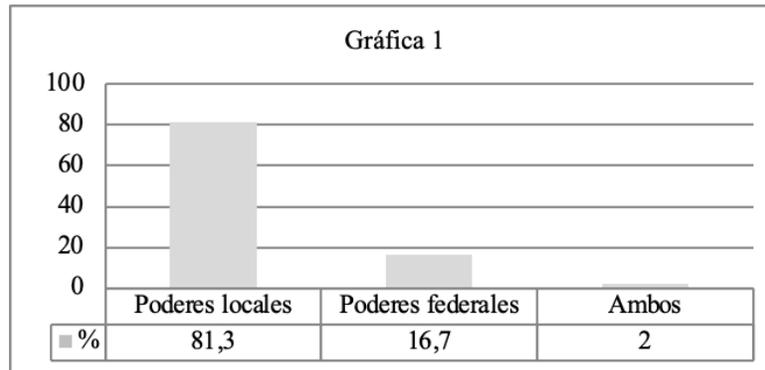
*\*Los actos reclamados correspondían a débitos presupuestales de años fiscales vencidos, que fueron reiniciados por los Ayuntamientos afectados dada la no prescripción de sus derechos en materia fiscal. Fuente: Elaboración propia con base en SCJN, apartado Controversias Constitucionales Resueltas (2019-2020).*

La tabla 1 muestra que durante el año 2019, al igual que los ciclos presupuestales de años anteriores, prevaleció la tradicional dependencia de los Ayuntamientos de las transferencias y participaciones federales. Así lo confirma el hecho de que el 75% de las CC interpuestas ante el máximo tribunal de la Nación, tuvieron como actos reclamados querellas en materia presupuestaria, fiscal, hacendaria y recaudatoria. Esa condición refleja la realidad económica y política que viven la mayoría de los municipios mexicanos y que impacta en su baja capacidad de autogobierno, para brindar servicios de calidad y dar solución a los problemas de la ciudadanía local.

En la tabla también se observa que las prácticas intergubernamentales mexicanas son inequitativas y las competencias federales se superponen a las estatales y estas a su vez a las municipales, colocando a los Ayuntamientos en la disyuntiva de permanecer al margen de las decisiones del pacto federal, o emprender por la vía judicial la reivindicación de las facultades que le otorga la CPEUM. El 81.3% de las querellas tuvieron como demandados a los poderes locales, principalmente al Ejecutivo y Legislativo y en menor medida al Poder Judicial. El 16.7% fueron recursos en contra de actos de autoridad del Ejecutivo o Legislativo de la Federación y el 2% contra los poderes federal y estatal en conjunto (ver gráfica 1). La invasión de facultades por parte de estos poderes en la esfera de las competencias municipales, muestra el predominio de la estructura vertical en las RIG en el sistema político mexicano.

**Gráfica 1.**

Entes públicos demandados por controversias constitucionales municipales 2019-2020

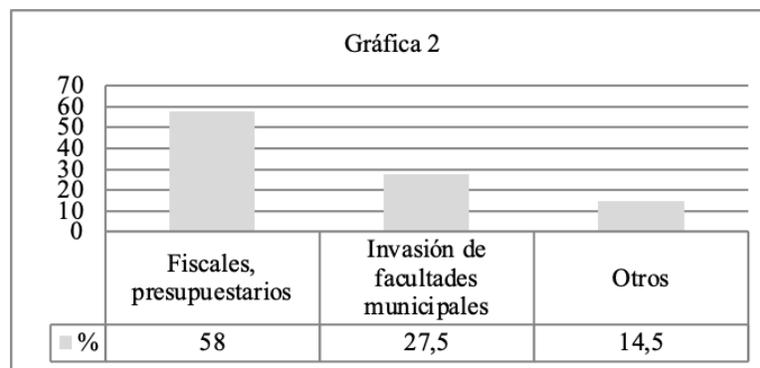


*Fuente: Elaboración propia con base en SCJN, apartado Controversias Constitucionales Resueltas (2019-2020).*

Bajo la administración actual, correspondiente a la “Cuarta transformación”, el análisis de la tabla 1 arroja que el 58% de las CC corresponde a temas fiscales, presupuestarios y de Hacienda Pública, el 27.5% fueron promovidas por invasión de facultades municipales como destitución de funcionarios municipales, revocación de presidentes municipales y extinción de Ayuntamientos. El 14.5% corresponde a otros asuntos de interés local como apelaciones por multas impuestas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, intervenciones de los poderes estatales en materia de uso de suelo y derechos humanos (gráfica 2).

**Gráfica 2.**

Asuntos reclamados en controversias constitucionales municipales 2019-2020



*Fuente: Elaboración propia con base en SCJN, apartado Controversias Constitucionales Resueltas (2019-2020).*

El análisis de datos confirma que los municipios caracterizados por baja recaudación de recursos propios y que dependen mayoritariamente de las transferencias federales, son los que interponen querrela por omisión, retraso o insuficiencia de los montos de las partidas provenientes de los Ramos 28 y 33. Mientras que los Ayuntamientos que gobiernan ciudades medias y altamente urbanizadas,

con recaudación propia por encima de la media nacional –arriba del 50% del total de ingresos–, interponen CC por motivos de invasión de competencias que sobre sus facultades reglamentarias, de planeación y prestación de diversos servicios urbanos, realizan los gobiernos federal y estatales.

El año 2020 registró, respecto del año anterior, una reducción del 80% de las CC municipales resueltas por la SCJN, ello se debe a dos motivos principales: primero, por el cierre temporal de actividades del sector público decretado por el gobierno federal para el control del virus COVID-19. Segundo, a que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) de la SHCP, sus contrapartes estatales (CEAC), así como la Auditoría Superior de la Federación y de los Estados, han obligado a la transparencia y rendición de cuentas a los diferentes entes públicos de los tres órdenes de gobierno. Aunque no es su función central, tanto el órgano técnico de la Hacienda Pública y el autónomo de fiscalización, evidencian que las instancias administrativas intergubernamentales (AIG), son indispensables para normar y vigilar el flujo legal de los recursos presupuestarios en un sistema fiscal federal centralizado, como el mexicano.

## CONCLUSIONES

El análisis realizado en este trabajo fortalece el planteamiento del municipalismo mexicano sobre el carácter excluyente del sistema federal, principalmente en su vertiente fiscal que coloca a los Ayuntamientos en una posición marginal en el marco de las RIG. Otros apartados que competen al fuero municipal y que son sistemáticamente intervenidos por los Estados o la Federación, son la planeación y el ordenamiento urbano, la integración de mandos únicos de policía y diversas afectaciones en la Hacienda Municipal. Asimismo, son reiteradas las protestas que Ayuntamientos presentan ante la SCJN que afectan su régimen interno, como revocación de mandatos, extinción de municipalidades, destitución de funcionarios municipales y asuntos laborales, entre otros. A continuación se puntualizan consideraciones específicas de este trabajo:

- La CC es un recurso judicial al que apelan los Ayuntamientos mexicanos para defender su régimen interno, el cual es, como se ha mostrado en este artículo, sistemáticamente intervenido por los otros niveles gubernamentales, lo que indica que el desequilibrio en las RIG, tanto en materia fiscal como en las esferas política y administrativa, prevalece como característica estructural del sistema federal.
- El centralismo político persiste en el sistema intergubernamental mexicano, condición que limita las potestades constitucionales conferidas a las municipalidades por el artículo 115 de la Carta Magna, correspondientes a la prestación de servicios públicos, desarrollo de infraestructura social y planeación urbana, cuyo presupuesto se contempla en las partidas federales de los Ramos 28 y 33, además de los ingresos propios.
- La inobservancia de la *Ley de Coordinación Fiscal* por parte de las entidades federativas y en ocasiones por la Federación, atenta contra la autonomía del régimen municipal, cuyos mecanismos descentralizadores han obedecido más a una política de “arriba hacia abajo”, que a un proyecto político construido desde lo local, lo que limita a la ciudadanía asentada en

el territorio a participar en las decisiones y acciones en corresponsabilidad con la autoridad municipal.

- El recuento de los asuntos analizados hace evidente que las atribuciones otorgadas a las municipalidades en materia de planeación del desarrollo urbano y el otorgamiento de permisos de construcción y usos de suelos en municipios urbanos y metropolitanos, en los que los predios tienen gran valor en el mercado, son materia de frecuente disputa entre los Ayuntamientos y los gobiernos de los Estados por los beneficios que estas operaciones reportan a los ingresos propios.
- La invasión de facultades municipales por los otros órdenes gubernamentales es posible por la debilidad u omisión de canales administrativos a través de los cuales pudieran procesarse “de oficio” las RIG y los recursos fiscales contemplados en las *Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos* de las entidades federativas. Esta debilidad puede ser subsanada por la introducción de mecanismos administrativos normados por Derecho Administrativo Público y por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* y sus contrapartes estatales, de tal manera que regulen los procesos administrativos de las relaciones intergubernamentales (AIG).
- Los dos años de la Cuarta Transformación, se caracterizaron por el alto número de CC resueltas por la SCJN, que demandaban la reposición de recursos presupuestarios y de Ramo 23 de los años fiscales 2015 y 2016. Lo que indica que durante este período se han evacuado rezagos fiscales que habían permanecido sin resolución judicial. También se observa que se redujeron en 45% las CC interpuestas por municipios altamente urbanizados y la mayoría de las demandas estuvieron dirigidas a defender las facultades autonómicas de los municipios.
- El año 2020 resultó atípico por el bajo número de CC municipales interpuestas y resueltas judicialmente, lo cual es, por un lado, atribuible a las restricciones y confinamiento social impuestos por la autoridad federal para contener la pandemia por COVID-19 y por otro, a las medidas de control introducidas por la ASF y de los Estados que refuerzan la pertinencia de los órganos de AIG.
- Por lo que respecta al posicionamiento del partido gobernante, MORENA<sup>22</sup> ha impulsado cambios en el sistema político que promueve un nuevo diseño institucional que busca superar viejos y arraigados vicios en el manejo de los recursos públicos. Sin embargo, a dos años de gestión del nuevo gobierno, las RIG han mantenido su diseño vertical centralista, lo cual fortalece el supuesto de que el cambio de régimen político no ha sido suficiente para reintegrarle al municipio mexicano sus plenas facultades constitucionales de nivel de gobierno. Si bien las elecciones generales de 2018 reconfiguraron la geografía política de México y generaron gran expectativa para poner en la agenda legislativa una distribución más equitativa en los recursos fiscales, la solución a los problemas de invasión de facultades municipales por parte de las entidades federativas y la Federación, continúa siendo un capítulo pendiente.

22 Movimiento de Reconstrucción Nacional.

- Vale la pena retomar una recomendación que municipalistas y órganos de la Hacienda Pública han hecho para mitigar el desequilibrio de las RIG, que consiste en incrementar las capacidades institucionales de los municipios. Como señala la Auditoría Superior de la Federación (2018):

Un problema estructural que afecta la calidad de la gestión en las administraciones municipales, incluidas las participaciones federales, es la significativa debilidad que presenta una gran proporción de los municipios en sus capacidades institucionales. En tal sentido, la mejora en el manejo de las participaciones federales y, en general, de los recursos públicos, presenta como una condición fundamental el incremento de las capacidades institucionales de los municipios, por lo que es necesario desarrollar una estrategia fortalecida en esta materia. (p. 34).

Desde nuestro punto de vista, la estrategia debe ser integral. El SNCF necesita de una reforma constitucional que garantice mayor equilibrio de las RIG, y el sistema fiscal requiere de una reingeniería institucional que introduzca instancias y procedimientos administrativos eficaces para fortalecer la base presupuestaria y de régimen del interior de los municipios, que los preserve de la invasión en su esfera de facultades por parte de las entidades federativas y de la federación, de tal manera que la CC sea, a diferencia de lo que acontece hoy en México, un recurso judicial extraordinario y no un procedimiento normalizado para hacer efectivas las facultades y competencias municipales.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

Acedo, B. (2015). *A cien años del municipio libre como institución constitucional, 1914-2014*, Cuaderno de investigación, Temas estratégicos, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXIII Legislatura, Dirección General de Investigación Estratégica.

Disponible en: <Http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1889>.

Aguilar, L. F. (2013). *El gobierno del gobierno*, INAP, A.C., México.

Auditoría Superior de la Federación (2018). *Participaciones federales a entidades federativas y municipios*, Cámara de Diputados, Auditoría Especial de Gasto Federalizado. Disponible en: [Https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_MR-PARTICIPACIONES\\_a.pdf](Https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_MR-PARTICIPACIONES_a.pdf)

Cabrero, E. (2013). “Fiscal Federalism in Mexico: Distortions and Structural Traps”. En: *Urban Public Economic Review*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, pp. 12-36.

Cárdenas, F. (1996). “El Municipio en las Controversias Constitucionales”. En: *PEMEX LEX Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos*, (N. 101-102), pp. 71-94.

Carrera, A. (2005). “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: La búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)”. En: *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, CLAD.Cas

- Castañeda, R. (2009). *Nuevas fórmulas de distribución de participaciones*. México: INDETEC.
- Cossío, J. R. (2005). “Las partes en las controversias constitucionales”. En: *Cuestiones constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM pp. 89-135.
- De Piña, R. (2012). “La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. En: *Revista Jurídica Jalisciense*, (N. 47), pp. 179-200.
- Faya, J. (1998). *El federalismo mexicano*. Régimen constitucional del sistema federal, México: Ed. Porrúa.
- Ferrer, C. (2007). “La controversia constitucional y el municipio”. En: *El Municipio en México*, Universidad Autónoma de Coahuila, Ayuntamiento de Saltillo, Laguna S. A. de C. V., e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 203-220. Disponible en: [Https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/10.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/10.pdf)
- Fix-Fierro, H. (2003). “Controversias constitucionales y federalismo: un análisis jurídico-político”. En: J. Martínez y A. Díaz (Coords.). *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, CIDAC, Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, C. (2005). *La defensa jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales*. Guadalajara: Ed. Universidad Panamericana. Disponible en: [Https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/10.pdf](https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3027/10.pdf)
- Herrera, J. A. (2005). “Algunas propuestas de reforma a la controversia constitucional en el contexto de la función de jurisdicción constitucional en México”. En: M. A. López y D. Cienfuegos (Coords), *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal*, IIJUNAM, pp. 273-299. Disponible en: [Https://goo.gl/kMhp9M](https://goo.gl/kMhp9M)
- Martínez, F. (2008). “Las controversias constitucionales como medio de control constitucional”. En: *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Tomo VIII, Procesos Constitucionales Orgánicos, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Ponds, pp. 567-602.
- Merino, M. (2011). “Federalismo y política subnacional: El caso de México”. En: R. García y S. Arzaluz (Coords.), *Gobiernos municipales: Desarrollo, cohesión social y democracia participativa*, IGLOM, pp. 297-314.
- Peralta, D. (2012). “La autonomía municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, (N. 47), pp. 179-200.
- Sánchez, M. A. y Cedillo, R. (2017). “Conflictos por límites competenciales en México”. En: A. Aguilar, J. Mendoza y R. Moreno (Coords.). *Federalismo y relación intergubernamentales en México y Brasil*, Ed. Fontamara, Colección Argumentos, Número 394, pp. 271-282.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. SCJN-*Controversias constitucionales resueltas*, 1993-2020. Disponible en: [Https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/](https://www2.scjn.gob.mx/IndicesCCAI/ControversiasConstitucionalespub/)

ControversiasResueltas.aspx#&&NAPtmZ9TYO0ZEyKc3VzAcoqsddEFPu11JZte4O-9blkX2zlQWNo81f2QDgSQpmFBavcC+vcrq07l+ZMEuBcxj6cOpwl4u7X1k7anrgOMqV-sI4jkXdRuN+7kgD2glS2e+5BirsCh7z3gVEBuIOceZOnVmUv7uzlYjsmyAzRniSOt9bWV-g5wzKGS7ztdhzhQ8ADyt1nwKjx6myZLt4y6+OsSKNdHy3imShLld53EA

Verdugo, M. (2017a). “El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda en México (2014-2018). El papel de los gobiernos locales”. En: *Internacionales. Revista en Ciencias Sociales del Pacífico Mexicano*, (N. 6), pp. 50-85.

Verdugo, M. (2017b). “Controversia constitucional y autonomía municipal en México”, *JUS, Revista jurídica*, (N. 4, Vol. 2), Julio-Diciembre de 2017, Universidad Autónoma de Sinaloa.

Verdugo, M. y Beltrán, J. A. (2017). *Ciudades, desarrollo urbano y autonomía financiera. Dilemas para la gobernanza local en México*. Universidad Autónoma de Sinaloa: Juan Pablos Editor, Colección Ciencias Políticas.