

El Poder Judicial de la Federación y la formación del régimen municipal

Dr. Antonio Azuela*

I. INTRODUCCIÓN

En estas páginas me propongo explorar el modo en que el Poder Judicial de la Federación (en adelante PJJF) ha contribuido a la configuración del poder municipal, a partir de la Constitución de 1917. En particular, me interesa mostrar que para comprender el papel del PJJF en ese proceso no basta con conocer la jurisprudencia, ni siquiera basta con comprender las condiciones socio-políticas en las que ella se produjo, sino que hay que considerar además al conjunto de prácticas de las diversas instancias del PJJF, que en ocasiones influyen sobre los conflictos sin que necesariamente se conviertan en tesis jurisprudenciales e incluso a veces apartándose del sentido de las mismas.

Aclaro que no se trata de presentar las conclusiones de un trabajo de investigación, ya que éste no se ha hecho más que de un modo marginal y, como se verá, incluso circunstancial. De lo que se trata es de presentar algunas hipótesis que podrían orientar la investigación historiográfica en el tema. En particular, me interesa resaltar que dicha investigación debe hacerse en tres planos distintos, de los que obtenemos imágenes

* Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Agradezco los comentarios de Ernesto Azuela, Carlos Herrera y Camilo Saavedra. Estos dos últimos, además, compartieron generosamente información de sus respectivas investigaciones de doctorado. Ver notas 10 y 30, *infra*.

también distintas y cada vez más complejas e inquietantes, sobre el modo en que las prácticas (jurisprudenciales y no jurisprudenciales) del PJJ han contribuido a definir lo que es hoy el Municipio en México.

El interés de este tipo de exploración radica en que la gran mayoría de las reflexiones sobre asuntos municipales caen en el viejo esquema que nos habla de dos mundos distintos: por un lado, un régimen jurídico conformado por normas constitucionales y leyes que lo reglamentan; y, por el otro, el mundo de la "práctica", que no tendría más que una dimensión fáctica. No niego que ese esquema sea necesario e incluso inevitable cuando tenemos que ponderar con criterios jurídicos lo que hacen las personas. Lo cierto es que resulta poco útil cuando se trata de comprender la transformación histórica de una institución. Así, la pregunta que anima a este ensayo se refiere al modo en que la práctica jurídica (en realidad *las* prácticas, como se verá) del PJJ ha sido, más que una simple "aplicación" de normas a conflictos concretos, un elemento en la conformación misma del poder municipal.

Sin negar que, por ejemplo, los constituyentes de 1917 tenían ideas muy claras sobre lo que esperaban del régimen municipal, lo cierto es que lo que ocurrió desde entonces es más que una simple puesta en práctica de esas ideas.¹ Se trata de un proceso de formación (o, más precisamente, de *transformación*)² de un orden de gobierno que se da en la interacción con los otros órdenes de gobierno, a partir de los conflictos que surgen de una sociedad en constante cambio. Como veremos, una de las transformaciones sociales que ha marcado la historia municipal del último siglo ha sido el proceso de urbanización.

Al estudiar la relación entre el PJJ y el municipio, podemos caer en un esquema simplista que sólo reconoce dos mundos: por un lado, el de los municipios, que serían el *objeto* del régimen en cuestión; y por el otro el PJJ, que sería el *sujeto* a cargo de "decir" dicho régimen. El objeto cambiaría pero el sujeto no. Pero lo cierto es que, si queremos ubicar el tema en el contexto de nuestra historia constitucional, tenemos que reconocer que se trata de un movimiento en el que también el sujeto cambia. Es verdad que el PJJ va definiendo la naturaleza del poder

¹ Al respecto se puede consultar, con mucho provecho: Ignacio Marván Laborde, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

² Sobre esta perspectiva, véanse los ensayos reunidos en Gilbert Joseph, y Daniel Nujent (compiladores) *Aspectos cotidianos de la formación del estado*, México, Editorial Era, 2002. Entre nuestros juristas, el único que ha adoptado una perspectiva equivalente ha sido Martín Díaz y Díaz "Proceso constitucional y relaciones de propiedad" en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 11, núm. 11. Escuela Libre de Derecho, México, 1987.

municipal y va regulando sus alcances. Pero al hacerlo, y en particular cuando el actor es la Suprema Corte, el PJJ también está definiendo su propio lugar en el orden constitucional. En el contexto de un orden federal esto no es trivial, ya que cada vez que define el poder del municipio, el PJJ ajusta también su propia esfera de competencia respecto de las entidades federativas. No pretendo resolver el asunto en las líneas que siguen, pero creo que esa es la cuestión de fondo que da sentido a la investigación.

II. EL MUNICIPIO DEFINIDO POR LA JURISPRUDENCIA

Una primera aproximación a nuestro objeto consiste en observar el modo en que la jurisprudencia, a partir de la Quinta Época (1917-1957), definió el estatuto constitucional del Municipio. Lo más relevante del panorama que se nos presenta es el hecho de que no fue sino hasta la última década del siglo veinte cuando el PJJ definió al Municipio, de manera sistemática e indubitable, como un orden de gobierno. Más adelante veremos que la imagen adquiere muchos matices cuando miramos algo más que la jurisprudencia. Pero por ahora vale la pena destacar que, durante un largo periodo, la idea de que el Municipio era una entidad de naturaleza simplemente administrativa jugó un papel importante, y muy polémico, en la jurisprudencia sobre el mismo.

Efectivamente, hoy en día nadie pone en duda que las autoridades municipales no sólo administran sino que gobiernan, en el sentido más fuerte del término. De hecho, en los últimos años, al resolver una enorme cantidad de controversias constitucionales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) ha ido perfilando los rasgos de un régimen municipal que era impensable hace dos décadas y que incluye el contenido y el alcance de una amplia gama de atribuciones municipales. No es exagerado decir que este *corpus* jurisprudencial sustituye con éxito la falta de una legislación nacional en la materia y complementa (aunque también acota) los contenidos de las leyes de las entidades federativas en la materia. Sin embargo, es notable que para ello haya tenido que transcurrir tanto tiempo, y por eso vale la pena explorar sus antecedentes.

Desde los años veinte, los conflictos que de manera explícita traían consigo la pregunta acerca de la naturaleza jurídica del Municipio fueron aquellos derivados de actos de las legislaturas y/o de los gobernadores de los Estados, tendientes a suprimir autoridades municipales, bien

sea como resultado de resultados electorales disputados o de actos durante la gestión de dichas autoridades. En la mayor parte de las tesis de la Quinta Época, la SCJN se pronunció en torno a ese tipo de conflictos (otorgando o no su protección a los miembros de un ayuntamiento presuntamente agraviados) dependiendo de si consideraba o no a los actos de las legislaturas o los gobernadores como violatorios de garantías individuales.³

Hacia principios de los años cuarenta, se consolidó el criterio según el cual las autoridades municipales (o los individuos integrantes de los ayuntamientos que habían sido privados de sus funciones mediante actos de los poderes del Estado respectivo) no podían recurrir al amparo, en virtud de que no eran sus garantías individuales, sino sus derechos políticos, lo que estaba en juego. Pero antes de llegar a ese criterio recorrió un camino bastante sinuoso. En los años veinte se produjo un par de tesis donde la SCJN se pronunciaba a favor de las autoridades municipales. En 1928, año en que por cierto fue suprimido el régimen municipal en el Distrito Federal a iniciativa del presidente electo Álvaro Obregón, la Corte emitió una tesis en la que invocaba al interés que "...la sociedad y el Estado tienen... en que los Ayuntamientos no sean suspendidos...", y declaraba que

...no es obstáculo para conceder la suspensión contra la orden administrativa que mande suspender a los Ayuntamientos, que las constituciones locales autoricen el acto, cuando haya causa justificada, si, al otorgarse la suspensión, no se puede estimar la justificación de esa causa.⁴

Deben haber sido muchos los conflictos por "desaparición" de gobiernos municipales que llegaron a la SCJN en la segunda mitad de los años treinta. Y fue entonces cuando se intensificó, y se volvió más errática la actividad jurisprudencial en torno a los mismos. En algunos casos, la Corte negó su protección a los afectados por la suspensión de autoridades municipales argumentando que "el acto reclamado sólo afectará al Ayuntamiento, como entidad moral de índole político".⁵ En cambio, entre 1938 y 1940, predominó la posición contraria, ya que se produjeron al menos ocho tesis en las que se sostuvo que la suspensión de autoridades municipales sí debía considerarse violatoria de garantías, lo que hacía procedente el amparo para proteger a los munícipes afectados. Sin embargo,

³ El carácter errático de las resoluciones de la SCJN sobre este tema ya ha sido señalado por José Ramón Cossío en *La controversia constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 107.

⁴ La tesis aparece bajo el rubro "AYUNTAMIENTOS" Quinta época, Pleno, S. J. F. t. XXIII, p. 411. 21 de junio de 1928. Unanidad de ocho votos.

⁵ AYUNTAMIENTOS, SUSPENSIÓN TRATÁNDOSE DE AMPARO PEDIDO POR. Registro No. 335134. Localización: Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: S. J. F. XLVI. Página: 5533. Tesis Aislada. Materia(s): Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 3879/35. Ríos Rafael y coagraviados. 7 de diciembre de 1935.

en los años siguientes terminó por imponerse el criterio de que el amparo no procedía en virtud de que al suspenderse un ayuntamiento no se estaban violando garantías individuales sino "derechos políticos".⁶

Llama la atención que prácticamente todos esos conflictos se hayan ventilado en el contexto del juicio de amparo, cuyo origen y sentido es, efectivamente, el de proteger a los gobernados de actos de autoridad y no el de resolver conflictos entre autoridades. La alternativa lógica para hacerse cargo de conflictos entre autoridades era (y es) la controversia constitucional. Pero también esa vía quedó cerrada a los municipios en los años treinta. La tesis más relevante a este respecto es la que resuelve un conflicto en torno al Municipio de Motul, en Yucatán, en 1935, desechando la posibilidad de entablar una controversia constitucional, con el argumento de que las normas constitucionales en la materia

...no atribuyen a los Municipios el carácter de "poder político" a que se contrae al artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un Ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre *todo* el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias⁷ (cursivas nuestras).

Así, con un argumento de carácter geográfico, es decir con una referencia a la extensión territorial de los municipios,⁸ se les negaba el carácter de órganos del poder del Estado. Cuando se lee en conjunto la jurisprudencia de esos años se observa una paradoja interesante: por un lado, se negaba el amparo a los munícipes con el argumento de que lo que estaba en juego eran sus derechos políticos pero, al mismo tiempo, al gobierno municipal como tal también se le negaba el acceso a la controversia constitucional con el argumento contrario, es decir por *no* ser un poder político. De ese modo, se cerraba toda posibilidad de que el Poder Judicial de la Federación se hiciese cargo de los conflictos entre las autoridades de los municipios y las de los Estados. La idea de que el Municipio tiene funciones meramente administrativas sirvió como fundamento doctrinario para sostener esa situación por más de medio siglo. En otras

⁶ Véase sobre todo la tesis que aparece bajo el rubro AYUNTAMIENTOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA DESTITUCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LOS. Registro No. 324437. Instancia: Segunda Sala. S. J. F. LXXVII. Página: 1286. Tesis Aislada. Tomo LXXVII, página 7483. Amparo en revisión 2414/43. Reyes González Humberto y coagraviados. 28 de julio de 1943.

⁷ MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. Quinta época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XLV, p. 3577. Controversia 2/35. Suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. 26 de agosto de 1935. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

⁸ Como el texto constitucional se refería a las controversias suscitadas "entre poderes de un mismo Estado", era fácil argumentar que los municipios no cubrían todo un Estado. Este extraño argumento fue ignorado en los años noventa, pero parece haber regido por más de medio siglo.

palabras, la vida municipal quedaba fuera de la protección del Poder Judicial de la Federación porque éste la había definido en un limbo entre lo público y lo privado. Y quedaba entonces librada a la suerte de los poderes de los Estados, vale decir, de los gobernadores de los Estados, en la medida en que fuesen capaces de obtener el apoyo de la Legislatura en sus conflictos con los ayuntamientos. Desde el punto de vista de la conformación de orden estatal mexicano, esto es particularmente interesante porque introduce un matiz a la muy socorrida imagen que nos presenta a dicho orden como uno fuertemente centralista. En todo caso, lo que nos dice ese episodio es que en el centro se estaba decidiendo que el régimen municipal debía construirse en los Estados.

Hoy en día el panorama es muy distinto. Desde que las autoridades municipales pueden ser partes en controversias constitucionales, el PJF ha asumido un papel extraordinariamente activo en la resolución de conflictos entre municipios y otros órganos estatales, particularmente los congresos y los gobernadores. Casi tres cuartas parte de todas las controversias constitucionales presentadas entre 1995 y 2007 fueron promovidas desde el ámbito municipal, y en más de la mitad de los casos se trata de conflictos entre autoridades municipales y estatales.⁹ Más allá de que esto representa para los gobiernos municipales la posibilidad de obtener la protección de la SCJN, lo que nos interesa destacar es que, mediante sus resoluciones, ella contribuye cada vez más activamente a la conformación del régimen municipal. Para dar una idea de la forma en que esto ha aumentado, basta con observar el cuadro siguiente:

LOS MUNICIPIOS EN LA JURISPRUDENCIA 1917-2008

	TESIS AISLADAS			JURISPRUDENCIA					TOTAL
	SCJN PLENO	SCJN SALAS	TCC	SUBTOTAL	SCJN PLENO	SCJN SALAS	CC	SUBTOTAL	
5a.	107	310		417	5			5	422
6a.	14	21		35	5	2		7	42
7a.	140	25	50	215	31	4	3	38	253
8a.	19	23	164	206	6	9	23	38	244
9a.	47	79	367	493	302	79	73	454	947
TOTAL	327	458	581	1 366	349	94	99	542	1 908

Fuente: Elaborado por Camilo Saavedra,¹⁰ a partir de la base de datos IUS 2007.

Hasta aquí, el análisis de la jurisprudencia relativa al Municipio como instancia de gobierno, nos deja una primera imagen, todavía muy esquemática, que puede resumirse así: hubo que esperar a la última década

⁹ Julié Bustillos, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p. 45.

¹⁰ Estudiante de Doctorado en ciencia política, London School of Economics.

del siglo veinte para ver, a través de las controversias constitucionales, una intensa labor de conformación (y sobre todo de protección) del poder municipal por la SCJN, después de más de medio siglo en el que predominó la negación del carácter gubernamental del Municipio. La única tesis fuerte que sobrevivió a todo ese periodo es la que sostiene que el Municipio no puede recurrir al amparo más que cuando se trata de defender sus intereses patrimoniales, en sus relaciones de derecho privado.¹¹ Como veremos, hubo casos en que esta tesis no fue aplicada de manera consistente por los Jueces federales, pero eso es parte de otra imagen.

III. EL AGUA Y EL SUELO

Ahora bien, en la imagen anterior aparece apenas lo que, según la jurisprudencia, el gobierno municipal *es*, mas no lo que *hace*, porque me he referido solamente a las resoluciones de la SCJN cuando lo que está en juego es reconocer la existencia de la autoridad municipal a partir de una definición de su "naturaleza", y con motivo de su "desaparición" (es decir, de su forzada inexistencia) por un acto del Ejecutivo o del Legislativo del Estado. En cambio, cuando se examina la forma en que la jurisprudencia ha ido delimitando el alcance de las funciones sustantivas de la autoridad municipal, la imagen adquiere una mayor riqueza y densidad. Por razones de espacio, trataré solamente dos de esas funciones: el uso del agua y el uso del suelo. Se trata de temas que parecen exclusivos del mundo de los especialistas, pero que se refieren nada menos que a la base material del poder municipal, es decir, su relación con aspectos vitales del territorio como son el agua y el suelo. Como resultado del proceso de urbanización, las dimensiones y la complejidad de los problemas inherentes al manejo del agua y a los usos del suelo están muy por encima de lo que podían haber imaginado los constituyentes de 1917 en torno a la institución municipal. Es en ese contexto donde sugiero que observemos el papel del PJP a través de su jurisprudencia en la materia.

Respecto del agua, la evolución de la jurisprudencia en el último siglo puede resumirse diciendo que, al principio, la cuestión dominante fue la consolidación de la propiedad nacional sobre el recurso, la cual traía consigo la privación de esa propiedad a las instancias locales. En cambio, en décadas recientes la cuestión dominante es el lugar del Municipio en un complejo sistema institucional para la gestión del agua en sus diferentes aspectos, en particular el tributario. En esa evolución, el PJP cumplió al principio una función de "acompañamiento", para usar el eufemismo propio de la época, de la legislación y de las políticas impulsadas por el

¹¹ Véase la nota 30, *infra*.

Ejecutivo Federal,¹² para terminar el siglo asumiendo un papel autónomo y decisivo en la definición de muchos aspectos del lugar del Municipio en el régimen del agua.

Efectivamente, los conflictos más relevantes que llegaron a la SCJN sobre el tema en los años veintes y treinta expresaban la resistencia de las autoridades municipales a reconocer como aguas de propiedad nacional aquéllas que paulatinamente iban siendo declaradas como tales por el gobierno federal, y que ellos habían venido utilizando como propias desde el virreinato.¹³ La nacionalización del agua había comenzado desde el porfiriato¹⁴ y el texto de la Constitución de 1917, particularmente el párrafo quinto del artículo 27, no sólo la profundizaba sino que la convertía en parte del programa de la Revolución. La contundencia del texto constitucional era tal que el PJF no tenía un gran margen de decisión. No es gratuito que los historiadores del tema del agua suelen caracterizar a la primera mitad del siglo veinte como el periodo de la formación de un "leviatán hidráulico",¹⁵ es decir, de un Estado fundado en el control de los recursos hídricos en manos de una burocracia centralizada.

En la configuración del régimen actual es preciso señalar dos grandes procesos: la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, que depositó en las autoridades municipales la tarea de prestar el servicio de agua potable, y el uso de la controversia constitucional para resolver una gran diversidad de conflictos en torno a la gestión del agua, desde mediados de los años noventas. Es necesario aclarar que el hecho de que en los últimos tres lustros esta actividad jurisdiccional haya tenido un aumento sin precedentes no significa que sea enteramente nueva. Un análisis más cercano de las tesis de jurisprudencia en materia de agua a lo largo del siglo nos da una imagen mucho más rica. Por citar sólo un caso, a partir de un conflicto por el cobro de los derechos de agua por parte del Municipio de Guadalajara en 1935, la SCJN estableció una tesis según la cual el suministro de agua es un servicio público y por ello no está sujeto al derecho civil.¹⁶ Con ello era posible nada menos que dar a las cuotas por dicho

¹² Dicho esto considerando los matices que debemos a la ya clásica investigación sociológica de Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Editorial Era, México, 1967.

¹³ Véase el amparo promovido por el Municipio de Amecameca, México, en contra de la declaratoria de aguas nacionales del 24 de agosto de 1992.

¹⁴ Véase, entre otros, Martín Díaz y Díaz, "El litigio del Tlahuaillo: presagio de un derecho de propiedad sin arrogancia", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, 1989 y Alejandra Núñez Luna, "Las aportaciones del jurista sobre la propiedad de las aguas: del rey a la nación" en Emilio Kourí (coordinador), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, El Colegio de México, México, 2009.

¹⁵ Luis Aboites, *El agua de la nación. Una historia política de México*, CIESAS, México, 1998. Véase también Luis Aboites y Estrada Tena, Valeria (coordinadores) *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1910-1945*, CIESAS, CNA, Colmex, México, 2004.

¹⁶ AGUA. SU MINISTRACIÓN POR EL ESTADO DEBE CONSIDERARSE COMO UN SERVICIO PÚBLICO. Registro.No. 816384. Quinta época. Informe 1935. Página: 15. Tesis Aislada. Amparo 2290/34. Emma Navarro de Arias. 5 de abril de 1935.

servicio un carácter fiscal. Por cierto, con esa resolución se estaba fortaleciendo una función recaudatoria constitutiva de la autoridad, lo que parecería contradecir la tesis, sostenida ese mismo año, de que los gobiernos municipales no eran "entidades políticas", y que he mencionado en el apartado anterior. Pero más allá de esas tensiones, para cuya explicación siempre habrá un argumento jurídico, lo que vale la pena resaltar es que esa y muchas otras tesis nos hacen ver que la Corte no fue un actor pasivo en la construcción del moderno régimen hídrico, sino que sus resoluciones contribuyeron a la consolidación del Municipio como autoridad en la materia.

En todo caso, no se puede negar que en los últimos tres lustros el agua ha ocupado un lugar central en las controversias constitucionales que ha resuelto la SCJN respecto de los gobiernos municipales. Baste con decir que casi no ha habido controversias constitucionales en materia de agua en las que no participen las autoridades municipales y que en la gran mayoría de los casos han sido ellas la parte actora. Esto incluye una considerable variedad de temas, que van desde la competencia municipal para regular la recarga de acuíferos hasta la participación del Municipio en la gestión hídrica metropolitana, pasando por los adeudos de dichas autoridades frente al gobierno federal por la falta de tratamiento de las aguas residuales. Junto a esos están otros temas que son vistos como verdaderas "bombas de tiempo" por los funcionarios a cargo del sector, como la propiedad de las aguas del subsuelo¹⁷ o la propiedad de las aguas negras.¹⁸

En este complejo universo institucional, las resoluciones de la Corte serán evaluadas por algunos observadores en tanto que "políticas públicas" en materia de agua. Para otros, lo que estará en juego será la "gobernabilidad" del agua¹⁹ y otros más querrán ver el asunto desde el punto de vista del derecho humano al agua. Para los efectos de este ensayo lo que interesa destacar es que esas mismas resoluciones están contribuyendo, al mismo tiempo, a la reconfiguración del régimen municipal. Y es importante destacar que eso ya venía ocurriendo desde décadas atrás.

¹⁷ Hasta ahora, la jurisprudencia ha sostenido el criterio de que dichas aguas son de propiedad nacional, a pesar de que ello no se desprende claramente del párrafo V del artículo 27 constitucional. El día en que la Corte decida dejar de "acompañar" al Gobierno Federal en este tema, se abrirá una verdadera crisis en el régimen del agua, ya que una enorme multitud de propietarios de la tierra, tanto particulares como ejidos y comunidades, reclamarán como suya al agua del subsuelo.

¹⁸ Sobre un conflicto por aguas residuales, en el cual el gobierno de San Luis Potosí terminó reconociendo a un grupo de agricultores nada menos que la propiedad de las aguas negras de la capital del Estado, véase la excelente etnografía de Claudia Cirelli, *Environnement et usages de l'eau. Pratiques agricoles a risque aux marges des villes mexicaines*. Tesis de Doctorado en Geografía, Universidad de París VIII, 2006.

¹⁹ José René Olivos Campos "El déficit de gobernabilidad municipal en el recurso hídrico", en Jorge Fernández Ruiz y Javier Santiago Sánchez (Coordinadores) *Régimen jurídico del agua*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

Algo similar ocurrió con las atribuciones municipales para regular los usos del suelo. Otra vez, el asunto parece algo menor, que podría preocupar apenas a quienes se dedican a los negocios inmobiliarios o a los urbanistas que todavía ocupan algunos rincones de la administración pública. Pero lo cierto es que cada vez que se traza una línea que separa el área susceptible de desarrollo urbano de la reservada a la conservación ecológica o se determinan los tipos de construcción que pueden levantarse sobre un predio o las densidades correspondientes, se está definiendo nada menos que el contenido económico del derecho de propiedad. Muchas veces lo que está en juego es la capacidad para decidir el destino de grandes proyectos, como el de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México.²⁰ Desde que, además de los planes de desarrollo urbano, existe el ordenamiento ecológico del territorio,²¹ estamos hablando de la posibilidad de regular los usos del suelo no sólo en las áreas ocupadas por los centros de población sino en el territorio municipal en su conjunto, o sea en toda la parte terrestre del territorio nacional.

Conflicto entre el gobierno federal y ejidatarios de San Salvador Atenco por la construcción de un aeropuerto. *El Universal*, "Nueva ola de violencia en Atenco" (04/05/2006); "Recuperan el control de Atenco, D.F. vive presión" (05/05/2006); Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Reprografía: Alceste Gago

La Jornada: "Contra la reforma fiscal y el nuevo aeropuerto" (12/12/01). Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Reprografía: Alceste Gago

"Atenco de fiesta. Fox cancela el aeropuerto de Texcoco" (02/08/2002). Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Reprografía: Alceste Gago (04/02/2007)

Recuperan el control de Atenco; DF vive presión



Atenco, de fiesta

Fox cancela el aeropuerto en Texcoco



CONTRA LA REFORMA FISCAL Y EL NUEVO AEROPUERTO



EL DIABLO PEGA PRIMERO
Nueva ola de violencia en Atenco; un muerto
 Ejidatarios enfrentan a policías federales, estatales y municipales
 50 heridos
 94 detenidos
 9 policías

²⁰ Está por escribirse la historia del modo en que el conflicto por dicho proyecto se ventiló en los tribunales. Véase, sobre todo, la controversia constitucional 1/2002, promovida por el Ayuntamiento de Texcoco, así como una serie de amparos promovidos por los núcleos agrarios afectados.

²¹ Figura jurídica establecida por la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*.

La Jornada: "Libres" (portada), y "Liberan a los doce presos atenquenses", pág. 2, 01/07/2010. Colección Particular. Reprografía: Alceste Gago

"Indagará la Corte si en Atenco violaron derechos", p. 9. "Giro inesperado de la Corte: atenderá el caso de San Salvador Atenco" (07/02/2007); Biblioteca Miguel Lerdo de Tejada. Reprografía: Alceste Gago

■ Ningún ministro participará en la comisión

Giro inesperado de la Corte: atenderá el caso de San Salvador Atenco

■ Según versiones, pesaron en la decisión los pedidos de la CNDH, ONG y del alto comisionado de la ONU

■ La SCJN descarta investigar los "hechos"; sólo determinará si se violaron garantías de los detenidos

■ Integran comisión con dos magistrados de circuito

Indagará la Corte si en Atenco violaron derechos

■ Queda pendiente definir los alcances de las pesquisas



Los ministros Sergio Armando Vallés, Mariano Azuela Guitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo, durante la sesión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ■ Carlos Ramos Mamahua

La Jornada

DIRECCIÓN GENERAL: CARLOS LIMA RAMÍREZ
DIRECCIÓN FUNDACIÓN: CARLOS RAMOS MAMAHUA
MÉXICO, D.F. SEPTIEMBRE 17 DE 2010
AÑO 40 - NÚMERO 100 - CIRCULACIÓN 100,000

■ SCJN: sin sustento, las acusaciones contra los 12 presos de Atenco

¡Libres!



JUEVES 17 DE JULIO DE 2010 La Jornada

En Atenco

Liberan a los doce presos atenquenses

■ La primera sala de la Corte les concede el amparo
■ La procuraduría del estado de México usó pruebas ilícitas para imputarles secuestro equiparado; ministros

Señaló el presidente de la primera sala, José de Jesús Gudiño Pelayo, que en contra del amparo, el consejero que se opuso de manera la acusación de secuestro equiparado, en tanto que los hechos ocurridos en febrero y mayo de 2006 en Atenco violaron las garantías de libertad y seguridad personal de los detenidos.

Concluyó diciendo que la procuraduría del estado de México usó pruebas ilícitas para imputarles secuestro equiparado, lo que violó las garantías de libertad y seguridad personal de los detenidos.

De esta forma quedó sin efecto la sentencia de 112 días de prisión contra Ignacio del Valle y de 67 días contra Felipe Medina y Miguel Galindo, respectivamente.

En la sesión estuvieron presentes Trinidad Escobedo, esposa de Ignacio del Valle, los abuelos, Bruno Bueler, Octavio Saldaña y Jairo Espinosa, del colectivo de apoyo a los presos de Atenco, y José Williams, primo del Valle de la 1997.



El juez de la Sala IV, José de Jesús Gudiño Pelayo, durante la sesión de la Sala IV de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 17 de julio de 2010. Reprografía: Alceste Gago

©Rodolfo Zepeda/Procesofoto. 11 de julio de 2002. Manifestantes de San Salvador Atenco



Hoy en día nadie pone en duda que los gobiernos municipales son los principales titulares de la facultad de regular los usos del suelo.

Pero esa idea tiene una historia compleja, ya que para llegar a ella fue necesario romper con una de las tradiciones constitucionales más arraigadas entre nosotros en materia de propiedad, como se verá a continuación. Para comprender la importancia del papel que ha jugado el PJF en este proceso, es importante recordar cuáles han sido las reformas más importantes al texto constitucional en esta materia.

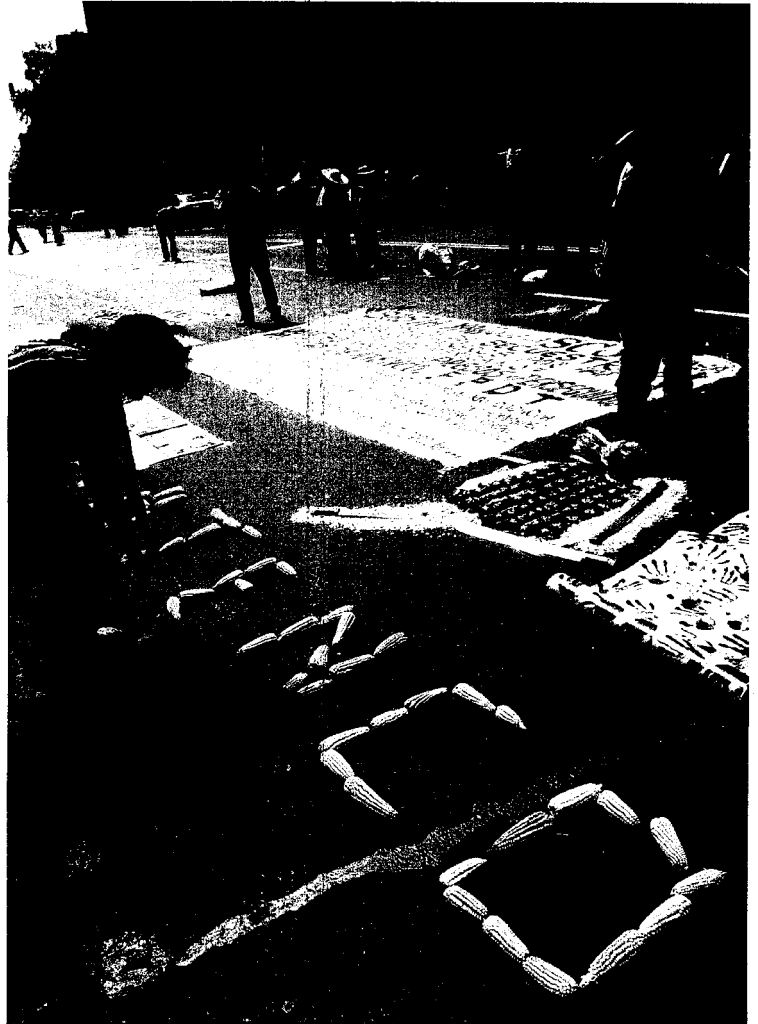
La primera reforma de importancia en esta materia tuvo lugar en 1976 y no fue, por cierto, producto del municipalismo, sino del urbanismo. Se trata de las reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución, que se aprobaron en 1976 y que dieron fundamento a la Ley General de Asentamientos Humanos. Como se recordará, ese fue el proceso legislativo más polémico de los últimos años de la administración del presidente Luis Echeverría. Y en el centro de la polémica estaba nada menos que la posibilidad de que los gobiernos municipales restringiesen la propiedad en los centros de población mediante planes de desarrollo urbano.²² Aparecieron entonces dos temas directamente vinculados con el régimen municipal, sobre los cuales ha habido alguna actividad jurisprudencial. El primero de ellos, que parece ser un tecnicismo menor, era la cuestión de si una figura jurídica que se presentaba como una novedad en México, llamada "Plan de desarrollo urbano", podía ser portadora de normas que impusieran restricciones a la propiedad. Ante la duda, los redactores de la LGAH optaron por crear una figura adicional a los planes: las llamadas *declaratorias* de usos, reservas, destinos y provisiones, aparentemente sin estar enterados de que, como veremos, un Tribunal Colegiado de Circuito ya había aclarado la cuestión varios años atrás.

El segundo tema, que sí llegó a los medios de comunicación, era esgrimido por el profesor y célebre abogado Ignacio Burgoa, para quien la iniciativa de ley contradecía la doctrina, tradicionalmente aceptada, de que sólo la Federación podía imponer eso que llamamos "modalidades

²² Sobre ese conflicto, véase Antonio Azuela, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, 1989, México, 274 pp.

a la propiedad" y que era inadmisibile que se otorgara a las autoridades municipales semejantes atribuciones.²³ Lo que estaba en juego era algo que suele ser trivial en los estados modernos desde la primera mitad del siglo veinte: que los gobiernos municipales pueden regular la organización del espacio urbano mediante planes y de ese modo definir el alcance del derecho de propiedad en dicho espacio.

Siete años después, en 1983, en el marco de una política de "descentralización de la vida nacional" se introdujo una adición al artículo 115 constitucional que de manera expresa depositó en las autoridades municipales las atribuciones de planeación urbana y control de los usos del suelo, sin que nadie protestara, por cierto. Desde entonces, las Legislaturas tienen la función de reglamentar dichas atribuciones como propias de los municipios, lo que en casi todo el país ha implicado transferir a los municipios atribuciones que habían venido ejerciendo los ejecutivos estatales en las décadas anteriores, es decir a lo largo de un proceso de urbanización en el que los negocios inmobiliarios estaban (¿están?) íntimamente ligados a la expedición de las licencias correspondientes. Las resistencias de los gobiernos de los Estados a transferir esas atribuciones a los municipios fueron tan fuertes que tuvieron que pasar más de dos décadas para que la mayoría de las legislaciones estatales las reconociesen como pertenecientes al orden municipal.²⁴



©Miguel Diimayuga/Procesofoto, 12 de febrero de 2009. Familiares y amigos de los detenidos integrantes del Frente Popular por la Defensa de la Tierra protestan frente al edificio de la SCJN, donde esta mañana concluyó la discusión del Caso Atenco. Los magistrados absolvieron a los funcionarios involucrados en los hechos de violencia del 3 y 4 de mayo del 2006

²³ Véase la inserción pagada por el profesor Burgoa en varios periódicos de circulación nacional, entre ellos *El Sol de México*, el primero de mayo de 1976.

²⁴ Sobre la adecuación de las leyes estatales a las reformas constitucionales, véase Antonio Azuela, "Planeación urbana y reforma municipal", en Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (compiladores) *Normatividad urbanística de las Principales Metrópolis de México*, El Colegio de México, 1999, así como Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coordinadores) *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / Miguel Ángel Porra, 2004.

Con motivo de la revisión de la legislación en materia ambiental a mediados de los noventa, el Congreso de la Unión aprobó una reforma que otorgó a los municipios la facultad de regular los usos del suelo más allá de los centros urbanos, en todo el territorio municipal, a través del ordenamiento ecológico del territorio.²⁵ Desde entonces, no hay en el orden constitucional mexicano una autoridad que concentre mayores atribuciones que las municipales para definir qué es lo que puede hacer un propietario con su tierra.

En 1994 tuvo lugar una reforma constitucional que, si bien no tiene que ver con el régimen urbano o ambiental de manera explícita, la mencionamos aquí para dar una idea más cabal de la cronología constitucional como trasfondo de la actividad del PJJ. Nos referimos a la reforma del artículo 105, que habilitó de manera expresa a los municipios para ser parte de controversias constitucionales. No puede haber duda que fue ésa, más que ninguna otra reforma, la que creó las condiciones para la importante labor jurisprudencial en materia municipal de los últimos años. Para dotar al municipio de un mínimo espacio jurídico para gobernar, no ha bastado con ampliar el ámbito material de su competencia, bien fuese a través de la ley o de la jurisprudencia. Era indispensable abrir un espacio de carácter jurisdiccional, el cual, como vimos páginas atrás, no podía ser el juicio de amparo, ya que éste suponía tratar al órgano municipal como un "gobernado" más. Fue la reforma al 105 lo que finalmente consolidó esa tendencia.

Finalmente, en 1999 se introdujo al artículo 115 constitucional algo que a esas alturas ya se sabía; o tenía que haberse sabido: que el municipio es "gobernado", y no sólo "administrado", por un ayuntamiento, como decía el texto hasta entonces. De esa manera se eliminó del texto constitucional un resabio de la doctrina que había sido parte de nuestra vida constitucional durante una parte importante del siglo veinte, pero que tanto la legislación como la práctica administrativa y jurisdiccional habían comenzado a dejar atrás desde al menos la década de los setenta. Como hemos visto, las funciones que la propia Constitución y las leyes atribuyeron a las autoridades municipales desde la reforma de 1976 configuraron al Municipio como una verdadera entidad con capacidades de gobierno. No sabemos de tesis jurisprudencial alguna que haya puesto en duda esa condición.

²⁵ Véanse los artículos 19 al 20 bis 7 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, reformada en diciembre de 1996.

El recuento que acabamos de hacer apenas da idea del contexto en el que se ha producido la actividad jurisdiccional del PJJ. Cuando observamos esa actividad podemos apreciar que el PJJ ha dejado de actuar como un simple "acompañante" de las modificaciones introducidas por el legislador federal ordinario e incluso por el poder reformador de la Constitución, y que en más de una ocasión se ha adelantado a ellas. Para ilustrar lo anterior y mostrar algunas de las implicaciones de esa actividad me serviré de dos ejemplos.

En primer lugar, está el hecho de que, antes de la reforma de 1994, que habilitó expresamente a los municipios como partes de controversias constitucionales, la SCJN ya les había reconocido esa capacidad en el célebre caso del Registro Civil del Municipio de Delicias, en el Estado de Chihuahua.²⁶ Es decir, antes de que el Poder Reformador de la Constitución estableciese de manera explícita esa posibilidad, la propia SCJN ya la había afirmado, con el mismo texto constitucional que medio siglo antes había utilizado para desconocerla. Seguramente fueron las condiciones de pluralismo político que comenzaban a hacerse sentir en la primera mitad de los noventa, lo que hacía insostenibles las tesis de los años treinta y cuarenta que, como vimos, dejaban al municipio a expensas del juego de los otros poderes de los Estados —casi siempre más fuertes que él mismo—. En cualquier caso, no se puede negar que la SCJN de la Novena Época asumió dichas condiciones e interpretó el texto constitucional de una manera distinta a su predecesora de la Quinta Época.

Nuestro segundo ejemplo no proviene de la actividad reciente de la SCJN, sino de la actividad jurisprudencial en otras instancias del PJJ. En 1971, o sea cinco años antes de las reformas constitucionales que dieron fundamento a la regulación de los usos del suelo en los asentamientos humanos, un Tribunal Colegiado de Circuito expidió una tesis respecto de la *Ley de Planificación del Distrito Federal*, en la que reconoció efectos jurídicos a los planes previstos por la misma, "en cuanto al destino de las

Controversia Constitucional 1/1993. Registro civil del municipio de Delicias, Chihuahua. Carátula de expediente. AHSCJN. Reprografía: Alceste Gago

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 1/93
PROMOVIDA POR EL AYUNTAMIENTO --
DE LA CD. DE DELICIAS EN CONTRA DE
LOS C.C. GOBERNADOR Y SECRETARIO --
RIO DE GOBIERNO DEL ESTADO DE --
CHIHUAHUA.

H. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
P R E S E N T E .

HECTOR VILLASANA R., con la personalidad que tengo debidamente acreditada en el Juicio que al rubro se indica, respetuosamente comparezco para exponer:

Que acudo a la Audiencia de Derecho expresando que; ratifico en todas y cada una de sus partes la Demanda que dió origen a la presente Instancia y en la medida en que la Parte Demandada GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO Y SECRETARIO DE GOBIERNO rat contestar el escrito de demanda confesaron la existencia del acto, pero además, éste se acreditó con el ejemplar del PERIODICO OFICIAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, en donde aparece precisamente el Acuerdo que se impugna, luego entonces, procede su análisis constitucional.

La prestación del servicio público del Registro Civil tiene sus antecedentes históricos de origen en el clero católico y no fué hasta el Siglo XVIII cuando ante la necesidad de secularizar el Registro Civil, y es por ello que se encargó a Oficiales Públicos de redactar y conservar las Actas; desde 1792 la misión de autorizar las

²⁶ Controversia Constitucional 1/1993.

construcciones... en relación con las zonas habitacionales, industriales, forestales, etcétera..." y explícitamente las definió como "modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad...".²⁷ Se trata, hasta donde tengo noticia, del primer antecedente en México, de que un órgano jurisdiccional reconoce el carácter vinculante de lo que sería la figura jurídica central del régimen urbanístico municipal: el plan. Como señalamos páginas atrás, en la elaboración de la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, dominó la creencia de que los planes no tuviesen suficiente fuerza normativa y por eso se recurrió, innecesariamente, a inventar un instrumento (las "declaratorias" de usos, destinos, reservas y provisiones) con lo que se impuso un altísimo costo a la gestión municipal de los usos del suelo, ya que se creaban dos formas de regulación (los planes y las declaratorias) cuyo contenido era el mismo, bajo el supuesto de que sus efectos podían ser diferentes. Me atrevo a formular las siguientes conjeturas: es posible que si los redactores de la ley hubiesen tenido noticia de esa tesis, habrían tenido la confianza para configurar un sistema de planes que, por ellos mismos, produjeran efectos jurídicos, como es normal en otros países. Más aún, si el profesor Burgoa hubiese tenido a la mano esa misma tesis, probablemente hubiese tenido que recurrir a un argumento distinto para impugnar la Ley General de Asentamientos Humanos.

Más que una simple anécdota dentro de un proceso legislativo, lo anterior muestra un aspecto general de la discusión pública sobre el régimen municipal, que tiene un impacto directo sobre las prácticas jurídicas que lo conforman. Nos referimos al hecho de que las tesis del PJP no eran objeto de una difusión como lo son ahora, con los medios electrónicos disponibles, y por tanto su utilización era mucho menos generalizada. Y no trato de hacer valer aquí algún determinismo tecnológico en la explicación de un fenómeno jurídico, sino más bien de llamar la atención sobre lo que ocurría hasta hace relativamente poco: el hecho de que una tesis tan importante como la de 1971 sobre la obligatoriedad de los planes, no haya pasado a formar parte de la discusión del régimen de los gobiernos locales y de su papel en la definición de la propiedad, significa que existía una cierta desconexión entre la actividad jurisdiccional, por un lado, y los procesos legislativos y doctrinarios por el otro. Seguramente no era por impedimentos tecnológicos que se daba esa incomunicación; queda para la investigación histórica una reconstrucción verosímil de esa condición y de su transformación en años recientes.

²⁷ PLANIFICACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, LEY DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión RA-2781/71. Francisco Mateos Carrasco y coagraviados. 24 de noviembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Antes de cerrar este apartado, conviene hacer una aclaración sobre el sentido de la jurisprudencia respecto del Municipio. El hecho de haberlo reconocido como un verdadero poder y de haber abierto para él el espacio del litigio constitucional, no significa que el PJF, y en particular la SCJN, hayan adoptado algún tipo de militancia municipalista como cuestión de principio. En muchos casos, la SCJN ha acotado el poder municipal para ratificar la amplitud de las Legislaturas de los Estados. Una tesis que ejemplifica muy bien esta tendencia según la cual las atribuciones que el 115 constitucional otorga a los gobiernos municipales sólo pueden ser ejercidas una vez que han sido reglamentadas por los Congresos de los Estados.²⁸

Los dos ejemplos que hemos mencionado son indicios claros de que, al menos desde los años setenta, era insostenible la definición de las autoridades municipales como meras entidades administrativas. Su carácter de entidades de gobierno no sólo era reconocido por la ley, mediante las atribuciones materiales que ella le otorgaba; además no era impugnado exitosamente en los tribunales.²⁹ Acaso no haya prueba más convincente de que una entidad gobierna y no sólo administra, es que ejerce, exitosamente su capacidad de imponer limitaciones a la propiedad mediante los planes de desarrollo urbano.

En suma, cuando se observa la actividad jurisprudencial del PJF en relación con las funciones sustantivas del municipio, más allá de las definiciones genéricas sobre su naturaleza jurídica, y sobre todo considerando no únicamente las tesis de la SCJN, aparece una imagen más rica y matizada. La hipótesis que se antoja más plausible frente a esa imagen es que, antes de que las reformas constitucionales de los años noventa reconocieran a los municipios como un orden de gobierno, el PJF ya había contribuido a esa tendencia y, por tanto, a la formación del régimen municipal de hoy en día, a partir de una actividad jurisprudencial que casi nunca trascendió al debate público y que muy raras veces fue reconocida por la doctrina.

IV. MÁS ALLÁ DE LA JURISPRUDENCIA

Hay un tercer nivel de análisis, de contenido menos heroico, en el que el actor principal no es un órgano del PJF que formula una tesis o proclama

²⁸ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IV, octubre, 1996, tesis: P. CXIX/96, p. 179.

²⁹ Ya en 1984 una tesis jurisprudencial definía al municipio como una "entidad soberana". Séptima época, Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, S. J. F., t. 181-186 Sexta Parte, p. 126. Queja 7/84. Secretario de Finanzas del Estado de San Luis Potosí. 3 de mayo de 1984. Nota: En el Informe de 1984, la tesis aparece bajo el rubro "MUNICIPIO, CUANDO ES PROCEDENTE EL AMPARO PROMOVIDO POR ÉL."

su firmeza jurisprudencial. Me refiero a un conjunto de prácticas jurídicas por medio de las cuales los Jueces federales adoptan decisiones que influyen decisivamente en los conflictos que llegan a ellos, sin que aparezca una tesis jurisprudencial. De ellas no se enteran más que los directamente involucrados y por ello no llegan al espacio de la doctrina. Precisamente por eso, alguien podría poner en duda que ellas sean importantes, pero desde el punto de vista historiográfico que aquí he adoptado, creo que los efectos acumulados de un sinnúmero de decisiones pueden ser tan importantes para la formación del poder municipal como las grandes decisiones que se pueden fechar e identificar con las tesis jurisprudenciales.

Me refiero a dos tipos de prácticas jurídicas: por un lado, a las sentencias que resuelven procedimientos individuales que, a pesar de su importancia, no se convierten en tesis y, por el otro, a las decisiones que, como parte de un procedimiento, influyen en el desenlace del conflicto, independientemente del modo en que el litigio es finalmente resuelto. Veamos un par de ejemplos.

Una de las preocupaciones más recurrentes entre los juristas que se han ocupado de la cuestión municipal es la necesidad de "fortalecer" a ese orden de gobierno, bajo el supuesto de que es crónicamente débil. Por ello a nadie se le ocurre pensar, por ejemplo, que el gobierno municipal pudiese tener facultades para llevar a cabo expropiaciones por causa de interés público. La expropiación, podría pensarse, es uno de esos actos donde se expresa el poder soberano del Estado de una manera más contundente. Gracias al trabajo de investigación de Carlos Herrera, sobre sentencias de amparo en materia de expropiaciones, nos enteramos que en 1940 llega hasta la SCJN un amparo en el que las autoridades municipales de Iguala, Guerrero, han expropiado unas casas del centro de la ciudad para ampliar el mercado.³⁰ El experto en cuestiones municipales de hoy en día se sorprenderá de constatar que no sólo a la Corte le pareció perfectamente normal la existencia de esa atribución, por el simple hecho de que la legislación del Estado de Guerrero la otorgaba con toda claridad, sino que incluso negó el amparo a la quejosa, encontrando razonable que el Ayuntamiento ocupe la propiedad privada para satisfacer una necesidad de orden público. No hay en la resolución indicación alguna de que el juzgador haya intentado constatar la existencia de los "estudios técnicos" que justificasen la expropiación, como suele hacerse de unos años para acá. Y no está por demás recordar que esa sentencia se

³⁰ Esa información es parte de la investigación que lleva a cabo Carlos Herrera como parte de un programa de doctorado en curso en la Universidad de Londres.

producía en los mismos años en que la SCJN negaba al Municipio el carácter de una entidad de gobierno.

En principio, el caso no parece ser más que una curiosidad histórica. Se podrá decir que seguramente las condiciones de Guerrero en ese momento eran muy particulares pero que son una excepción, sobre todo si se piensa (porque sólo se mira al texto de la Constitución) que el fortalecimiento municipal apenas comenzó en 1983. Y sin embargo, por los senderos impredecibles de la conversación con funcionarios locales, llegamos a una información todavía más sorprendente: que en el Estado de Sinaloa los municipios tienen facultades expropiatorias y las han ejercido durante décadas sin interrupción alguna. "Sin ir más lejos", dice nuestra fuente de información, "en marzo de este 2009 el gobierno municipal de Culiacán expropió, por sí mismo y sin intervención del gobierno del Estado, unos predios que se requerían para dar acceso vial a una serie de colonias que estaban pobremente comunicadas con el resto de la ciudad".³¹

Se trata de una declaratoria expedida por el presidente municipal, con autorización expresa del Cabildo,³² en un texto de más de 14 páginas, que no solamente argumenta de manera abundante y rigurosa los fundamentos jurídicos y la pertinencia de la causa de utilidad pública, sino que además reproduce y discute los argumentos de los afectados, a quienes previamente se había otorgado la garantía de audiencia.

También "seguramente" se trata de una excepción, incluso es probable que Sinaloa sea el único Estado de la República donde los municipios ejercen poderes expropiatorios. Con todo, es una advertencia para quienes nos interesamos en la institución municipal y su historia y, sobre todo, es una buena ilustración de que la debilidad municipal no es algo crónico y universal, sino algo sumamente variable.

Sobre todo, el caso de Iguala tiene que servir para reconocer que en muchas ocasiones una sentencia de amparo puede ser más reveladora que muchas tesis de jurisprudencia. Y no tanto por la originalidad de su contenido como doctrina jurídica, sino por lo que nos informa. En el caso de Iguala, es así como nos enteramos de que ha habido situaciones

³¹ Fue mientras escribía este ensayo, en septiembre de 2009, que me enteré de esto en un curso sobre políticas de suelo en Tijuana, B. C., gracias a que asistió al mismo la abogada María de Jesús Verdugo, encargada del área jurídica del Instituto Municipal de Planeación de Culiacán. Con esta referencia no sólo quiero agradecer su gentileza al hacerme saber del asunto, sino también destacar el carácter contingente del modo en que circula este tipo de información.

³² Declaración de Expropiación para los terrenos del "Distribuidor Vial Humaya". *El Estado de Sinaloa*, Órgano oficial del Gobierno del Estado de Sinaloa, 11 de marzo de 2009.

en las que el Poder Judicial ha reconocido la fuerza de la autoridad municipal y, de esa manera, ha contribuido a su conformación, muy a pesar de que la jurisprudencia y la doctrina hayan ido en otra dirección.

Hay un segundo tipo de casos que también conviene tener en cuenta. Son aquellos donde los juzgadores, en lugar de aplicar de manera inmediata un criterio jurisprudencial conocido, actúan sobre un proceso de un modo tal que el rumbo del conflicto se orienta hacia una dirección contraria a la de la jurisprudencia. Uno ejemplar es el del conflicto entre el Municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí, y autoridades ambientales del gobierno federal, a mediados de los años noventa. El conflicto se originó por una instalación para el tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos, propiedad de una empresa estadounidense, Metalclad Corporation, que desde el principio suscitó una fuerte oposición por parte de los vecinos de la región. Mientras las autoridades federales estaban a favor del proyecto, porque cumplía los requisitos de la legislación ambiental y ayudaba a resolver un problema nacional de disposición de residuos peligrosos, las autoridades municipales y estatales, como en muchas partes del mundo,³³ se hicieron eco de las preocupaciones de las comunidades aledañas, y se opusieron al proyecto por diversas vías.

Después de una infructuosa discusión, la autoridad ambiental federal autorizó, mediante un convenio con la empresa, el inicio de las operaciones, dejando a salvo las atribuciones de las autoridades locales para aplicar la legislación del Estado de acuerdo con su propio criterio. Por su parte, las autoridades municipales, en lugar de ejercer sus propias atribuciones legales en materia de usos del suelo, con lo cual acaso hubiesen podido detener el proyecto, promovieron un amparo en contra de los actos de la autoridad federal. El Juez de Distrito que recibió el caso, en lugar de aplicar de manera inmediata el criterio según el cual las autoridades municipales no pueden acceder al juicio de amparo en casos como éste, otorgó la suspensión provisional, lo que creó una condición jurídica que impedía la operación del proyecto. En contra de éste y otros actos del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, la empresa entabló en contra del Estado Mexicano la primera controversia en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como resultado de la cual México terminó pagando una indemnización de casi 17 millones de dólares.

³³ Ese tipo de conflictos se conocen como el síndrome NIMBY, por las siglas en inglés de "Not in my backyard", que aluden a la resistencia a aceptar instalaciones molestas en el vecindario, aunque al mismo tiempo se acepten como necesarias en principio.

En este breve espacio es imposible dar cuenta de la complejidad jurídica y social del conflicto.³⁴ Lo que quiero destacar es que, después de otorgada la suspensión provisional, el asunto viajó de ida y vuelta del juzgado a un tribunal colegiado, en espera de resolver cuestiones procedimentales tan arduas como podía ser la instancia competente en función del domicilio de una Secretaría de Estado.³⁵ Al cabo de cuatro años, el juicio se sobreescribió haciendo saber a la autoridad municipal que carecía de legitimación para promover un amparo en un caso como éste. Mientras diversos órganos del PJJ tomaron todo ese tiempo para cerrar el caso diciendo a la autoridad municipal que había acudido a la ventanilla equivocada, el conflicto estaba efectivamente regido por una suspensión provisional, que el Estado mexicano tenía que justificar ante un tribunal arbitral internacional, en condiciones extremadamente adversas.

Sin una minuciosa reconstrucción del caso, es imposible saber qué motivó el comportamiento de los Jueces³⁶ y, sobre todo, porqué las autoridades municipales de Guadalcázar no recurrieron a la controversia constitucional, para la cual habían sido habilitados dos años antes por las reformas constitucionales de 1994. El caso muestra claramente que la acción de un órgano del PJJ puede tener un papel importante en la configuración del poder municipal (en este caso dando lugar a sus demandas durante el tiempo suficiente para hacer inviable un proyecto al cual se opondría) independientemente de las tendencias de la jurisprudencia.

Es importante aclarar que no se trata de hacer un juicio de valor sobre el comportamiento de los órganos del PJJ en un caso o en otro. Es posible que algún día podamos entender la sensatez de una Corte que reconoció el poder expropiatorio del Municipio de Iguala, sin que ello haya modificado la trayectoria de su jurisprudencia, o la sabiduría de un Juez federal en San Luis Potosí, que con un argumento procedimental apoyó una causa ambiental, al margen de lo que habría tenido que hacer a partir de una lectura rigurosa de la jurisprudencia disponible. De lo que se trata es de reconocer, en el estilo del realismo jurídico más tradicional, que el papel de los Jueces federales en la conformación del poder municipal no se puede acotar en una tradición jurisprudencial, por importante

³⁴ He intentado ofrecer una reconstrucción completa del conflicto en Antonio Azuela, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM y Editorial Fontamara, México, 2006.

³⁵ METALCLAD: Incidente de revisión R.A.- 741/97-IV. 11 de nov de 1998. Ayuntamiento del Municipio de Guadalcázar, S.L.P. vs la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

³⁶ Ese comportamiento resulta particularmente sorprendente, en vista de que, unos años antes, se había producido una tesis de jurisprudencia al respecto, derivada de un conflicto en el mismo Estado de San Luis Potosí. Ver la nota 30 *supra*.

que ésta sea, sino que incluye una gran cantidad de intervenciones que no por quedar fuera de esa tradición son menos importantes en la conformación de ese poder.

V. REFLEXIONES FINALES

En este breve ensayo he tratado de mostrar que, para tener una idea cabal del papel que ha jugado el Poder Judicial de la Federación en la conformación del régimen municipal es preciso conocer bien el modo en que la jurisprudencia en la materia ha ido evolucionando, pero que también hay que ir mucho más allá y emprender el análisis de un conjunto de prácticas jurídicas, que muchas veces están fuertemente condicionadas por circunstancias locales, y desde las cuales también se va conformando dicho poder. Los ejemplos a los que he recurrido no pueden ser usados para hacer generalización alguna. Simplemente sirven para dar una idea de que el campo está tan lleno de excepciones a las ideas dominantes, que tenemos que tomarnos en serio cualquier caso que en principio parezca una simple anomalía.

A pesar de la complejidad de todo esto, hay al menos una cuestión de carácter general de la que debemos hacernos cargo. Me refiero al hecho de que, al regular el alcance del poder municipal, el Poder Judicial de la Federación está definiendo también su propia esfera de competencia en relación con los poderes de los Estados. Acaso el próximo de los grandes momentos del Poder Judicial de la Federación sea aquel en el que se defina el alcance de su ámbito competencial en el contexto de un estado federal.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Alejandra Núñez Luna, "Las aportaciones del jurista sobre la propiedad de las aguas: del rey a la nación", en Emilio Kourí (coordinador) *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, El Colegio de México, México, 2009.

Antonio Azuela, "Planeación urbana y reforma municipal", en Gustavo Garza y Fernando A. Rodríguez (compiladores), *Normatividad urbanística de las Principales Metrópolis de México*, El Colegio de México, 1999

_____, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, 1989.

_____, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Editorial Fontamara, México, 2006.

Claudia Cirelli, *Environnement et usages de l'eau. Pratiques agricoles a risque aux marges des villes mexicaines*, Tesis de Doctorado en Geografía, Universidad de París VIII, 2006.

Gilbert Joseph, y Daniel Nujent (compiladores), *Aspectos cotidianos de la formación del estado*, México, Editorial Era, 2002.

Ignacio Marván Laborde, *Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.

José Ramón Cossío Díaz, *La controversia constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2008.

José René Olivos Campos, "El déficit de gobernabilidad municipal en el recurso hídrico", en Jorge Fernández Ruiz y Javier Santiago Sánchez (coordinadores), *Régimen jurídico del agua*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

Julio Bustillos, *La justicia constitucional en México. Análisis cuantitativo de las resoluciones judiciales en materia constitucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.

Luis Aboites y Estrada Tena, Valeria (coordinadores), *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México 1910-1945*. CIESAS, CNA, Colmex, México, 2004.

Luis Aboites, *El agua de la nación. Una historia política de México*, CIESAS, México, 1998.

Martín Díaz y Díaz, "Proceso constitucional y relaciones de propiedad", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 11, núm. 11. Escuela Libre de Derecho, México, 1987.

_____, "El litigio del Tlahualilo: presagio de un derecho de propiedad sin arrogancia", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, México, 1989.

Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Editorial Era, México, 1967.

Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coordinadores), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, 2004.