



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

García Sarubbi, David

DIÁLOGO ENTRE MUNICIPIOS Y ESTADOS: PRINCIPIO DE FUENTE CONSTITUCIONAL

Cuestiones Constitucionales, núm. 28, enero-junio, 2013, pp. 103-139

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88527465004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Revista Mexicana de Derecho Constitucional  
Núm. 28, enero-junio 2013

## DIÁLOGO ENTRE MUNICIPIOS Y ESTADOS: PRINCIPIO DE FUENTE CONSTITUCIONAL

### DIALOGUE BETWEEN STATES AND MUNICIPALITIES: A PRINCIPLE OF CONSTITUTIONAL LAW

David GARCÍA SARUBBI\*

**RESUMEN:** Municipios y estados son dos actores del federalismo constitucional en nuestro país con una relación peculiar de dependencia en aspectos centrales, al mismo tiempo que gozan de espacios de autonomía tutelados constitucionalmente; de esta forma, las legislaturas estatales tienen facultades de decisión sobre la hacienda e integración de los municipios, cuyo abuso o mal uso puede comprometer el diseño de legitimidad y eficiencia de fragmentación del poder inserto en la Constitución. En los últimos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha introducido una categoría jurisprudencial que fundamenta un nuevo modelo de control constitucional sobre el desarrollo de estas relaciones inter-órdenes, el cual se basa en el principio de diálogo, y es implementado mediante la construcción de categorías reforzadas de motivación; este control jurisdiccional no se basa en la idea clásica del juez constitucional que expulsa normas, cuando califica su contenido como irregular, sino en la imagen de un juez como guardián de canales políticos abiertos, de los cuales los municipios no deben ser excluidos.

**ABSTRACT:** States and municipalities are two actors of our constitutional federalism, both with a peculiar relationship of attachment in important decision whereas both holding, at the same time, spaces of autonomy protected by the Constitution; thus, state legislatures have power over the taxing power and the integration of municipalities, which, if misused, would certainly derail the design of power fragmentation foreseen by our founding fathers; this paper explores a body of precedents built by the Supreme Court justifying a constitutional judicial review over these political decisions, which consists of different standards of judicial scrutiny by which to evaluate not the content of what is decided, but the processes of decision making and its assumptions; thus, the model is not to have a judicial power ruling on the merits of the law resulting from their normative relationship, but preoccupied by the openness of political channels, which give rise to those decisions.

**Palabras clave:** control constitucional; estados y municipios; control procedimental; diálogo; federalismo

**Descriptors:** constitutional judicial review; states and municipalities; procedural review; dialogue; federalism

\* Licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México; actualmente es secretario proyectista en el Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Primer Circuito

Este artículo explora teóricamente las categorías jurisprudenciales sentadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las cuales los estados y municipios establecen relaciones jurídicas, esto es, sobre las condiciones normativas prescritas para los actos y normas emitidas por estos jurídicos parciales destinados a proyectarse sobre el ámbito competencial de otros ámbitos de gobierno —relaciones interórdenes—. El punto a enfatizar es la modalidad diferenciada que se ha ido consolidando bajo un nuevo principio de teoría constitucional: la de una relación de diálogo.

La importancia de esta propiedad de formación jurisprudencial es de dimensiones generales sobre el funcionamiento total del esquema de gobierno trazado en la carta fundamental. Un diálogo implica un procedimiento epistémico, con pretensiones de imparcialidad y corrección, que se basa en los principios de igualdad y apertura —sin importar la fuerza política y económica de los participantes—, para la formación y transformación de posiciones que se decantan en decisiones políticas, económicas y sociales. El valor de la interlocución es el peso de las razones dadas y el valor normativo de dialogar es la formación y construcción de posiciones a través de los ladrillos que implican las razones que resultan vencedoras en la confrontación de ideas, en oposición a la mera agregación de posiciones preexistentes en contextos no dialógicos; aplicado lo anterior a la esfera del poder, el resultado es el edificio del federalismo democrático; en eso radica el atractivo normativo de este principio: igualar las condiciones entre sujetos contruidos artificialmente para ejercer el poder público, que de otra forma serían desiguales en su fuerza (política, económica o social, por ejemplo, por la desigual distribución de poder) para la toma de decisiones a partir únicamente de los méritos de los argumentos propugnados.

Es innecesario abundar en la importancia de lo anterior en el contexto de la llamada transición democrática en México.

En consecuencia, se concluye que una relación dialógica entre estados y municipios implica la exclusión de una relación de suprasubordinación, al mismo tiempo que rechaza la tendencia al aislamiento de esas órbitas de gobierno y la posibilidad de una relación conflictiva entre las mismas; la estructura de una relación dialógica entre estos dos órdenes normativos implica la nivelación efectiva en los términos de interlocución y la consolidación de este ejercicio como instrumento privilegiado para la toma de decisiones.

Estas categorías jurisprudenciales son de surgimiento reciente y conviene reparar en sistematizar el material relevante, sobre todo por los presupuestos

teóricos en que descansan los criterios a exponer y su relación con el constitucionalismo en general. Como se anticipó, en la relación entre municipios y estados, la Suprema Corte de nuestro país ha identificado valores constitucionales a tutelarse en sede de control constitucional; en la relaciones entre ambos no sólo rigen razones prudenciales y políticas, sino también de principio, y su administración se reserva a los jueces constitucionales. Esa es la fuerza de la jurisprudencia de la Corte: la de instalar el escrutinio judicial de manera atenta en asuntos que anteriormente se guardaban para las alcobas del poder. Pero he aquí lo relevante: no para trasladar la toma de decisiones de estos ámbitos de gobierno a la mesa de los jueces, como se podría estar tentado a replicar desde la objeción contramayoritaria, sino para canalizar el debate político a través de categorías constitucionales procesales.

El control constitucional, el cual procedo a exponer, no se basa en la clásica imagen del juez que evalúa productos normativos acabados para determinar en definitiva su validez o invalidez (el clásico legislador negativo de Hans Kelsen que expulsa normas jurídicas). La imagen es distinta: de jueces canalizando un debate continuo entre órdenes de gobierno, en donde la atención se centra en la forma en que se desarrollan las fases de producción normativa desde una perspectiva procedimental (cómo es que determinadas proposiciones inician un debate y terminan prevaleciendo o siendo derrotadas, y las condiciones en que ello sucede).

Por tanto, el modelo se basa sobre una idea peculiar: la Suprema Corte como guardián de un debate entre estados y municipios o, como se podría retomar a partir de la obra de John Hart Ely, como “guardián de canales políticos abiertos” entre ambos órdenes de gobierno.

La idea no es novedosa en la teoría constitucional. La Corte Suprema de Estados Unidos la utilizó para justificar el control constitucional de las leyes en determinados casos y fue retomada por Hart Ely para articular una teoría constitucional que tratara la dificultad contramayoritaria; esto es: la objeción alzada en contra del control constitucional, cuando de lo que se trata es de determinar la validez de leyes o normas aprobadas por una mayoría legislativa. La idea deriva de una nota al pie del conocido caso *United States vs. Carolene Products Co.* en 1938, en el cual la Suprema Corte determinó que el escrutinio judicial, del cual era responsable, alcanza su grado máximo de exigencia cuando se identifica que determinadas leyes están dirigidas contra “minorías insulares” que tiendan a coartar la operación de los procesos políticos en los que comúnmente se confía para proteger minorías;

es decir, se trata de decisiones ilegítimas, no tanto por su contenido, sino por la parcialidad con la que se han tomado, por excluirse del debate democrático a un interlocutor relevante. La teoría subyacente a este control constitucional, según Ely, es la de mantener los canales políticos abiertos. Los jueces no buscan determinar si un valor es fundamental o no dentro de las cláusulas constitucionales, sino determinar si la oportunidad de participar en los procesos políticos, en los que los valores políticos son identificados y acomodados, no ha sido indebidamente restringida. La revisión judicial es un instrumento de protección de las precondiciones democráticas y el constitucionalismo como marco del proceso político; en otras palabras, un control constitucional procedimental enderezado para tutelar derechos de participación democrática.<sup>1</sup>

En mi opinión, *Carolene Products* sirve de marco conceptual para entender las categorías jurisprudenciales de la Suprema Corte de nuestro país, referido a las relaciones entre estados y municipios; un escrutinio judicial necesario no para mantener abiertos los canales políticos para las minorías raciales o históricamente discriminadas, como en Estados Unidos, sino para mantenerlos abiertos para los municipios, como entidades “minoritarias” en la distribución real del poder, excluidas de la dinámica vibrante del federalismo prescrito por la Constitución, por las condiciones políticas e históricas de la historia de México.

El segundo modelo teórico utilizado para la construcción de estas categorías, a mi parecer, es el articulado por Stephen Holmes, quien argumenta que la Constitución debe ser concebida bajo coordenadas distintas a las clásicamente utilizadas, aunque manteniendo la idea del “precompromiso” que los suele caracterizar; para él, la idea de precompromiso no es una que esclaviza, sino una que libera a la generación presente, quien puede dar por sentadas las reglas que crea el gobierno, un esquema normativo que asigna poderes y atribuye la responsabilidad del bien común. En sus palabras: “La constitución [...] [n]o sólo representa un intento de unos antepasados prudentes por impedir la conducta autodestructiva. La Constitución es también un conjunto de incentivos que alientan a los futuros ciudadanos a pensar por sí mismos”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hart Ely, John, *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*, Estados Unidos de Norteamérica, Harvard University Press, 1980.

<sup>2</sup> Holmes, Stephen, *Passions and Constraint*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995, pp.

Ésta es una de las premisas teóricas que nos ayudan a explicar el cuerpo jurisprudencial que se procede a exponer; una que requiere un cambio de idea formativa: “[l]as metáforas de frenar, bloquear, limitar y restringir sugieren que las constituciones son, básicamente, recursos negativos que se utilizan para impedir el abuso del poder [...] las reglas también son creadoras, organizan nuevas prácticas y generan nuevas posibilidades, que de otra manera no existirían”.<sup>3</sup>

Al diseñar el principio dialógico para controlar en sede de regularidad constitucional los actos de afectación recíproca entre estados y municipios, en mi opinión, la Suprema Corte se hizo eco de estas ideas y parece defender la idea de que la Constitución, al trazar un marco de relaciones normativas entre ambos, no sólo limita el poder, sino también lo crea y lo organiza. Sin duda, su puesta en marcha pretende dar al poder cierta dirección: la del diálogo como mecanismo privilegiado para la resolución de conflictos, en condiciones políticas, económicas y sociales desiguales.

Bajo esta perspectiva se desarrolla el presente trabajo, es decir, entendiendo que la Suprema Corte de nuestro país ha inaugurado un control constitucional procedimental sobre las relaciones de los estados y los municipios, en oposición a un control constitucional exclusivamente sustantivo; un control constitucional más preocupado por la fuerza creadora de sus cláusulas, que por su valor limitante.

Como es evidente, la sustancia constitucional no es idéntica cuando se trata de estructurar el poder político expuesto a los ciudadanos (constitucionalismo vertical), que cuando se estructura en sus relaciones con otros compartimentos del poder público (constitucionalismo horizontal); por ejemplo, para establecer pesos y contrapesos, o para lograr alguna distribución del ejercicio de la coacción considerada legítima o eficiente; dado que lo que nos concierne es esta segunda sustancia, es necesario realizar un ejercicio de distinción previa.

## I. DOS RESORTES DEL CONSTITUCIONALISMO

### 1. *La vertiente dogmática*

El constitucionalismo nació a partir de la preocupación de construir condiciones legítimas de ejercicio del poder público sobre el ciudadano; de los

<sup>3</sup> *Idem.*

medios para limitar al soberano. La lección fue producto de la experiencia empírica: los que detentan el poder, cuando no tienen un control, tienden a abusar de éste y a actuar de manera arbitraria; el poder tiene un efecto del alquimia sobre sus titulares y el resultado del proceso transformador casi siempre es el mismo: la tiranía. Los primeros filósofos modernos, como Hobbes, argumentaron que esa conversión de los reyes era un mal necesario en aras de lograr la construcción de un leviatán que permitiera la vida en sociedad y superara el Estado de naturaleza, si acaso menos preferible que un Estado tiránico.

Los abusos del poder son monedas de cambio por una vida al margen de los peligros de morir en cualquier momento en una guerra perpetua de todos contra todos y la funesta consecución de la premisa de que el hombre es el lobo del hombre;<sup>4</sup> la creación de un órgano artificial que detente el monopolio de la violencia como pócima para superar el salvajismo, pero sin receta para los daños colaterales.

El constitucionalismo es el movimiento que rechaza realizar esta transacción y someterse a este remedio; desde el nacimiento del Estado moderno, pero principalmente y con mayores frutos desde el siglo XVIII, ha buscado generar, diseñar e implementar mecanismos que limiten y contengan las manifestaciones del poder sobre lo que se ha percibido como una esfera de intereses privados de los seres humanos, digno de tutela pública, al mismo tiempo que defender la existencia del Estado y sus beneficios para la vida en sociedad. Así, desde John Locke hasta pensadores contemporáneos como Ronald Dworkin o John Rawls, las baterías del pensamiento occidental se han dirigido a construir un blindaje de este espacio privado y los mecanismos de su efectivo respeto, cuya consecución no implique la destrucción del Estado como entidad de formación de la voluntad política y detentador legítimo del monopolio de la coacción, como condición de posibilidad de la “civilización”.

La culminación de esta línea de pensamiento ha sido la generación del Estado constitucional de derecho; es decir, de un ordenamiento jurídico escalonado con un último peldaño normativo, que contiene en normas jurídicas condiciones de ejercicio del poder público oponibles por los ciudadanos a los órganos del Estado en vías jurisdiccionales —a través de jueces independientes dedicados a evaluar la validez o no de los actos de autoridad, a quienes se les asigna, por tanto, la dosis necesaria del poder público para

<sup>4</sup> Hobbes, Thomas, *Leviatán*, Losada, 2007.

lograr este fin, quienes, según Hamilton, no poseen la espada, ni la hacienda, sino el razonamiento; en otras palabras, un ordenamiento jurídico que vertebra al Estado, ocupando íntegramente el espacio del poder público.

Como lo señala Kelsen, el Estado se identifica con el ordenamiento jurídico. El derecho crea al Leviatán y no viceversa, por lo cual sólo las formas jurídicas identifican las formas de ejercicio de la coacción; lo que no se ajuste a los criterios de validez, no es derecho y, por tanto, no es expresión del soberano;<sup>5</sup> lo jurídico es un espacio exclusivo de la generación de la voluntad estatal.<sup>6</sup>

Sobre esta premisa, todo acto de gobierno debe fundamentarse en normas jurídicas, y mediante la consecución de lo anterior se logra “el gobierno de las leyes y no de los hombres”, es decir, la solución al problema identificado por Hobbes sobre el mal necesario que implica el Estado. La arbitrariedad del poder se suprime, pues sus titulares no actúan por voluntad propia, sino que actualizan la voluntad del ordenamiento jurídico, el cual a su vez tiene

<sup>5</sup> Sobre el impacto práctico de esta premisa teórica ver la tesis aislada CXCVI/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 429, del t. XIV (octubre de 2001) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO. La garantía que establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denota que la competencia de las autoridades es uno de los elementos esenciales del acto administrativo. Entre sus características destacan las siguientes: a) requiere siempre de un texto expreso para poder existir; b) su ejercicio es obligatorio para el órgano al cual se atribuye y c) participa de la misma naturaleza de los actos jurídicos y abstractos, en el sentido de que al ser creada la esfera de competencia, se refiere a un número indeterminado o indeterminable de casos y su ejercicio es permanente porque no se extingue en cada hipótesis. Ahora bien, estas características encuentran su fundamento en el principio de legalidad, según el cual, las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la misma determina, de tal manera que esta garantía concierne a la competencia del órgano del Estado como la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones. Este principio se encuentra íntimamente adminiculado a la garantía de fundamentación y motivación, que reviste dos aspectos: el formal que exige a la autoridad la invocación de los preceptos en que funde su competencia al emitir el acto y el material que exige que los hechos encuadren en las hipótesis previstas en las normas. En este sentido, como la competencia de la autoridad es un requisito esencial para la validez jurídica del acto, si éste es emitido por una autoridad cuyas facultades no encuadran en las hipótesis previstas en las normas que fundaron su decisión, es claro que no puede producir ningún efecto jurídico respecto de aquellos individuos contra quienes se dicte, quedando en situación como si el acto nunca hubiera existido”.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

un sistema de fuentes consideradas legítimas; su voluntad se identifica con la del sistema jurídico, como también lo refiere Kelsen.

Al margen de los listados de derechos fundamentales, generados mediante la reflexión sobre la sustantividad de lo que compone esa esfera de lo privado tutelable frente al Estado, el constitucionalismo ha dado nacimiento a un derecho inescindible de este mecanismo, consubstancial y garantía de su implementación: la fundamentación y la motivación de los actos de autoridad. Esto es, la exigencia de los órganos públicos de justificar mediante argumentos (razonamientos técnicos sobre la aplicación de enunciados normativos previamente establecidos) el desarrollo de sus actuaciones; el órgano no actúa por voluntad propia, actualiza supuestos o categorías deontológicas externos, lo cual queda sujeto a una carga argumentativa.

Por tanto, si la fundamentación y motivación de los actos de autoridad constituyen una garantía sistémica del estado constitucional de derecho, es fácil identificar que la jurisprudencia en este tipo de estados dedique gran parte de su atención a las condiciones del cumplimiento de estos requisitos. ¿Cómo debe una autoridad fundamentar y motivar sus actos cuando tengan incidencia sobre un ciudadano? ¿Deben existir mediciones distintas o graduaciones que se deban respetar dependiendo los efectos de dichos actos? Por ejemplo: ¿para un acto que interfiere en esa esfera de derechos privados, para los cuales se creó el constitucionalismo, no debería exigirse un ejercicio argumentativo más cuidadoso, “reforzado”? o por el contrario ¿cuándo se trate de actos que se dirigen a la regulación de las condiciones económicas y la articulación de políticas públicas, justamente en beneficio de la convivencia de la sociedad para lo cual fue creado el Estado, no se debería relajar el escrutinio judicial?

En México hemos dado respuestas positivas a estas preguntas y realizado distinciones. En primer lugar hemos distinguido entre motivación de actos de aplicación (administrativas y judiciales) de normas preexistentes y motivación legislativa (para la creación de las *normas primarias*, en la terminología de Herbert Hart). Para los primeros, hemos distinguido entre actos de molestia y actos de privación.<sup>7</sup> En el primer caso se requiere de un mero mandamiento escrito en el que se funde y motive

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia 40/96, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 5, t. IV (julio de 1996) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: “ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN”.

la causa legal de la molestia; en el segundo caso se requiere el despliegue de derechos procesales previos, y la fundamentación y motivación finales deben hacerse cargo de las defensas aducidas por el afectado y dar cuenta de manera razonada de lo aportado al procedimiento que antecede al acto.<sup>8</sup>

Por lo que se refiere a la motivación legislativa, justamente por tratarse de la matriz de las políticas públicas y ser la principal fuente del ordenamiento jurídico, por regla general, las exigencias de argumentación se reducen a su mínima expresión; en esta categoría de casos es donde Alexander Bickel argumenta que cobran importancia las “virtudes pasivas” de los jueces constitucionales, es decir, aquellos casos en los cuales el control constitucional

<sup>8</sup> Jurisprudencia 139/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 162 del t. XXII (diciembre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE. Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso”.

debe mantener sus manos al margen, por tratarse de la articulación y toma de decisiones políticas y donde la legitimación del gobierno democrático adquiere su mayor fuerza; Bickel lo ilustra con la frase del Juez Brandeis: lo más importante que puede hacer la Suprema Corte en este campo es justamente “no hacer”.<sup>9</sup>

Si en la anterior categoría —la de los actos de aplicación— se pretenden suprimir la voluntad de los titulares del poder y reducirlos a actualizar enunciados normativos, aquí la pretensión es lograr la libertad de la función creadora; de permitir el gobierno democrático, calificado como legítimo.

Esta libertad creadora, sin embargo, no puede ser ilimitada si es que se sigue aceptando la noción del estado constitucional de derecho; si esa libertad creativa del legislador democrático colude con los principios indecibles de la Constitución —algunos dirían con las precondiciones democráticas—, los productos normativos del legislador no son válidos; cuando la mano del congreso ingrese en esta área, el escrutinio judicial debe ser más estricto, claro está, no sin problemas teóricos y prácticos, pues la objeción *contramoritaria*, como también lo señala Bickel, es un mal endémico a este arreglo institucional: la pregunta es dónde se debe trazar la raya que divida ambos espacios (el de las virtudes pasivas y el de las activas de los jueces constitucionales), en cuya respuesta no se abundará por no ser materia del presente artículo.

La Suprema Corte ha señalado que existe una doble categoría de casos en los cuales los jueces constitucionales deben ejercer un “escrutinio intenso” sobre la motivación legislativa: cuando el legislador introduzca diferencias de trato entre las personas echando mano de alguna de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1o constitucional (origen nacional o étnico, género, preferencia sexual, credo político o religioso, discapacidades, etcétera) y cuando la norma tenga una proyección central sobre derechos constitucionales.<sup>10</sup> En estos casos debe exigirse una motivación reforzada al legislador y, por tanto, la condición de activación de las “virtudes activas” de la judicatura, lo cual exige la constatación de que el legislador “debió

<sup>9</sup> Bickel, Alexander M., *The Least Dangerous Branch*, 2a. ed., Nueva York, Yale University Press, 1962, pp. 113-183.

<sup>10</sup> Sobre el punto, ver Tesis aislada CIV/2010, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 183, t. XXXII, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro: “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”.

haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar”.<sup>11</sup>

## 2. *Vertiente orgánica*

Aquí es donde la línea de pensamiento seguido hasta ahora realiza un cambio de dirección. Frente a la variable del constitucionalismo, preocupada directamente por las relaciones entre los ciudadanos y gobierno, existe un punto de cruce con una variable preocupada por las relaciones entre los órganos de gobierno sin trascendencia hacia los particulares —orgánica—, cuyo origen, me parece, no se puede trazar exclusivamente a las preocupaciones seminales del derecho constitucional, pues bajo esta racionalidad, lo que se busca no es la defensa de los derechos de los ciudadanos solamente, sino también la tutela de una forma de gobierno legítima, esto es, de la defensa de categorías de coordinación y fragmentación del poder público consideradas democráticas, republicanas y federales. Por ejemplo, lograr al mismo tiempo la eficacia y funcionalidad del todo y de sus partes; la legitimidad en la toma de decisiones y la eficacia del poder político.

En esta segunda variable, lo que se explora son las posibilidades de abusos en la invasión entre las esferas de competencias de entidades de gobierno, cuya independencia se estima valiosa, sobre los mecanismos que aseguran el correcto funcionamiento de órbitas de acción pública diseñadas para mantener un balance determinado. En este punto, la unificación del pensamiento constitucional se diversifica en la heterogeneidad de los diseños del gobierno que dan origen a arquitecturas distintas del leviatán. Algunos Estados son unitarios, mientras otros son federales; unos son presidencialistas, mientras que otros son parlamentarios. En la mayoría de los casos, se trata de esquemas mixtos.<sup>12</sup>

Para los propósitos de este trabajo, los requisitos de fundamentación y motivación que nos interesan son los que surgen de esta segunda va-

<sup>11</sup> Tesis de jurisprudencia 120/2009, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1255, del tomo XXX (diciembre de 2009) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “Motivación legislativa. Clases, concepto y características”.

<sup>12</sup> Sobre el tema véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

riante, de la orgánica, y específicamente la que se refiere al sistema de gobierno de México, esto es, aquella necesaria para garantizar la eficacia y legitimidad del edificio del poder público: en el caso nacional el que surge de la narrativa que combina al federalismo con el régimen municipal; es decir, el diseño de gobierno que conjunta la innovación americana del siglo XIX de la Federación, con el diseño antiguo del municipio del derecho romano. En México, una buena cantidad de la primera parte de la historia del México independiente la ocupa la lucha por la definición del sistema de gobierno; centralistas contra federalistas fue la disputa por la estructura vertebral del ejercicio del poder político, de la cual la segunda posición salió victoriosa y de ahí que debamos de seguir la evolución de su lógica constitucional (el acomodo de sus principios y valores).

Me parece que la idea teórica que anima a esta división del poder, sobre el modelo federal y municipal, en el fondo tiene una idea familiar, aunque adaptada para este vertiente: dividir al poder en parcelas para evitar la concentración y la tiranía, mediante controles recíprocos no establecidos arbitrariamente, sino sobre la base de una determinada idea de la representación y la rendición de cuentas, así como la eficacia de la acción pública. La existencia de los estados y los municipios aseguran posibilidades reales de contrapeso al abuso del poder, al tiempo que crean posibilidades de representación de intereses locales y de rendición de cuentas, muy probablemente diluidas en los estados unitarios.

James Madison lo justifica con base en el siguiente modelo teórico: en un república unitaria, todo el poder cedido por el pueblo es depositado en la administración de un solo gobierno y la tiranía ahí es evitada dividiendo ese poder entre tres departamentos o poderes; en un gobierno federal, el poder cedido por el pueblo es dividido primeramente en dos gobiernos y, posteriormente, en cada gobierno el poder se divide en tres departamentos.

Así, surge una “doble garantía” contra la tiranía: cada gobierno controla al otro y cada uno se controla así mismo internamente —Federación y estados—. Al interior de cada orden de gobierno, el principio de división de poderes evita el poder tiránico de manera local; a nivel nacional, el federalismo evita el poder tiránico de los intereses nacionales sobre los locales. Inyectado de la narrativa democrática, el federalismo teóricamente permite un óptimo balance de representación de todos los intereses. Como también lo señala Madison, los estados, con su autosuficiencia de producción jurídica,

se constituyen en verdaderos laboratorios de la democracia.<sup>13</sup> Por tanto, el objetivo no sólo es la división del poder para evitar la tiranía, sino lograr un gobierno legítimo y eficaz.

Entendido el trasfondo teórico y la complejidad de sus bases institucionales, vemos el contexto concreto de incubación del principio de diálogo en las relaciones entre los estados y municipios.

## II. CIENCIA PROCESAL CONSTITUCIONAL Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

El correlato institucional del marco anterior, establecido como posibilidad de realización, se encuentra en la justicia constitucional; esto es, la disciplina jurídica que, en el contexto nacional y regional, se ha desarrollado bajo la forma de *derecho procesal constitucional*, como parcela del fenómeno jurídico que reivindica autonomía para tratar los temas que conciernen a lo que Hans Kelsen denominó “garantía jurisdiccional de la Constitución”;<sup>14</sup> desde otro ángulo fenomenológico: la aproximación que da cuenta de lo que Rodolfo Vázquez denomina la “expansión global” del poder de los jueces, ocurrido desde la década de los noventa, sobre todo en nuestro país, a raíz de las reformas al artículo 105 constitucional, las cuales introdujeron a las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales para establecer a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un tribunal constitucional y ubicarlo como un garante de las precondiciones democráticas, mediante el despliegue de las técnicas procesales que permiten someter a escrutinio judicial conflictos de calado político.<sup>15</sup>

En este contexto se deben ubicar las controversias constitucionales; al respecto, el ministro José Ramón Cossío Díaz afirma que por estos juicios deben entenderse los regulados en el artículo 105, fracción I, constitucio-

<sup>13</sup> Madison, Hamilton y Jay, *El federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

<sup>14</sup> Para mayor referencia sobre el punto, ver Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “La ciencia del derecho procesal constitucional”, en *Curso de derecho procesal constitucional*, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Juan Manuel Acuña (coordinadores), México, Porrúa, 2011, pp. 1-55.

<sup>15</sup> Véase Vázquez, Rodolfo “Justicia constitucional y democracia”, en *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje*, Héctor Fix-Zamudio, Arturo Saldivar Lelo de Larrea y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coordinadores), tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 857-870.

nal, los cuales tienen como principal función la resolución de los conflictos “surgidos de las distribuciones competenciales llevadas a cabo a través del sistema federal o del principio de división de poderes”; por tanto, se trata de un método de resolución de conflictos de facultades, en el cual la pregunta central es a quién corresponde hacer qué en un contexto de funciones de creación normativa descentralizada entre los órganos pertenecientes a los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, quienes reclaman, respectivamente, la titularidad del ejercicio de una potestad pública —desde la perspectiva jurídica— o del triunfo de una cierta visión política a través del derecho; así, las controversias constitucionales son procesos de adjudicación de facultades, que se resuelven a la luz de lo dispuesto por la Constitución.<sup>16</sup>

Las controversias constitucionales, como puede confirmarse, conforman un punto de cruce entre derecho y política, pues su resolución implica la determinación de conflictos relacionados con la distribución del poder, que exigen de la Suprema Corte asumirse como juez *intérprete*, como lo argumenta Taruffo, en oposición, a un mero juez *pasivo*, aplicador del derecho creado por el legislador, pues aquí la función judicial reclama decidir entre opciones valorativas atrincheradas en un texto normativo supremo.<sup>17</sup> Sin embargo, en el debate Kelsen/Schmitt, se trata de la defensa de la Constitución desde la sede judicial y no desde la política.

A estos juicios acuden los municipios como parte, quienes cuentan, por tanto, con legitimación activa para demandar de los estados, o de otro orden jurídico parcial u órgano, la invasión de alguna facultad constitucional o legal; lo importante a destacar en este punto es que uno de los fines de la reforma de 1994 fue el de regular estos juicios como medio de tutela del sistema federal, justamente, como medio de defensa de los municipios, quienes previamente no tenían reconocida, de manera clara, legitimidad para acudir a dicho juicio al cuestionarse su carácter de “poder público”, al considerársele sólo una especie de órgano desconcentrado regional, pues aunque tal juicio estaba regulado desde el texto original de 1917, no tenía una lógica netamente judicial, sino política, en virtud de lo cual el acceso a la jurisdicción de los municipios estaba más bien determinado por un cri-

<sup>16</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *La controversia constitucional*, México, Porrúa, 2008.

<sup>17</sup> Taruffo, Michele, “Jueces y política: de la subordinación a la dialéctica”, en Orozco Hernández, Jesús *et al.* (coords.), *Jueces y política*, México, Porrúa, 2005. pp. 23-33.

terio de oportunidad política.<sup>18</sup> Con Jaime Cárdenas, cabe decir que a partir de la reforma de 1994 el sistema de justicia constitucional para los poderes públicos se asemejó al modelo europeo, al regularse con exhaustividad un medio de control concentrado, al cual ahora se puede acudir en condiciones de certidumbre procesal, a diferencia de antes; lo anterior debe complementarse con la idea de que estos juicios, en el contexto político nacional, están llamados a servir como una herramienta política para reivindicar las deficiencias institucionales y fortalecer la autonomía política y jurídica de los municipios (como se demuestra por el gran número de juicios entablados sobre temas de exclusiva legalidad, los cuales podrían resolverse al interior de los estados, en caso de contar con poderes judiciales sólidos).<sup>19</sup>

Si esta categoría de juicios conforman una manera concentrada de control constitucional diseñada para la resolución de conflictos competenciales —con motivo de la aplicación de los principios federal y de división de poderes—, la cual fue introducida y perfeccionada en 1994, entre otros fines, para otorgar a los municipios una vía jurisdiccional para la resolución de conflictos de naturaleza política y con ello reivindicar los principios constitucionales que articulan su existencia institucional, sólo queda mencionar la forma en que la modalidad de escrutinio, ahí, es compatible con una teoría procedimental —a la Hart Ely y Stephen Holmes— como la aquí propuesta como hipótesis para explicar parte del cuerpo jurisprudencial sobre las relaciones entre estados y municipios.

En un principio, la Corte señaló que sus parámetros de control serían exclusivamente las cláusulas facultativas de la Constitución, sin poder incluir otras, lo cual parecía delinear un control limitado y técnico basado en la discusión de fundamentos competenciales formales;<sup>20</sup> sin embargo, al

<sup>18</sup> Torres Estrada, Pedro, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. Véase especialmente capítulo V.

<sup>19</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 86, 1996, pp. 447-466.

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, la tesis aislada LXXII/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 789 del t. VIII (diciembre de 1998) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el siguiente contenido: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver

poco tiempo, con el ímpetu de asumirse como un tribunal constitucional, la Corte determinó en un caso fundamental —que se vino a conocer como el caso Temixco— que en estos juicios se realizaría un escrutinio sobre la totalidad de las normas constitucionales, con base en una premisa teórica de extraordinario alcance: si bien las normas que contienen facultades no se relacionan necesariamente con derechos sustantivos—recuérdense las dos vertientes del constitucionalismo anunciado al principio—, lo cierto es que el supuesto axiológico de la Constitución es la dignidad humana, para cuya protección fue instituido el orden jurídico, por lo cual será materia de dichos juicios todos los actos que vulneren tanto las partes dogmáticas como las orgánicas de la Constitución, esto es, las facultades constitucionales como elementos de una visión holística de la Constitución.<sup>21</sup> Lo anterior implica

las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaran entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias”.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 101/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 708, del t. X (septiembre de 1999) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el siguiente contenido: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FINALIDAD DEL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INCLUYE TAMBIÉN DE MANERA RELEVANTE EL BIENESTAR DE LA PERSONA HUMANA SUJETA AL IMPERIO DE LOS ENTES U ÓRGANOS DE PODER. El análisis sistemático del contenido de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que si bien las controversias constitucionales se instituyeron como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, entre sus fines incluye también de manera relevante el bienestar de la

que en estos juicios los actos impugnados se contrastarán no sólo con las normas competenciales, en estricto sentido, sino con aquellos elementos constitutivos que parten de un ideal al que sirve la Constitución, lo cual, sin embargo, ha aclarado la Corte, no llega a otorgar a los municipios interés para impugnar actos que sólo afecten a sus habitantes, sino debe existir una conexión con el esquema competencial municipal, con el cual se vinculen los elementos identitarios constitucionales.<sup>22</sup>

persona humana que se encuentra bajo el imperio de aquéllos. En efecto, el título primero consagra las garantías individuales que constituyen una protección a los gobernados contra actos arbitrarios de las autoridades, especialmente las previstas en los artículos 14 y 16, que garantizan el debido proceso y el ajuste del actuar estatal a la competencia establecida en las leyes. Por su parte, los artículos 39, 40, 41 y 49 reconocen los principios de soberanía popular, forma de estado federal, representativo y democrático, así como la división de poderes, fórmulas que persiguen evitar la concentración del poder en entes que no sirvan y dimanen directamente del pueblo, al instituirse precisamente para su beneficio. Por su parte, los numerales 115 y 116 consagran el funcionamiento y las prerrogativas del Municipio Libre como base de la división territorial y organización política y administrativa de los Estados, regulando el marco de sus relaciones jurídicas y políticas. Con base en este esquema, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe salvaguardar, siempre se encuentra latente e implícito el pueblo y sus integrantes, por constituir el sentido y razón de ser de las partes orgánica y dogmática de la Constitución, lo que justifica ampliamente que los mecanismos de control constitucional que previene, entre ellos las controversias constitucionales, deben servir para salvaguardar el respeto pleno del orden primario, sin que pueda admitirse ninguna limitación que pudiera dar lugar a arbitrariedades que, en esencia, irían en contra del pueblo soberano”.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, tesis de jurisprudencia 83/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 429 del Libro III (diciembre de 2011), t. 1, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del siguiente contenido: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución General de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender

Lo anterior se relaciona con la forma cómo se debe concebir la fundamentación de las sentencias de un tribunal constitucional en las resoluciones de este tipo de juicios. Como argumenta Cossío Díaz, “el sentido último de la fundamentación es el mantenimiento de la visión funcional de las competencias entre la pluralidad de los órganos que actúan en un determinado orden jurídico”, en el entendido de que la Constitución no es la manifestación de la voluntad del constituyente, “sino la manifestación de un conjunto de ideales que le confieran legitimación y determinan el alcance de sus decisiones”.<sup>23</sup> En consecuencia, el control constitucional se realiza desde una cierta teoría que, como dice Dworkin, tiene las dimensiones de fidelidad y de integridad, esto es, una parte explicativa y otra justificativa, lo que implica que el juicio técnico-constitucional se hace desde una determinada narrativa sustantiva de los elementos integrantes de la Constitución, en el caso del significado del federalismo, de la democracia, etcétera, retomando a Cossío, como un criterio-guía para la comprensión constitucional.

En este punto tiene cabida la modalidad de un control constitucional procedimental (basado en el principio dialógico), es decir, una teoría que da cuenta de las relaciones entre municipios y estados desde una cierta narrativa de los ideales constitucionales —democrático y federal—, una que concibe a estos ámbitos de gobierno como representativo de ciertos intere-

los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional contra disposiciones generales que consideren violatorias de derechos de los pueblos y comunidades indígenas que habiten en su territorio, si no guardan relación con la esfera de atribuciones que constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales”.

<sup>23</sup> Cossío Díaz, *op. cit.*

ses regionales que dialogan para arribar a ciertas decisiones imparciales y con pretensión de corrección. En específico, no existe una mención a esta modalidad teórica de manera explícita en la jurisprudencia mexicana; justo esa es la hipótesis del presente artículo. Sin embargo, cabe decir que esta hipótesis tiene anclaje en los presupuestos establecidos por la jurisprudencia y la teoría nacional, con base en la cual, se entiende, debe razonar la Suprema Corte al conocer las controversias constitucionales, a saber, buscando la postulación de las condiciones en las cuales habrán de utilizarse los criterios interpretativos y construir un sentido autónomo de la Constitución que evite la utilización instrumental y discrecional de dichos juicios, esto es, a través de una teoría de los ideales que conviven en el texto fundamental.<sup>24</sup>

### III. RELACIÓN ENTRE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En los inicios del constitucionalismo mexicano, hasta antes de la Constitución de 1917, las relaciones de los municipios con los estados se consideraban una cuestión de configuración legal estatal; la Constitución se mantenía silenciosa y estimaba esta relación entre ámbitos de gobierno como un aspecto propio a definirse al interior del proceso político local. La experiencia obtenida fue una confirmación más de la lección histórica fundamental del constitucionalismo: ante la falta de controles, los estados abusaron de su poder sobre los municipios y el ejercicio del poder fue arbitrario; los municipios fueron un apéndice de los liderazgos estatales.

La Constitución de 1917 otorgó por primera vez personalidad jurídica al municipio, en lo considerado una conquista de la revolución, y mediante reformas posteriores se le asignó ámbitos competenciales exclusivos y determinadas garantías para su existencia (tanto en el aspecto económico, como en el político). A partir de la introducción de estos contenidos constitucionales —concentrados en el artículo 115 constitucional— se formaron los cimientos de un nuevo orden jurídico con ese mismo nombre.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Para mayor referencia sobre el tema de las teorías constitucionales como criterios-guías en la función de control de constitucionalidad, véase, Cossío Díaz, José Ramón *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2002.

<sup>25</sup> Sobre un análisis de las reformas y la historia constitucional del municipio, ver, Quintana Roldán, Carlos Fernando, *Derecho municipal*, novena edición, México, Porrúa, 2011.

Así, sobre estas bases, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la evolución constitucional de esta relación ha culminado en la creación de un orden jurídico propio, al lado estatal y el federal (igual que el del Distrito Federal), en el cual existen órganos de gobierno que ejercen un cúmulo de facultades y potestades propias, las cuales pueden ser reivindicadas y deben ser tuteladas mediante las controversias constitucionales;<sup>26</sup> la autonomía de los municipios, con las garantías necesarias para ese fin, fue retirada del proceso político estatal y, por ende, de los liderazgos estatales para formar parte de lo indecible y de lo constitucional.

Esta caracterización es de suma importancia, pues culmina el proceso de investir de fuerza constitucional a un diseño de fragmentación del poder público ulterior. El municipio adquiere autonomía en sus facultades de creación jurídica y se convierte en un orden jurídico a la par que el de los estados y la Federación. Retomando a James Madison, en nuestro país no tenemos una doble seguridad contra la tiranía del poder central, sino una “triple garantía”. En México se construyó a un leviatán de tres niveles, dos de los cuales se vuelven a dividir en tres poderes más y en el último se establece un órgano de gobierno central: el ayuntamiento, encargado de procesar los asuntos de mayor importancia local, cuyo funcionamiento conforma un contrapeso a los poderes estatales y federales y la apertura de un espacio de representación sobrepuesto a los demás, así como la imple-

<sup>26</sup> Jurisprudencia 134/2005, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 2070, del t. XXII (octubre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO. A partir de la reforma al citado precepto en mil novecientos ochenta y tres los Municipios han sido objeto de un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados. Asimismo, como consecuencia de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mil novecientos noventa y cuatro, se otorgó al Municipio la potestad de acudir a un medio de control constitucional (la controversia constitucional), a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Por último, la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve trajo consigo la sustitución, en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase “cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, por la de “cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal”.

mentación de una maquinaria administrativa considerada eficiente para el procesamiento de las cuestiones locales.

En la jurisprudencia mexicana esta premisa ha tenido trascendencia: se ha determinado que las normas producidas en ejercicio de facultades municipales, en tanto derivan directamente de la Constitución, se deben evaluar jurídicamente con base en el principio de competencia y no en el de jerarquía, por lo cual, por ejemplo, los reglamentos municipales no necesitan buscar alguna relación de justificación en las leyes estatales, sino fundamentarse en un ámbito material constitucional reservado para la fuente municipal. En palabras de la Corte, los municipios emiten reglamentos que son autónomos llamados a la expansión normativa y a la innovación en la toma de decisiones de conformidad con la apreciación de las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del municipio, sin depender de lo que disponga el estado.<sup>27</sup>

Sin embargo, en ese ámbito de gobierno existe una lógica que corre en sentido opuesto al principio de autonomía, que busca equilibrio. Al mismo tiempo que se reivindicó su autonomía, el municipio, más que los otros

<sup>27</sup> Jurisprudencia 44/2011 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 294 del libro I, octubre de 2011 del *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta* de rubro y texto: ORDEN JURÍDICO MUNICIPAL. PRINCIPIO DE COMPETENCIA (MUNICIPIOS COMO ÓRGANOS DE GOBIERNO). La validez de los reglamentos municipales previstos en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no deriva de las normas estatales (ni de las federales) sino directa y exclusivamente de la propia Ley Suprema. La articulación entre los ordenamientos federal, estatal y municipal se rige, en una serie de materias, por el principio de competencia. Así, cualquier conflicto entre normas pertenecientes a estos tres órdenes debe ser, en los ámbitos relevantes, solucionado exclusivamente a la luz del parámetro constitucional que opera la respectiva atribución y delimitación competencial. Si la relación entre normas estatales y municipales no pudiera en algún punto o ámbito material describirse sobre la base del principio de competencia —en contraposición al de jerarquía— la afirmación de que existe un “orden jurídico municipal” independiente y separado del orden estatal y del federal no tendría cabida, pues ningún sentido tendría afirmar que los Municipios son, en el contexto constitucional actual, “órganos de gobierno”, o afirmar que la fracción II del artículo 115 referido contempla “reglamentos” que, lejos de ser asimilables a los reglamentos tradicionales de detalle de normas, están llamados a la expansión normativa y a la innovación, sirviendo —dentro del respeto a las bases generales establecidas por las Legislaturas, de contenido constitucionalmente acotado— para regular con autonomía aspectos específicos municipales en el ámbito de sus competencias, y para adoptar las decisiones que las autoridades estiman congruentes con las peculiaridades sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas del Municipio.

órdenes jurídicos, muestra engranes estructurales que lo conecta con los estados. Así se reconoce en el artículo 115: el municipio es una base de la organización política, administrativa y territorial de los estados, es decir, un orden jurídico contenido en otro con la difícil compaginación de ambos mediante el principio de competencia y no de jerarquía. Esta contención del orden municipal dentro del estatal exhibe tres núcleos relacionales o asociativos indisolubles, según la Suprema Corte: *a)* las leyes estatales que deben establecer un cierto marco homogéneo entre todos los municipios del estado (leyes de bases municipales); *b)* la desaparición, suspensión y creación de los ayuntamientos y de sus integrantes a cargo de las autoridades estatales y *c)* la aprobación por parte de las legislaturas estatales de las leyes de ingresos. De los tres incisos, la Constitución dispone que, en los dos últimos, ambos órdenes de gobierno deben participar en un proceso de toma de decisiones conjunto, con el poder de la última palabra de las legislaturas estatales.<sup>28</sup> Aquí es en donde el principio dialógico cobra aplicación: en esos dos incisos de decisiones —conjuntados bajo el rubro de la integridad y la hacienda municipal; ahí las decisiones se toman entre dos interlocutores, cuyos resultados son revisables judicialmente a la luz de las condiciones de apertura del canal político entre ambos.

Como puede anticiparse, se trata de un diseño constitucional que pone en marcha una relación vibrante y complicada entre dos órdenes de go-

<sup>28</sup> Tesis de jurisprudencia 96/99 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 705, del t. X (septiembre de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS. Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del Municipio Libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos indisolubles con los Poderes Locales que impide considerar a los Municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se pueden citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros por la Legislatura Estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso Local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras. De lo anterior se deduce que la pertenencia de los Municipios a un Estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo”.

bierno (máxime si se considera un panorama de pluralidad partidista en la integración de sus órganos de gobierno), la cual se encuentra atravesada por la racionalidad constitucional de evitar el abuso del poder y su ejercicio arbitrario y con un vértice en la dirección de la eficacia del todo como fenómeno del Estado.

De ahí la importancia de determinar el grado de densidad necesaria en la fundamentación y motivación en la relación entre ambos órdenes jurídicos parciales, uno que logre el equilibrio de estas fuerzas encontradas, sobre todo cuando el esquema constitucional los pone en una situación en la cual, como en los dos rubros de integridad y hacienda municipal, los estados retienen ámbitos decisorios sobre los municipios, cuyo mal uso puede mermar, en el mejor de los casos, y anular, en el peor de ellos, la vitalidad del orden jurídico municipal en todas las vertientes señaladas. Si en la relación entre ambos existen principios y valores constitucionales ligados al mismo diseño del poder público, como los hay en las relaciones entre ciudadanos y gobierno en general, es evidente que deben surgir criterios de evaluación en sede de control constitucional de la justificación de sus actos, y esos criterios deben buscar la tutela de esa racionalidad constitucional. El municipio, al ser la unidad básica del Estado mexicano y ubicarse aún en una condición de vulnerabilidad, requiere, de manera equivalente que los ciudadanos, de una garantía del cumplimiento del diseño constitucional y la graduación de la exigencia de justificación de los actos de los estados en su contra puede cumplir este objetivo. He ahí el surgimiento del principio de diálogo en la relación entre ellos como elemento de articulación de los criterios de control: a través de este principio, los municipios pueden exigir determinados grados de justificación racional de sus decisiones; uno que no sea demasiado exigente como para aniquilar la creatividad política de los estados, pero tampoco demasiado flexible como para dejar indefenso al municipio frente la arbitrariedad política.

Como se procede a demostrar, la articulación jurisprudencial de este principio no sólo ofrece una garantía sistemática del diseño constitucional, sino que también ofrece una ordenación de la relación entre ambos órdenes de gobierno, al establecer a las “razones” como la principal unidad de intercambio.

#### IV. MOTIVACIÓN ENTRE AMBOS ÁMBITOS DE GOBIERNO

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido que las autoridades también son centros de imputación normativa, con un cúmulo de competencias y recursos que deben tutelarse, por ende, cuando sean destinatarios de actos que los afecten, debe exigirse la satisfacción de los requisitos de fundamentación y motivación, no porque sean titulares de derechos, sino, como se había anticipado, por tratarse de exigencias objetivas o contenidos normativos que aseguran la consecución del estado de derecho y de la arquitectura institucional.<sup>29</sup>

Al respecto, la misma Corte ha establecido un regla general: cuando se trata de actos de autoridad que no trascienden la esfera de derechos de

<sup>29</sup> Jurisprudencia 109/2005, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 891, del t. XXII (septiembre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES”, justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos.

los particulares, sino que sólo se verifican en los ámbitos de gobierno, la fundamentación y motivación que deben colmar sólo es la necesaria para lograr el respeto al orden jurídico y evitar la invasión de facultades. De esta forma, el juez constitucional sólo debe verificar la satisfacción de los siguientes extremos, en palabras de la Corte:

a) la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada y b) con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.

En este sentido, la autoridad actuante no debe desarrollar una tarea argumentativa equivalente a la exigida cuando tenga un ciudadano enfrente, sino simplemente acreditar que ha actuado en el sentido de una norma facultativa y el juez constitucional debe retomar la tarea de reconstruir la argumentación justificadora —debe percatarse de la existencia de la norma y de que la actuación resulte conforme a la misma, mediante los antecedentes fácticos de que disponga.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Tesis de jurisprudencia 50/2000, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 803, del t. XI (abril de 2000) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desar-

De esta forma, la argumentación de las autoridades, cuando en el otro extremo se encuentre otra autoridad, por regla general, es infraordinaria. En la jurisprudencia mexicana es el estándar constitucional menos exigente.

En el resto del presente artículo, como se anticipó, se dará cuenta de una de las más importantes excepciones a esta regla general, a saber, las decisiones a través de las cuales los estados y municipios se relacionan para configurar a estos últimos en su integridad y hacienda. En el contexto de relaciones inter-orgánicas, mecánicas y formales, donde la tarea argumentativa se convierte en un mero trámite o aduana mínima, la Suprema Corte ha observado necesario transportar estos fragmentos de relaciones inter-órdenes a un ámbito de escrutinio no solamente ordinario, sino reforzado. En palabras de la Corte, por tratarse de actos de una trascendencia institucional y jurídica superior, no pueden considerarse meros actos exclusivos de los ámbitos internos del gobierno. En estos rubros, a los estados se les exige desarrollar una motivación reforzada que los obliga a considerar todos los elementos planteados por la situación del municipio, así como las objeciones y propuestas formuladas por los estados, y a dialogar con sus razones. Veamos cómo.

## 1. *Tres casos*

### A. *Creación de municipios*

La primera vez que la Suprema Corte reconoció la necesidad de exigir mayor justificación a los estados, para la emisión de un acto susceptible de comprometer la subsistencia de un municipio, fue al resolver la controversia constitucional 11/2004, el 20 de septiembre de 2005, interpuesta por el municipio de Martínez de la Torre, Veracruz, contra el decreto de la legislatura estatal que aprobaba la creación de un municipio vecino —San Rafael— para lo cual había dispuesto de la cesión de parte del territorio del municipio actor. En aquella ocasión, el congreso local defendió la cons-

rollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación”.

titucionalidad de su acto argumentando que se trataba de un acto que se proyectaba en los ámbitos internos del gobierno, por lo cual no era exigible requerir mayor fundamentación y motivación. La Corte declaró la constitucionalidad del decreto, pero rechazó la metodología de escrutinio propuesta por la legislatura estatal. El razonamiento de la Corte es el siguiente: el acto de creación de un municipio no es un mero acto interno al gobierno, pues si bien no trasciende de manera directa a los particulares, sí tiene un impacto institucional y jurídico máximo porque introduce un orden jurídico parcial nuevo en el marco constitucional y legal preexistente, en el cual surgirán autoridades nuevas elegidas por sufragio universal, a las cuales se les designará competencias exclusivas. En suma, se trata de un acto que redefine a los habitantes de un territorio como sujetos políticos, con una trascendencia económica, política y cultural evidente. Por estas razones, la motivación debe ser sustantiva y no basta satisfacer el estándar infraordinario, ni ordinario, sino uno reforzado: se requiere constatar la existencia de una motivación cuidadosa y ponderada del legislador.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Jurisprudencia 153/2005, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 2299, del t. XXII (diciembre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que dispone la ley, y con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y que en consecuencia justifique que la autoridad actuó en ese sentido y no en otro. Sin embargo, el acto de creación de un Municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, pues aunque no se trata de un acto dirigido a los particulares, es evidente que tiene una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental, ya que mediante el decreto que lo crea se genera una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo que la constituye en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas. Por otro lado, tal proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos,

Adicionalmente, la motivación de este tipo de decretos debe venir precedida del respeto al derecho de audiencia del municipio afectado para alegar y aportar las pruebas que estimen convenientes, y la resolución legislativa debe dar cuenta de lo anterior y demostrar la suficiencia de sus consideraciones para lograr la emisión del acto.<sup>32</sup>

### B. *Aprobación de leyes de ingresos municipales*

El segundo caso de motivación reforzada es el proceso legislativo estatal de emisión de las leyes de ingresos de los municipios, mediante los cuales se establecen las contribuciones que podrán recaudar y utilizar para su gasto público. Posiblemente este sea el caso paradigmático de aplicación del principio de diálogo. La Suprema Corte ha señalado que el artículo 115 constitucional:

la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio”.

<sup>32</sup> Jurisprudencia 152/2005, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 2298, del t. XXII (diciembre de 2005) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “MUNICIPIOS. EN EL PROCEDIMIENTO DE EMISIÓN DEL DECRETO QUE LOS CREA DEBE CONCEDERSE EL DERECHO DE AUDIENCIA A LOS MUNICIPIOS AFECTADOS. Aunque la jurisprudencia en torno a la garantía de audiencia contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha desarrollado fundamentalmente respecto a la situación propia de los particulares afectados por actos de autoridades judiciales o administrativas, es claro que aquélla proyecta sus efectos sobre el proceso de creación de un nuevo Municipio, porque en dicho contexto este último se encuentra en una situación jurídica en la que no actúa propiamente como autoridad, dado que sus atribuciones están sometidas y condicionadas a las actuaciones pertinentes de otro poder público. En consecuencia, la garantía de audiencia impone a las autoridades competentes para tramitar y aprobar la creación de un nuevo Municipio el deber de: 1) comunicar a los Ayuntamientos correspondientes la existencia de un procedimiento cuya culminación pueda afectar sus intereses; 2) referirles las cuestiones que se tratarán o debatirán en el mismo; 3) darles oportunidad de expresar su opinión al respecto y de presentar pruebas en apoyo de sus afirmaciones; y 4) emitir una resolución final en la que se atiendan las cuestiones planteadas por las partes”.

[...] divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios.

El punto en el cual se inserta la necesidad de una motivación reforzada es cuando la legislatura pretende separarse de la propuesta original de los ayuntamientos, pues, en ese caso, la potestad fiscal del congreso se añade a dos principios constitucionales más, el fortalecimiento municipal y el de reserva de fuentes, los cuales llevan a concluir que no se trata de un proceso legislativo ordinario, pues la relevancia del municipio no se agota con la presentación de la iniciativa correspondiente: “aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la norma fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal”.<sup>33</sup> Así, las Legislaturas Estatales

<sup>33</sup> Jurisprudencia 111/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 1129, del t. XXIV (octubre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN. La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal”.

sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. Según la Corte:

En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.<sup>34</sup>

En este segundo supuesto, la Suprema Corte ha caracterizado constitucionalmente la motivación reforzada exigible a las legislaturas de los estados de

<sup>34</sup> Jurisprudencia 112/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 1131, del t. XXIV (octubre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE. El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XX, diciembre de 2004, p. 1123, con el rubro: “HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE”, las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable”.

una forma muy ilustrativa del presupuesto teórico que, me parece, subyace a toda esta construcción jurisprudencial; en sus palabras:

La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo.

Así, la Suprema Corte ha diseñado distintos escenarios dialécticos de los cuales dependerá lo estricto del escrutinio de la motivación requerido: el primer parámetro es el grado de distanciamiento de la ley final sobre su propuesta, a mayor separación mayor motivación; el segundo parámetro es la motivación de la iniciativa del municipio, a mayor profusión de argumentos, sobre todo técnicos y de política fiscal con base en las peculiaridades de la localidad, mayor la exigencia de la motivación a la legislatura.

Un cuadro sofisticado de cargas argumentativas, que justamente es consistente con el modelo teórico apuntado en la primera parte de este artículo, a saber, es la decisión sobre la magnitud de los recursos que deben ingresar a la hacienda municipal, la cual es una de las centrales en la vitalidad de ese orden de gobierno, en la que se otorga la última palabra a otro ámbito de gobierno, por lo cual es necesario diseñar categorías de evaluación suficientes para evitar la arbitrariedad en el ejercicio de este inmenso poder, y su funcionamiento eficiente y legítimo.<sup>35</sup> Al mismo, no

<sup>35</sup> Jurisprudencia 113/2006, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 1127 del t. XXIV (octubre de 2006) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV

se trata de establecer en este caso, ni en el otro, un control constitucional sustantivo, sino uno procedimental que logre que las decisiones financieras y políticas se realicen dentro de canales abiertos.

del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella.

### C. Integración municipal

Finalmente, la tercera categoría, a la cual la jurisprudencia le asigna una relevancia a la motivación reforzada —una que tome en cuenta las objeciones y propuestas de los municipios—, es cuando las legislaturas de los estados ejercen la facultad concedida en el artículo 115 constitucional de “suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos”.

La Suprema Corte ha señalado que las reformas constitucionales que introdujeron al municipio como un nuevo orden jurídico parcial consagraron como una prerrogativa esencial de este ámbito de gobierno la de salvaguardar su integración y continuidad en las funciones de gobierno, pues fue el resultado de un proceso de elección directa, del mandato popular, por lo que el procedimiento legislativo estatal que se dirija a incidir en su integración debe apegarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Jurisprudencia 115/2004, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 651 del t. XX (noviembre de 2004) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTO POR EL CUAL LA LEGISLATURA DE UN ESTADO DECLARA LA SUSPENSIÓN O DESAPARICIÓN DE UN AYUNTAMIENTO, SIN CUMPLIR CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRANSGREDE LA PRERROGATIVA CONCEDIDA A DICHO ENTE MUNICIPAL, CONSISTENTE EN SALVAGUARDAR SU INTEGRACIÓN Y CONTINUIDAD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES DE GOBIERNO. De la exposición de motivos de la reforma al artículo citado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, se advierte que el Poder Reformador de la Constitución Federal estableció como prerrogativa principal de los Ayuntamientos la salvaguarda de su integración y continuidad en el ejercicio de sus funciones de gobierno, toda vez que son el resultado de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la legislación local. En ese tenor, si el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como requisitos para que las Legislaturas Locales suspendan Ayuntamientos o declararen su desaparición, o suspendan o revocuen el mandato de alguno de sus miembros, que la ley prevea las causas graves para ello, que se haya otorgado previamente oportunidad para rendir pruebas y formular alegatos, y que dicho acuerdo de suspensión o desaparición de un Ayuntamiento o de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, sea tomado por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es indudable que cualquier acto que afecte tanto el ejercicio de las atribucio-

Así, la Corte ha interpretado esta facultad de las legislaturas locales de la siguiente forma:

[D]icha facultad se insertó dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio y que sólo, excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificados como causas graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la Legislatura Local mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, o con la revocación o suspensión de alguno de los miembros que lo integran. En esa medida, por el carácter excepcional de la intervención de las entidades federativas en el régimen de elección y permanencia de los integrantes del órgano de gobierno municipal, se impone concluir que las causas graves que sustenten los decretos legislativos de revocación de mandato de algún miembro de un Ayuntamiento deben generar una afectación severa a la estructura del Municipio y encontrarse plenamente acreditadas con los elementos de prueba conducentes y al tenor de las reglas generales que rigen su valoración, pues de lo contrario los decretos en comento no se apegarán a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>37</sup>

nes como la integración del mencionado ente municipal, sin cumplir con tales requisitos, es inconstitucional”.

<sup>37</sup> Tesis aislada XXXI/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 298 del t. XI (mayo de 2000) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “AYUNTAMIENTO. LAS CAUSAS GRAVES QUE SUSTENTAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE DETERMINAN LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS DEBEN ENCONTRARSE PLENAMENTE ACREDITADAS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, CONSTITUCIONAL. Del análisis de la evolución del referido precepto constitucional, específicamente de su reforma promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres, a través de la cual se estableció la potestad de las Legislaturas Locales para que, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, puedan suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevea, es válido concluir que dicha facultad se insertó dentro de un marco normativo que tiende a fortalecer el principio de autonomía municipal, entre cuyas características destaca la elección libre de los gobernantes de ese nivel de gobierno, prerrogativa cuyo ejercicio corresponde en primera instancia al Municipio y que sólo, excepcionalmente, en razón de la actualización de hechos o conductas que sean calificados como causas graves por la respectiva ley local, podrá ser afectada por la Legislatura Local mediante la declaración de desaparición de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, o con la revocación o suspensión de alguno de los miembros que lo integran. En esa medida, por

Por tanto, los actos dirigidos a incidir en la integración de un municipio no se limitan a realizarse en los ámbitos internos del gobierno, por lo que requieren de una motivación reforzada en un doble aspecto: las causales de suspensión, desaparición y revocación que estén en la leyes estatales deben efectivamente establecerse cuando se reporte una afectación a la estructura municipal y la legislatura debe acreditar la actualización de las mismas plenamente, luego de haber respetado la garantía de audiencia del municipio y, por tanto, haber tomado en cuenta lo aportado en defensa del municipio.

La Suprema Corte incluso ha llegado a determinar el grado de exhaustividad que debe satisfacer la motivación de las legislaturas locales:

emitir una resolución en la que se expresen los fundamentos y motivos por los que, en su caso, se estima actualizada la respectiva causa grave, resulta inconcuso que en la resolución o decreto legislativo en que se determine la revocación en comento, como una cuestión connatural a éste, deben valorarse tanto los elementos de prueba con los que se pretenden acreditar las circunstancias de hecho que actualizan la respectiva causa grave y sustentan la solicitud de revocación o, en su caso, el dictamen respectivo, como las pruebas ofrecidas y los alegatos manifestados por el miembro del cuerpo edilicio cuya conducta se investiga, pues de lo contrario, no se acataría una de las formalidades esenciales que al tenor de la interpretación conjunta de lo establecido en los artículos 14, párrafo segundo, y 115, fracción I, de la Constitución General de la República, rigen los procedimientos de revocación previstos en este último numeral.<sup>38</sup>

el carácter excepcional de la intervención de las entidades federativas en el régimen de elección y permanencia de los integrantes del órgano de gobierno municipal, se impone concluir que las causas graves que sustenten los decretos legislativos de revocación de mandato de algún miembro de un Ayuntamiento deben generar una afectación severa a la estructura del Municipio y encontrarse plenamente acreditadas con los elementos de prueba conducentes y al tenor de las reglas generales que rigen su valoración, pues de lo contrario los decretos en comento no se apegarán a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

<sup>38</sup> Tesis aislada XXX/2000, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la p. 298 del t. XI (mayo de 2000) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto: “AYUNTAMIENTO. LA RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE DETERMINA LA REMOCIÓN DE ALGUNO DE SUS MIEMBROS, DEBE CONTENER UN EXAMEN EXHAUSTIVO DE LOS ELEMENTOS PROBATORIOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE QUE AL EFECTO SE INTEGRÓ. Si conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República las causas graves que sustentan la revocación del mandato de un miembro de un Ayuntamiento deben estar acreditadas y, conforme a

Hasta el momento, estos son tres casos en que las relaciones entre los estados y los municipios se desarrollan en torno a un principio de diálogo tutelable en sede de control constitucional mediante el escrutinio de distintas categorías de motivación reforzada; en estos casos, la Suprema Corte verifica si estas decisiones son el resultado de un intercambio de razones en un canal político abierto, en el cual el municipio no es excluido, sino escuchado, lo cual pasa por el análisis de la motivación de las decisiones finales de las legislaturas; la motivación reforzada exige que el Poder Judicial no se conforme con constatar que los estados actuaron en el sentido que marca una norma facultativa —estándar infraordinario propio de las relaciones entre autoridades—, sino que el proceso de esa actuación fue uno que se hiciera cargo de las razones en favor y en contra, no sólo desde la perspectiva de los estados, sino principalmente de los municipios.

## V. CONCLUSIÓN

El municipio tiene una situación peculiar en relación con los estados, al depender de estos en varios puntos, por lo cual se ubica en una situación de vulnerabilidad; sin embargo, es necesario para el diseño constitucional del poder público, para la legitimidad del procedimiento de toma decisiones —las resoluciones relativas a la integridad y hacienda municipal son propias del proceso legislativo y no pueden reservarse en exclusiva a los municipios—; sin embargo, ello no implica que los municipios sólo se limiten a participar marginalmente en el proceso de decisión, pues la Constitución les ha otorgado facultades de participación centrales (iniciativas

la voluntad del Poder Revisor de la Constitución, plasmada en tal numeral, en los procedimientos respectivos la Legislatura Local se encuentra obligada a respetar cabalmente el derecho de audiencia que asiste a aquél y, por ende, a emitir una resolución en la que se expresen los fundamentos y motivos por los que, en su caso, se estima actualizada la respectiva causa grave, resulta inconcuso que en la resolución o decreto legislativo en que se determine la revocación en comento, como una cuestión connatural a éste, deben valorarse tanto los elementos de prueba con los que se pretenden acreditar las circunstancias de hecho que actualizan la respectiva causa grave y sustentan la solicitud de revocación o, en su caso, el dictamen respectivo, como las pruebas ofrecidas y los alegatos manifestados por el miembro del cuerpo edilicio cuya conducta se investiga, pues de lo contrario, no se acataría una de las formalidades esenciales que al tenor de la interpretación conjunta de lo establecido en los artículos 14, párrafo segundo, y 115, fracción I, de la Constitución General de la República, rigen los procedimientos de revocación previstos en este último numeral”.

de leyes, dictámenes y derecho de audiencia). En respuesta, la Suprema Corte ha inaugurado un control constitucional procedimental, mediante la articulación de un nuevo principio que ha modificado la clásica categoría de evaluación de la motivación de los actos de los estados que incidan en la configuración de aquél en dichos rubros; de una exigencia mínima ha pasado a ser una exigencia reforzada; lo anterior tiene como presupuesto condiciones de relación deliberativas, reflexivas y racionales entre ambos ámbitos de gobierno, en el marco de una forma diferenciada de control constitucional, que no se enfoca en los méritos de las decisiones tomadas, sino en la forma en que se llegan a éstas; de ahí que se concluya que se trata de un control constitucional informado por el principio del diálogo.



