

CAPÍTULO SEGUNDO

“EL CONFLICTO”

2. EL CONFLICTO TERRITORIAL

Ha quedado precisado en el capítulo anterior, la naturaleza del Municipio, sus antecedentes, sus funciones y facultades constitucionales, la necesidad de establecer debidamente su jurisdicción y la obligación del Congreso del Estado de fijar sus límites territoriales con otros Municipios.

Así que retomemos las ideas fundamentales hasta el momento presentadas; con afán de dar una mejor perspectiva de lo que será planteado en el presente capítulo segundo, como el conflicto existente entre el Municipio de Puebla y San Andrés Cholula.

En efecto considero pertinente señalar las siguientes ideas a manera de permisos:

- A) Los elementos fundamentales del Estado son: territorio, población y gobierno; la ausencia de uno de ellos hace imposible la existencia del Estado.
- B) El Territorio es el ámbito espacial que corresponde a un estado, es el espacio donde cohabitará su población y donde será válida, eficaz y vigente su ley. El territorio es aquel espacio donde el gobierno ejercerá *imperium* sobre sus habitantes, es donde ejercerá su jurisdicción.
- C) México como “ESTADO”; es una República Representativa.³¹
- D) Las Entidades Federativas están compuestas por un conjunto de Municipios.

³¹ **Constitución Federal. Artículo 40 Constitucional:** “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”

- E)** El Municipio es libre según el artículo 115 Constitucional, provisto de un “territorio” (jurisdicción) como elemento esencial de su propia naturaleza
- F)** Los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, pertenecen al Estado de Puebla, son Municipios vecinos, dado a que sus territorios colindan.
- G)** El segmento de tierra colindante entre ambos municipios ha tenido, en los últimos años, un acelerado crecimiento urbano.
- H)** El incremento de comercios y viviendas en la zona limítrofe entre ambos Municipios, representa una importante derrama económica para la zona y para el Estado de Puebla. Cualquier conflicto territorial debe resolverse con base en la reglamentación existente.
- I)** El Congreso del Estado es la autoridad competente para legislar respecto a los límites entre Municipios.
- J)** El Honorable Congreso del Estado de Puebla, es la autoridad facultada para resolver cualquier conflicto por cuestiones de límites territoriales.
- K)** El decreto de seis de septiembre de 1962 establece los límites “jurídicos”, de los cuales se desprenden los límites “materiales” entre ambos municipios; sin embargo se omitió señalar por medio de hitos y mojoneas, los límites “físicos” entre ambos.
- L)** Dicha omisión del Honorable Congreso del Estado, ha provocado incertidumbre para ambos Municipios en cuanto a sus jurisdicciones, lo que ha generado un conflicto entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula.
- M)** Existe un contexto de inseguridad jurídica para las personas físicas y morales que residen o tienen intereses en la zona limítrofe, mismo que se ve reflejado en un latente estado de indefensión e incertidumbre

que se ha generado no sólo entre las autoridades municipales, sino también entre los habitantes de la zona.

- N) La omisión del Órgano Legislativo del Estado de Puebla, respecto a la delimitación clara entre las jurisdicciones de ambos municipios, es la causa de los conflictos entre Ayuntamientos; mismos que perjudican a los habitantes de la zona limítrofe, siendo necesario un estudio y análisis respecto a formas de solucionar tal omisión tanto por autoridades como por particulares.

2.1. CONFLICTOS ENTRE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA Y SAN ANDRÉS CHOLULA, A CAUSA DE LA OMISIÓN DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA

En este apartado, analizaremos algunos de los muchos problemas que se han suscitado por causa de la indefinición de jurisdicción entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, en atención a que el Honorable Congreso del Estado de Puebla no ha señalado físicamente los límites territoriales entre ambos Municipios.

En efecto, el hecho de que el Honorable Congreso del Estado, no haya señalado físicamente los límites territoriales entre el Municipio de Puebla y San Andrés Cholula, ha generado incertidumbre y conflictos tanto entre los Gobiernos Municipales como entre los habitantes de los Municipios.

2.1.1. CONFLICTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS MUNICIPIOS.

Uno de los principales medios de ingreso para el Estado: lo es el tributo, y que personalmente considero que es una manifestación de poder de imperio del Estado, por medio de la cual demuestra a los gobernados el dominio y la necesidad de su existencia; convirtiendo a sus habitantes en seres contingentes a él. Sin la existencia del tributo, la autoridad del estado sería derribada fácilmente.

A) AUTONOMÍA FINANCIERA: Como ha quedado explicado anteriormente, los municipios son entes jurídicos con todas las características de estado; una de ellas, como lo mencionamos anteriormente lo es la “la libre administración de sus ingresos y egresos”

Según Luis Humberto Delgadillo, la Hacienda Municipal esta formada por los siguientes aspectos:

- ❖ Contribuciones, fundamentalmente las relativas a la propiedad raíz y sus modificaciones.
- ❖ Participaciones federales
- ❖ Ingresos por los servicios públicos que preste.
- ❖ Rendimiento de sus bienes.³²

El cobro de los impuestos municipales; tales como: predial, uso de suelo, vigilancia, alineamientos, números oficiales, etc. se fundamenta en la facultad que tienen los Municipios para administrar libremente su hacienda, dentro de la cual se engloban diversos conceptos entre los que se pueden mencionar los ingresos que provengan de contribuciones e impuestos, de acuerdo al artículo 115 Constitucional, fracción IV³³.

³² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. “Principios de derecho tributario”. Limusa Noriega Eds. Pág. 45

³³ **Constitución Federal. Artículo 115, fracción IV.-** “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

c).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales 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.”

La parte conducente del precepto Constitucional en comento, autoriza a los Ayuntamientos a percibir ingresos derivados del cobro de contribuciones, en la especie de impuestos y derechos relacionados con la propiedad inmobiliaria y los Servicios Públicos Municipales. Constitucionalmente el pago de los impuestos es una obligación de los particulares de acuerdo al artículo 31, fracción IV ³⁴ .

En específico, la Ley Orgánica Municipal también establece la misma obligación para los habitantes de cada Municipio en el artículo 37 fracción III. ³⁵ En el entendido de que toda obligación trae un derecho, se puede decir que la facultad del cobro de impuestos, es un derecho del Municipio; mismo que a su vez, tiene la obligación de destinarlo al gasto público y administrarlo a favor de la colectividad. Es claro que el hecho de que otra autoridad cobre impuestos y además se haga de recursos, que por razones de territorio; le corresponden a otro municipio, se presente una situación de invasión de territorio, por ende invasión de la esfera competencial; tal y como ha sucedido entre los Ayuntamientos del Municipio de San Andrés Cholula y Puebla.

El cobro indebido de contribuciones por parte de ambos Ayuntamientos, viola también, otro de los principios que deben seguir todos los impuestos, refiriéndonos al destino del gasto público, que ordena que las cantidades recaudadas por cobro de impuestos deben destinarse al gasto público del Municipio, y siendo que existe una incertidumbre en cual de los dos municipios es el competente para exigir dicho pago a sus habitantes, en muchos casos es una autoridad diferente quien los recauda y de ninguna manera los hace llegar a su legítimo destinatario, es obvio, por imposibilidad, que dichos

³⁴ **Constitución Federal. Artículo 3, Fracción IV** “Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

³⁵ **Ley Orgánica Municipal. Artículo 37, fracción III.-**“ Son obligaciones de los habitantes del Municipio:

III.- Contribuir para el gasto público en la forma que lo dispongan las leyes;”

ingresos no se destinan al gasto público del Municipio correcto, violentando así uno de los principios que rigen los impuestos y afectando al contribuyente.

Otro de los conceptos lo es, en el sentido de que el Municipio, está facultado para recibir **el cobro de derechos**; el Código Fiscal de la Federación nos define el concepto “derecho” en su artículo 2º, fracción IV ³⁶, asimismo el Código Fiscal del Estado de Puebla define este concepto en su artículo 4º ³⁷, de igual forma el Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla, en su artículo 167º ³⁸.

³⁶ **Código Fiscal de la Federación. Artículo 2, Fracción IV.** *Las contribuciones se clasifican en impuestos y derechos:...*

“... Derechos son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en esta último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley federal de derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado...”

³⁷ **Código Fiscal del Estado de Puebla. Artículo 4.** *“Las contribuciones se clasifican en impuestos y derechos:*

Son derechos: las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del estado, así como por recibir servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se permita el uso o aprovechamiento o se presten los servicios por organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado, y que se encuentren incluidos en la ley de ingresos del estado.”

³⁸ **Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla: Artículo 167.-** *“Las contribuciones se clasifican en impuestos, derechos y aportaciones de mejoras, las que se definen de la siguiente manera:*

II. Son derechos, las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, incluso cuando se presten por organismos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos o particulares, por prestar servicios públicos a cargo del Municipio;”

El cobro de esta contribución por parte del Municipio, está fundamentado en el artículo 115 fracción IV Constitucional, anteriormente citado y por el 141 de la Ley Orgánica Municipal³⁹, que nos señala como se integrará la Hacienda Pública Municipal.

Con respecto al cobro de derechos, nos enfrentamos ante la misma situación que en el caso de los impuestos; la incertidumbre de jurisdicción para ejercer dicho cobro.

Existen varios conceptos de derechos municipales especificados en la Ley de Ingresos de cada Municipio.

Dicha Ley de Ingresos Municipal, incluye las tarifas en el pago por derechos para todos aquellos sujetos en que deseen realizar alguna de las actividades que requieran el pago de un derecho.

Es entendible que la zona de conflicto es prolífica y generadora de esta riqueza, y no es extraño que el fondo del conflicto sea puramente político y económico, en razón de

³⁹ **Ley Orgánica Municipal- Artículo 141.-** “La Hacienda Pública Municipal se integra por:

I.- Las contribuciones y demás ingresos determinados en las leyes hacendarias de los Municipios, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y leyes aplicables;

II.- Las participaciones y demás aportaciones de la Federación que perciban a través del Estado por conducto del Ejecutivo, de conformidad con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;

III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;

IV.- Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;

V.- Las rentas, frutos y productos de los bienes municipales;

VI.- Los ingresos que por cualquier título legal reciban;

VII.- Las utilidades de las empresas de participación municipal que se crearen dentro de los ámbitos de la competencia de los Ayuntamientos; y

VIII.- Los demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor en las leyes correspondientes.”

la cantidad de derechos e impuestos que se generan en dicha zona, lo que conlleva a técnicas judiciales para resolver el conflicto.

La falta de señalamiento en el límite territorial, hace complicada la tarea para ambos municipios de cobrar dichas contribuciones; y aún más; ya que justamente la zona de conflicto es una creciente franja de desarrollo económico lo que representa un ingreso significativo para los Ayuntamientos, el cobro de derechos de construcción, uso de suelo, el impuesto predial, limpia municipal y todos aquellos relacionados con desarrollo comercial y residencial.

Asimismo la Constitución del Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal y las demás leyes que regulan los Ingresos y Egresos; señalan como se integra la Hacienda Pública de cada Municipio, y en el caso de Puebla Municipio su Código Fiscal y Presupuestario señala en su artículo 163^o ⁴⁰, los conceptos que serán tomados como “ingresos del municipio”.

Al respecto cabe mencionar que los preceptos y leyes citadas, como toda ley, tienen una vigencia y un ámbito de validez territorial, por lo que es lógico pensar que a falta de límites territoriales, dichas leyes pierden certidumbre en el ámbito de validez espacial; es decir, no se tiene definida la jurisdicción precisa en dónde dichas disposiciones legales podrán ser aplicables.

Así que los Ayuntamientos y las autoridades de los Municipios en conflicto se enfrentan a una clara incertidumbre de jurisdicción para aplicar sus leyes.

Entre otros aspectos y pesar de ya haber mencionado ampliamente el aspecto de los ingresos municipales en su modalidad de contribuciones y servicios públicos, debemos tomar en cuenta, que la asignación de ingresos federales a los municipios, en gran medida dependen del número de habitantes que tiene y sus necesidades, y que la falta de certeza en los límites municipales, conlleva una falta de certeza en cuanto al número de habitantes, lo que repercute en la distribución proporcional y equitativa de los ingresos federales.

⁴⁰ *Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla. Artículo 163.- “Son ingresos del Municipio, las percepciones en dinero, especie, crédito, servicios, o cualquier otra forma que incremente el erario público y que se destinen a sus gastos gubernamentales.”*

B) AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA: Entre otros aspectos, tenemos la obligación de los municipios de **prestar y cobrar los servicios públicos**; mismo que está facultado para prestar una amplia gama, que son los que determina el propio 115 Constitucional, el 104 de la Constitución Local y el 199 de la Ley Orgánica Municipal⁴¹.

Cada municipio se encarga de cubrir las necesidades básicas de acuerdo a su población y a las condiciones geográficas, sociales y económicas de su territorio.

En algunos casos se presentan problemas para delimitar competencias, en cuanto prestación de servicios públicos, entre la federación, las entidades federativas y los municipios, sin embargo se ha resuelto por exclusión, y todo aquello que no esta a cargo del gobierno federal o estatal, será competencia del municipio.

⁴¹ **Ley Orgánica Municipal. Artículo 199.-** “Los Municipios tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

I.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

II.- Alumbrado público;

III.- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

IV.- Mercados y centrales de abasto;

V.- Panteones;

VI.- Rastros;

VII.- Calles, parques y jardines y su equipamiento;

VIII.- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;

IX.- Control de la fauna nociva; y

X.- Las demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”

Sin embargo, no dejemos atrás el problema central de la investigación, que es la omisión de señales que limiten físicamente las demarcaciones territoriales entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula; los cuales ya han presentado problemas de este tipo; principalmente en la prestación del servicio de seguridad vial y seguridad pública; ya sea que por motivo de incertidumbre de jurisdicciones, ambos municipios se deslinden de la responsabilidad o por el contrario se enfrenten por abarcar la prestación del servicio; siendo los únicos afectados realmente, los particulares usuarios del servicio.

Así las cosas, el artículo 115 Constitucional en su fracción V faculta al Municipio para desempeñar algunos servicios públicos y por supuesto cobrar por ello ⁴² y además cada municipio esta en completa libertad de agregar y prestar los que considere necesarios para sus habitantes, siempre y cuando no se contravenga a la Ley Suprema.

La Constitución Local en su artículo 105 fracción IV ⁴³, y la Ley Orgánica Municipal en diversas fracciones de su artículo 78° ⁴⁴ también reconocen dichas

⁴² *Constitución Federal. Artículo 115, fracción V.*–“ Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;”

⁴³ *Constitución del Estado de Puebla. Artículo 105, fracción IV.*– “Procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, y en esta materia, los Ayuntamientos:

- a).-Formularán, aprobarán y administrarán la zonificación y planes de desarrollo urbano, y
- b).-Participarán en la creación y administración de:
 - 1.-Las reservas territoriales del Municipio.
 - 2.-Las reservas ecológicas Municipales.
- c).-Controlarán y vigilarán la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales.
- d).-Intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- e).-Podrán otorgar licencias y permisos para construcciones, y
- f).-De conformidad con el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para los fines en él señalados, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”

facultades de los Municipios, a través de sus Ayuntamientos y que traen consigo la prestación de otros servicios públicos.

Las funciones anteriores, son sin duda referentes a la utilización del suelo y actividades referentes a este, como la tenencia de la tierra, los Planes de Desarrollo Urbano, lo relacionado a licencias y permisos para construcciones; servicios que sin duda deben otorgar los Ayuntamientos, pero en este apartado, los legisladores tuvieron el acierto de delimitar el ejercicio de estas funciones, al mencionar que deben hacerlo en sus jurisdicciones territoriales, que aunque es una aclaración que sólo se establece en una fracción el artículo, no debe ser interpretada por separado, sino como parte de un todo, que no sólo reconoce al artículo al cual pertenece dicha fracción, sino a todo el ordenamiento legal, ya que, como se ha demostrado, la ley en múltiples artículos establece como límite a la jurisdicción de un Municipio, el territorio.

Debido a eso, el hecho de que ambos municipios, a través de sus ayuntamientos, estén otorgando permisos de construcción, licencias de uso de suelo, entre otros servicios, y por consecuencia estén cobrando los derechos por dichos servicios, mismos que deben corresponder al Municipio cuya jurisdicción corresponda, constituye una violación a la competencia de los Municipios y por otro lado; está por demás afectando a los habitantes que residen o tienen intereses en la zona, y que independientemente de los problemas políticos que enfrentan ambos ayuntamientos; la población esta siendo afectada en una absoluta falta de seguridad jurídica.

⁴⁴ Ley Orgánica Municipal. Artículo 78.- Son atribuciones de los Ayuntamientos:

XXXIX.- Formular y aprobar, de acuerdo con las leyes federales y estatales, la zonificación y Planes de Desarrollo Urbano Municipal;

XL.- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

XLI.- Controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales;

XLII.- Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

XLIII.- Otorgar licencias y permisos para construcciones;"

La omisión de establecer físicamente los límites entre ambos municipios, ha causado conflictos jurisdiccionales. Es necesario que en cada Estado también se reconozca y garantice legalmente la competencia de los Municipios, que son la base de su división territorial; la disposición mencionada se encuentra en el artículo 2 de la propia Ley Orgánica Municipal del Estado.⁴⁵

La disposición legal mencionada anteriormente nos describe uno de los fines principales del Municipio, estableciendo que el Gobierno debe satisfacer las necesidades de la población, sin embargo, lo limita al establecer que lo debe hacer en el ámbito de su competencia, señalando en este artículo dicho ámbito, al determinar su rango de acción siendo éste sólo la población asentada en su circunscripción territorial, es decir, en el ámbito espacial de su competencia o competencia por razón del territorio, esto es, porque si bien, el Municipio como uno de los niveles de gobierno dentro de nuestra Federación debe atender necesidades de una colectividad, pero ésta debe ser determinada, pues sería ilusorio que un Municipio atienda las necesidades de cualquier persona o de cualquier colectividad en cualquier territorio hasta donde le rindan sus posibilidades, pues nos llevaría a una realidad donde, ni los habitantes podrían tener por satisfechas sus necesidades primordiales, ni los Municipios podrían darse abasto para cumplir cabalmente con sus funciones, por tal motivo es que la Ley determina los alcances del poder público que otorga a los Municipios al especificarles una determinada competencia territorial.

C) AUTONOMÍA POLÍTICA Y GOBIERNO: En el capítulo anterior, se explicó que la autonomía política consistía en la participación ciudadana en cuanto a la

⁴⁵ **Ley Orgánica Municipal. Artículo 2.-** *El Municipio Libre es una Entidad de derecho público, base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Puebla, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno de elección popular directa, el cual tiene como propósito satisfacer, en el ámbito de su competencia, las necesidades colectivas de la población que se encuentra asentada en su circunscripción territorial; así como inducir y organizar la participación de los ciudadanos en la promoción del desarrollo integral de sus comunidades.*”

elección de sus gobernantes. Recordemos que el Estado de Puebla esta dividido en 217 municipios, mismos que se organizan en centros de población, dependiendo su número de habitantes⁴⁶, es pertinente mencionar que ninguno de ellos, tiene establecidos los límites físicos; así que los problemas que se tienen entre Puebla y San Andrés Cholula, bien podrían tenerse entre cualquiera de los demás municipios, tanto en su autonomía política, administrativa o financiera.

La Ley Orgánica Municipal nos define quienes son habitantes del municipio⁴⁷, así como sus derechos y obligaciones. Para los ayuntamientos, definir con certeza a la población que tiene bajo su *imperium*, es de suma importancia política, por lo que la inseguridad de límites territoriales trae aparejados problemas políticos y de gobernabilidad, tales como:

- ❖ La existencia de Juntas Auxiliares pertenecientes a un municipios, y donde su proceso de elección se da en otro.
- ❖ Cuando los habitantes de un Municipio, participan en el proceso electoral de otro Municipio.
- ❖ Para la elegibilidad de los miembros de las Juntas Auxiliares, mismos que deben cumplir con el requisito de ser vecino del Municipio, y al existir duda en cuanto al territorio al cual pertenece, se da que el sujeto elegible no sea vecino del Municipio y por ende no cumpla con tales requisitos de Ley.
- ❖ La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla determina que el lugar en que residan los Poderes Estatales debe ser en la Capital del Estado. Sin adentrarme en el tema; por ser un punto álgido en nuestro

⁴⁶ **Ley Orgánica Municipal. Artículo 8.-** Para efectos de su organización administrativa, los centros de población de los Municipios se clasifican en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones.

⁴⁷ **Ley Orgánica Municipal. Artículo 36.-** Son habitantes del Municipio, las personas físicas que residan o estén domiciliadas en su territorio.

Estado; podemos pensar en los problemas que están latentes por la ubicación Geográfica de la llamada Ciudad Judicial, y que evidentemente se encuentra en el Municipio de San Andrés Cholula, y que de estallar dicho conflicto y se diera la exacta aplicación de la ley; nos veríamos en la situación de que todo lo actuado por Juez incompetente es nulo, y por consiguiente todo lo actuado por los juzgados ubicados en la Ciudad Judicial, quedaría sin efecto por residir, ejercer y aplicar justicia fuera de su jurisdicción.

2.2.1. CONFLICTOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS HABITANTES DE LOS MUNICIPIOS DE PUEBLA Y SAN ANDRES CHOLULA.

La omisión del Congreso del Estado, no solo afecta a las Entidades Municipales; tal omisión trae como consecuencia la incertidumbre que existe entre los vecinos de ambos municipios y que tienen su domicilio justamente en la zona territorial en conflicto; tal omisión genera franca confusión en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el ejercicio de sus derechos. Son los habitantes los más afectados por dicha omisión, debido a que sobre ellos recae una serie de disposiciones legales, mismas que por causa de “la omisión” se encuentran en la imposibilidad de cumplir, así como también, sufren la situación de encontrarse expuestos a los abusos de las autoridades municipales.

Tal y como analizamos los conflictos desde el punto de vista del Municipio, hagamos una serie de postulados en los que se encuentran o podrían encontrarse los vecinos de la zona limítrofe entre Puebla y San Andrés.

- ❖ Incertidumbre en el domicilio; misma que puede generar un sin número de conflictos.
- ❖ La duplicidad de la persona en el Registro del Padrón Electoral, lo cual provocaría que la misma persona participe dos veces en las votaciones de

ambos municipios; así como en general el ejercicio de sus derechos electorales.

- ❖ En cuestiones del desempeño de los cargos de elección popular; la Ley Orgánica Municipal nombra una serie de requisitos para serlo, y uno de esos requisitos es; ser vecino del municipio. Podría darse el caso de que los funcionarios públicos de un municipio, sean vecinos de otro, lo que haría ilegal su desempeño y por tanto todo lo actuado por el funcionario sería nulo, por ser incompetente, al existir un vicio de origen al no haber cumplido con los requisitos necesarios para ostentar el cargo público.
- ❖ La incertidumbre en el ejercicio de los derechos que la Ley Orgánica Municipal otorga a todas las personas vecinas del lugar, mismas que por razones de conflicto territorial, están imposibilitados de ejercer o que exista inseguridad jurídica en ejercerlos.
- ❖ Los alcances del Plan de Desarrollo Municipal se verían afectados al no tener certeza en cuanto al ámbito de validez y aplicación, por lo que muchas personas quedarían en el limbo del presupuesto y no serían cubiertas las necesidades de la totalidad de los habitantes del Municipio.
- ❖ El cobro de los impuestos es un acto de afectación a la esfera jurídica de derechos de los gobernados, pues en cierta forma al requerir un pago, se les esta privando de su propiedad y violentando su garantía de seguridad jurídica, es este un acto de los contemplados por el artículo 14 Constitucional⁴⁸ que sólo esta permitido realizar a las autoridades competentes en cada caso, por lo que las actuaciones de autoridades incompetentes son contrarias a la Constitución Federal, violentando también el principio de legalidad de los actos de autoridad.

⁴⁸ *Constitución Federal. Artículo 14* : “... nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho...”

Recordemos que el territorio otorga a los Ciudadanos asentados ahí el carácter de vecinos del lugar con base en su domicilio y teniendo como finalidad principal determinar la competencia de las autoridades sobre dichas personas, cuando una autoridad actúa fuera de su jurisdicción, se considera incompetente y por demás esta cometiendo violaciones a la Constitución Federal.

Como muestra de los conflictos a los que se enfrentan tanto el Municipio, como sus habitantes, considero interesante anexar algunas notas periodísticas que narran algunos conflictos y comentarios de algunas autoridades con respecto a este tema. Cabe mencionar, que las notas periodísticas anexadas; contienen en la mayoría de ellas, términos jurídicos mal empleados, incluso se hacen aseveraciones que evidentemente son falsas; sin embargo resulta interesante conocer las diferentes versiones que se han manejado al respecto; y el revuelo político que a ocasionado esta situación.

ANEXO 2. NOTICIAS

2.2. SOLUCIÓN AL CONFLICTO A TRAVÉS DE LOS MUNICIPIOS. LAS POSIBILIDADES JURÍDICAS Y SU INEFICACIA PRÁCTICA

Hasta el momento hemos señalado que, para que un Municipio este en aptitud de prestar debidamente los Servicios Públicos encomendados ejecutar actos de gobierno y dar certeza a su Hacienda Pública Municipal, es necesario que se encuentra debidamente delimitado el territorio jurídica y materialmente, dicha necesidad no solo queda ahí sino que trasciende a señalar físicamente dichos límites, la regla general es que en las Leyes Orgánicas Municipales de cada Estado, establezca los medios de reconocimiento de los límites municipales; de igual forma algunas leyes establecen alternativas que puedan llegar a presentarse por motivo de conflicto de límites; mismas que resuelven las cuestiones por vía conciliatoria a través de acuerdos entre los municipios y otra es la vía contenciosa, en donde se somete la cuestión ante una autoridad que puede ser la Legislatura del Estado.

Asimismo hemos señalado los conflictos que surgen tanto para los Municipios como para los habitantes, por ello ahora es necesario establecer que mecanismos tiene, tanto el particular como la autoridad; para resolver el conflicto existente.

A continuación analizaré brevemente los posibles medios que la ley propone para la solución de conflictos territoriales, así mismo como demostraré que dichos medios jurídicos no están al alcance de los particulares, ni son los idóneos para resolver el fondo del asunto; ya que como concluyo en el capítulo anterior, el conflicto es causado por una Omisión del Legislativo.

Es necesario dejar en claro que la Ley ha dotado de instrumentos jurídicos para poder solucionar el conflicto; sin embargo la falta de voluntad política de las partes que intervienen, ha dejado que esta situación se prolongue y se incremente, perjudicando directamente a los habitantes de la zona y dejándolos en la imposibilidad de defenderse adecuadamente.

2.2.1. EL CONVENIO DE COLABORACIÓN

La Ley Orgánica Municipal en su artículo 28⁴⁹, nos sugiere algunos medios que pueden poner fin a las controversias por cuestión de límites. La fracción V, se refiere al convenio entre las partes; que en el Estado de Puebla se presentó el caso, en atención a

⁴⁹ **Ley Orgánica Municipal. Artículo 28.-** Las controversias por cuestiones de límites concluirán en los casos siguientes:

I.- Por resolución final del Congreso del Estado respecto a la controversia planteada;

II.- Por desistimiento expreso de la parte actora respecto de la acción interpuesta;

III.- Por sobreseimiento, cuando de las constancias apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de este último;

IV.- Porque hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; y

V.- Por convenio entre las partes.

que fueron los Ayuntamientos de ambos Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, quienes optaron originalmente por este medio y cuyo acto fue fundamentado por la misma Ley Orgánica Municipal en sus artículos 17 y artículo 78, fracción X.⁵⁰

En efecto con fecha veinticinco de junio del año dos mil dos, los Ayuntamientos de los municipios de Puebla y de San Andrés Cholula, representados por sus respectivos Presidentes Municipales, celebraron convenio de colaboración, para el efecto de establecer la forma y procedimiento a seguir, respecto a la denominada consulta popular sobre límites territoriales existentes entre los municipios, con la finalidad de que se llevara a cabo un instrumento de opinión y participación ciudadana, para la determinación de los límites territoriales. Las cláusulas de dicho convenio señalaban que se realizaría una Consulta Popular, de los vecinos mayores de dieciocho años de las colonias siguientes:, Residencial Zavaleta, Rincón de San Andrés, Universidad Madero, La Cuchilla, Campestres Villa Alejandra, Flor de Nieve, Arco Iris del Sur, Estrellas del Sur, Universidad Ibero, San José Vista Hermosa, Ampliación Concepción Guadalupe, Concepción Guadalupe, Concepción Buena Vista, Santa Cruz Buena Vista, San Miguel La Rosa y Centros Comerciales, la cual se llevaría a cabo el día treinta de junio de 2002, de acuerdo a las bases establecidas en la convocatoria correspondiente, misma que propusieron como instrumento de opinión y participación ciudadana para que se proponga la solución a la determinación de los límites territoriales entre los municipios señalados.

Y así fue, la consulta se llevo a cabo, y posteriormente fueron presentados por parte de ambos Ayuntamientos los oficios que sometían; al Congreso del Estado

⁵⁰ *La Ley Orgánica Municipal:*

Artículo 17.- Los Municipios propondrán la solución de toda controversia de límites entre ellos, la que someterán a la aprobación del Congreso del Estado. En caso de no llegar a un acuerdo, se someterán al procedimiento establecido por este Capítulo.

Artículo 78, Fracción X.- Celebrar convenios con los Ayuntamientos integrantes de una misma región económica del Estado, para estudiar la congruencia entre los egresos y los ingresos de cada uno, que les sean comunes;

mediante la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales, el citado Convenio de Colaboración, tal y como lo señala la propia Ley Orgánica Municipal.

El día diez de febrero de dos mil tres, la Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales del Honorable Congreso del Estado, emitió su dictamen Correspondiente, desechando la solicitud propuesta por los municipios de Puebla y San Andrés Cholula, por ser notoriamente improcedente y por considerar que no existían elementos para proceder a la solicitud señalando que el límite entre los Municipios está en el decreto de fecha seis de septiembre de 1962.

Sin embargo y a pesar de estar en contra de la resolución emitida por Congreso, dicho convenio surtió todos y cada uno de sus efectos legales entre las partes; pero también es cierto que la vigencia de dicho convenio feneció en el mismo momento en que terminó la gestión de dichos gobiernos; es decir el quince de febrero de dos mil cinco, debido a que los ayuntamientos siguientes no convalidaron los efectos del citado Convenio de Colaboración.

Es lógico pensar que haya sucedido esta situación, debido a que en las fechas en que se pacto el citado convenio de colaboración, ambos municipios eran administrados por el Partido Acción Nacional, por lo que no fue difícil llegar a un acuerdo político entre municipios; sin embargo, la mayoría de diputados en el Congreso Local, la tenía el Partido de la Revolución Institucional, razón por la cual, en mi opinión el convenio de colaboración no fue aprobado.

Actualmente se habla de firmar un convenio entre ambos municipios, con respecto a la Seguridad Pública, mismo que continúa en pláticas; sin embargo como podemos darnos cuenta, la falta de voluntad política, los intereses económicos y sociales que se generan a raíz del conflicto territorial, han provocado una serie de desacuerdos y pugnas entre ambos ayuntamientos, que difícilmente y menos a estas alturas; se solucionaría con un nuevo convenio.

Al respecto cabe precisar que, con independencia de lo resuelto por el Congreso del Estado y en mi particular punto de vista; tal convenio no cumple con los requisitos de legales y no es el documento viable en atención a lo siguiente:

1.- Afecta no sólo a la población del Municipio de Puebla, sino también afecta a los habitantes de los Municipios de San Pedro Cholula, Ocoyucan, Cuautlancingo, Amozoc y Tecali; Municipios que no fueron parte en el citado convenio y que colindan con los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula.

2.- Afecta las facultades de Servicios Públicos, Hacienda Pública y Gobierno, que los Municipios de San Pedro Cholula, Ocoyucan y Cuautlancingo, Amozoc y Tecali, poseen en términos del artículo 115 Constitucional, en atención a que como se ha dicho, tales Municipios no fueron parte en el citado convenio, Municipios que se encuentran inauditos.

3.- Aceptar que, el espíritu del constituyente, de que los Congresos Estatales sean quienes deben fijar los límites territoriales entre los Municipios que integran a cada Estado, en atención a diversos factores como: población, economía e infraestructura, se viera superada por la solicitud de dos Municipios, que para efecto de resolver problemas de conurbación someten a consideración del Congreso un convenio, en donde una de las partes, de manera simplista, pretende fijar nuevos límites territoriales, cuando la finalidad de dicho documento no fue el de fijar nuevos límites territoriales, sino de resolver problemas de conurbación y de prestación de servicios públicos, por ende se subordinaría la facultad constitucional de un Congreso a la decisión de solo dos Municipios, lo que marcaría un derrotero de todos los conflictos similares en el país, ello sin tener en consideración que uno de ellos se ha separado.

4.- También, traería como consecuencia, desconocer que a la fecha los criterios observados por los Tribunales Federales del Sexto Circuito, al resolver diversos juicios de amparo, en el sentido de reconocer que el decreto de fecha seis de septiembre de mil novecientos sesenta y dos, es el documento único e idóneo para determinar el límite territorial entre los Municipios de Puebla y San Andrés Cholula, resultan ineficaces.

5.- Que los ordenamientos que regulan el Gobierno, Servicios Públicos y Hacienda Municipal, y en general la vida Municipal, dejen de ser observados, en atención a que su análisis no se desprende de los documentos que debidamente desestimó el Congreso Poblano, máxime que el Congreso del Estado no tendría elementos para considerar todos los impactos hacendarios, de gobierno y servicios públicos, y no los tendría en atención a que este Ayuntamiento se ha separado del convenio.

6.- No se desprende de los documentos que se anexaron a la petición de modificación o redefinición de límites, la existencia de aquellos con los que se soportara y justificara legalmente la necesidad de una modificación o redefinición limítrofe; como lo serían los análisis, estudios y dictámenes, relativos al impacto que esta redefinición traería consigo en el ámbito de actos de gobierno, servicios públicos y hacienda pública de ambos municipios.

Personalmente afirmo que la solución jurídica propuesta por la Ley orgánica Municipal, en su artículo 28 fracción V, es completamente inoperante en razón de los argumentos aquí presentados, además del costo político que esto implica, y de ninguna manera pone un fin definitivo y de fondo a dicho conflicto; por lo demás no olvidemos mencionar que este tipo de convenios son llevados a cabo por los Ayuntamientos de cada Municipio, y que los particulares no tienen intervención en el inicio de los mismos.

2.2.2. LA CONTROVERSIA POR CUESTIÓN DE LÍMITES Y LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Con fundamento en las disposiciones de la Sección IV⁵¹ de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Puebla, existe un medio de Control Constitucional interno, denominado en forma general como “Controversias por cuestiones de Límites” o “Competencia por Territorialidad” y que tiene como objeto resolver las controversias que se susciten en razón del territorio entre Municipios, siendo el Congreso de la Entidad Federativa, el

⁵¹ *Ley Orgánica Municipal*; Sección IV, artículos del 16 al 35. “De las controversias territoriales”

competente para conocer de dicho asunto, son llamadas también “Controversias Domésticas”

En efecto, tal es que caso que con fecha treinta y uno de marzo de dos mil cinco, el Honorable Ayuntamiento de Municipio de Puebla; como parte actora, presenta su demanda de “Controversia por cuestiones de límites o competencia por territorialidad” contra el municipio de San Andrés Cholula; ante el H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, por considerar que el Ayuntamiento del Municipio de San Andrés Cholula, estaba realizando actos de gobierno y prestación de Servicios Públicos, en el territorio del Municipio actor.

Con fecha catorce de abril de dos mil cinco, el Congreso del Estado publica un breve informe del asunto, en el que se señalan los lineamientos a seguir en los casos de controversias por territorios entre municipios, sin embargo, cabe mencionar que en la parte final del informe, El Congreso hace mención de una alternativa para los municipios en caso de no estar de acuerdo con la resolución, mismo que a la letra dice: “... *En caso de que alguno de los municipios se considere afectado por tal resolución, cuenta con otro recurso que consiste en presentar una Controversia Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación...*”.

Continuando con el asunto de la Controversia Doméstica, el Congreso Poblano; mediante un acuerdo dado el día veintitrés de junio del año de dos mil cinco y notificado personalmente, el día veintiocho de junio del año de dos mil cinco, negó aprobar la controversia por cuestión de límites territoriales entre los Municipios de San Andrés Cholula, y el Municipio de Puebla.

Casi como si se hubiera advertido en el informe de catorce de abril, la negativa por parte del Congreso de poner fin y resolver este conflicto territorial se hizo evidente, es por esta razón que el ayuntamiento del municipio de San Andrés Cholula opta por hacer válida la propuesta hecha por el propio Congreso y decide presentar el día diecisiete de agosto de dos mil cinco, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una Controversia Constitucional, misma que fue radicada bajo el número 53/2005, en la cual reclama la inconstitucionalidad de dicho acuerdo, y en contra de los actos del Honorable

Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, posteriormente, el Municipio de Puebla tramitó una segunda Controversia Constitucional, mismas que hasta la fecha (marzo 2006) no se han resuelto dichas Controversias Constitucionales, sin embargo en algunas semanas más conoceremos el criterio de la Corte, y es pertinente mencionar que; sin bien las controversias domésticas fueron creadas para resolver este tipo de conflictos territoriales, nos encontramos de nuevo con el factor del costo político que representaría para el Congreso del Estado, el tomar esta decisión; siendo de nuevo los más afectados los habitantes de la zona en pugna, sin poder hacer nada para evitarlo.

Comprobamos así que la Controversia por cuestión de límites tampoco pudo ser el medio idóneo para solucionar el conflicto e incluso el marco jurídico mexicano vigente a nivel federal tampoco facilita la resolución de conflictos derivados de la inactividad legislativa.

2.2.3. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 27/97. CASO TARÍMBARO

Un caso parecido se suscitó en el año 1997, en el Estado de Michoacán, cuando los municipios de Tarímabro y Morelia, presentaron problemas territoriales. La Corte resolvió al respecto, sin embargo, valdría la pena considerar lo que sucedió en ese entonces y analizar el razonamiento de la Corte, dado a que nos encontramos en un caso muy similar.

El Síndico del Municipio de Tarímbaro, Michoacán, promovió controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del Congreso, del Gobernador y del Secretario de Gobierno, del Estado de Michoacán de Ocampo, en demanda de la nulidad del acuerdo legislativo en el que se pretendió un conflicto de límites entre los Municipios de Tarímbaro y Morelia.

Siguiendo el procedimiento que señala su Ley Orgánica, el Municipio de Tarímbaro, presentó ante la Legislatura del Estado pedimento en el que se fijan los límites territoriales entre ambos municipios, a fin de que se decretara la desincorporación del fraccionamiento “Los Ángeles” del municipio de Morelia y se incorpora al de Tarímbaro.

Una vez analizada la Controversia Constitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de ocho votos declarando procedente la vía, por consiguiente invalidó el acuerdo impugnado por el Municipio de Tarímbaro, por las siguientes razones, las cuales resultan importantes para el presente trabajo, resaltando:

“...Que en el caso particular el Municipio actor que el Congreso del Estado de Michoacán, al emitir el acuerdo impugnado, omitió resolver acerca de la petición realizada por éste para delimitar y marcar de manera física los límites territoriales entre los municipios de Tarímbaro y Morelia, vulnerando las facultades que el artículo 115 de la Constitución Federal le concede, pues considera que por el citado acto omisivo se tiene incertidumbre de cuál es el territorio sobre el que deban ejercerse dichas facultades, ya que históricamente el Municipio de Tarímbaro se deriva de Morelia, sin embargo han persistido conflictos por límites entre ambos municipios, dado que éstos no se encuentran debidamente especificados...”

Es trascendente señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia Constitucional analizó el artículo 115 Constitucional, precepto Constitucional que en ese entonces no había sido modificado por el órgano reformador; análisis del que se le advirtió principalmente que a los Municipios del País en forma expresa, se les otorga un conjunto de derechos y obligaciones, sin embargo tales derechos y obligaciones es sabido que sólo podrán ejercerse dentro de sus respectivas jurisdicciones, por lo que es necesario que el territorio de los Municipios este perfectamente delimitado.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que el Congreso demandado, si tenía facultades para resolver la solicitud del Municipio de Tarímbaro, Michoacán, en el sentido de que se delimitaran y se marcaran de manera física los límites territoriales entre los Municipios de Tarímbaro y Morelia, por tanto declaró procedente la Controversia constitucional interpuesta, señalando lo siguiente:

“...Atento a lo anterior, el Congreso del Estado de Michoacán con el acto omisivo consistente en no resolver en el acuerdo impugnado la solicitud del Ayuntamiento actor para delimitar y marcar de manera física los límites territoriales

entre los municipios de Tarímbaro y Morelia, atento al problema limítrofe que enfrentan, afecta el ámbito competencial que el artículo 115 de la Constitución Federal, establece a favor del municipio actor, pues dichas facultades sólo pueden ser ejercidas en la jurisdicción territorial del mismo, y toda vez que en la Ley de división Territorial del Estado no se establece con claridad el territorio sobre el cual el citado municipio puede ejercer sus facultades, la referida omisión del Congreso Estatal impide el ejercicio de las facultades que constitucionalmente posee el Municipio de Tarímbaro, Michoacán...”

En síntesis, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se basó en lo siguiente: “...*En consecuencia, lo conducente es declarar la invalidez del Acuerdo del Congreso del Estado de Michoacán de fecha veinticuatro de julio de mil novecientos noventa y seis, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el once de agosto de mil novecientos noventa y siete, para que dentro de su respectivo ámbito de competencia y conforme lo dispongan las leyes, proceda a resolver en su integridad la petición realizada por el Ayuntamiento de Tarímbaro Michoacán, por oficio de fecha primero de octubre de mil novecientos noventa y seis y recibido por dicha autoridad el día dos del mismo mes y año y consecuentemente, lleve a cabo el procedimiento respectivo para la solución del conflicto de límites entre los Municipios de Tarímbaro y Morelia, del propio Estado, y hecho que sea fije materialmente los límites territoriales de los referidos municipios con respecto a la zona en conflicto...”*

El anterior razonamiento da cabida a lo siguiente:

a).- Que al ser declarada procedente la Controversia Constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, trajo como consecuencia que esta conociera de un asunto en donde se plantearon violaciones indirectas a la Constitución General de la República, y por lo tanto revocar una resolución emitida por el Congreso de un Estado que resuelve una controversia domestica.

b).- Como consecuencia de la resolución y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia que dispone que la sentencia deberá contener los alcances y efectos de la misma, así como todos los elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda, la Corte consideró que en virtud del conflicto limítrofe existente entre los municipios antes mencionados, era procedente dictar una sentencia para efectos, en el sentido de que los municipios no deberían disponer de ingresos o cualquier otro recurso económico análogo, hasta en tanto la legislatura Estatal resolviera en definitiva a qué Municipio le corresponde legalmente ejercer dicha jurisdicción, a efecto de que no se continuara generando un daño patrimonial en perjuicio del Municipio al que se le reconociera el derecho para ejercerla, para lo cual, deberían considerar todos aquellos ingresos que por tal motivo se generaran a partir de la legal notificación de la presente resolución y hasta que el Congreso Estatal resolviera lo conducente. Hecho esto último, el Municipio que no debía ejercer jurisdicción en la zona de conflicto, debería entregar formalmente los recursos obtenidos al que se reconozca el derecho sobre dichas zonas, con ello obligando al Congreso del Estado a fallar sobre cuestiones omisivas.

Finalmente presento una de las jurisprudencias emitidas a raíz de este caso en Michoacán:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CORRESPONDE AL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN RESOLVER LA SOLICITUD QUE UN AYUNTAMIENTO FORMULE PARA QUE SE MARQUEN FÍSICAMENTE SUS LÍMITES TERRITORIALES.-

De la interpretación sistemática del artículo 6o. de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán, en relación con el artículo 115, fracciones II y V de la Constitución Federal, se advierte que dentro de las facultades del Congreso del Estado se encuentra la de resolver cuestiones de "competencia jurisdiccional", entre los Municipios, de lo cual se infiere que tiene obligación de resolver la solicitud de un Municipio para que se fijen y marquen materialmente sus límites territoriales.⁵²

⁵² Registro No. 903641

2.2.4. REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO DE 1962

Abordando otro medio de solución al conflicto y tal como lo mencione en el capítulo primero, considero inconstitucional el artículo SEGUNDO TRANSITORIO del DECRETO de 1962, debido a que en dicho decreto se le otorgan facultades al Ejecutivo del Estado; es decir, al Gobernador y al Honorable Ayuntamiento de Puebla para efectuar el deslinde de los nuevos territorios; lo cual va en contra del artículo 57 de la Constitución de Puebla y de la propia Constitución Federal. Incluso, de la redacción del propio artículo segundo transitorio, se desprende que el Legislativo se deslinda de su obligación constitucional de efectuar el deslinde y señalamiento de los límites municipales y se evidencia que nunca realizó este señalamiento y ni siquiera tenía intenciones de hacerlo.

Continuando con el tema de la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio, ésta estriba en que el Legislativo, transfiere una de sus facultades al Ejecutivo, por medio de un decreto; mismo que carece de formalidad y legalidad, por no ser el documento idóneo para dicha delegación, por lo que se estaría en el supuesto de invasión de esferas de poder e inconstitucionalidad de la disposición.

Tal como lo dice el Dr. Jorge Carpizo, el principio de la división de poderes opera más bien como colaboración y coordinación entre los poderes, con el objeto de llevar a

Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Apéndice 2000
I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C.
Página: 30; Tesis: 30 Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional

Novena Época:

Controversia constitucional 27/97.-Ayuntamiento del Municipio de Tarímbaro, Michoacán.-26 de enero de 1999.-Mayoría de ocho votos.-Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán.-Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo.-Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.-Secretario: Omar Armando Cruz Quiroz.
Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, mayo de 1999, página 915, Pleno, tesis P./J. 41/99. véase la ejecutoria y el voto en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo IX, marzo de 1999, páginas 1139 y 1210, respectivamente.

cabo en la mejor forma la marcha del gobierno. Sin embargo, hay que ser muy cuidadosos por que una cosa es la colaboración de los poderes y otra muy diferente su confusión. Para la buena marcha del gobierno, necesario es que cada poder ejerza sus funciones y éstas no las pueda delegar un poder en otro, a menos que la propia constitución, en determinadas situaciones, así lo prevea.⁵³ En este caso, estaríamos ante la facultad del legislativo de reglamentar sus mandatos.

Considero esta observación de suma importancia, ya que se abre la puerta a una posible solución al conflicto, y alternativa a la presentada en esta tesis.

Si bien es cierto que la Constitución de Puebla, en su artículo 57 fracción IV, confiere al Legislativo la facultad de señalar los límites entre municipios, podría ser que el propio legislativo; a su vez, transfiera vía “Ley reglamentaria”, dichas facultades al Ejecutivo del Estado y al Ayuntamiento; en relación únicamente de efectuar el deslinde y señalamiento de límites territoriales.

De este razonamiento se desprende la alternativa de reglamentar el artículo segundo transitorio del decreto de 1962, con el objeto de trasladar la obligación de efectuar los señalamientos, al Gobernador con intervención del Ayuntamiento, en este caso, por medio del Instituto de Catastro del Estado de Puebla.

Con fundamento en la Ley orgánica Municipal:

ARTÍCULO 79.- *Los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general deberán contener las normas que requiera el régimen gubernamental y administrativo del Municipio, cuyos principios normativos corresponderán a la identidad de los mandatos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.*

ARTÍCULO 80.- *Los reglamentos municipales constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta Ley confiere a los Ayuntamientos en los ámbitos de su competencia.*

⁵³ Carpizo, Jorge. “Derecho Constitucional I”. México 1999, Editorial Porrúa. Pág. 301, 302.

Los reglamentos que se expidan contarán con la siguiente materia de regulación normativa:

II.- Idónea división administrativa y territorial del Municipio;

Y haciendo otro comentario brevemente con respecto a la cuestionable constitucionalidad del decreto del 62, respecto del pendiente levantamiento y deslinde de los límites municipales, el cual hace que solo uno de los Municipios participe en ello; es decir, el Municipio de Puebla, dejando fuera por lo menos a San Andrés Cholula, Cuautlancingo y Tecali.

2.3. SOLUCIÓN DEL CONFLICTO A TRAVÉS DE LOS PARTICULARES.

LA INAPLICABILIDAD DEL JUICIO DE AMPARO AL CASO CONCRETO.

En los puntos anteriores, analizamos las diversas alternativas jurídicas que otorga la ley para solucionar conflictos de tipo territorial; en la cuales advertimos que; además de no ser del todo eficaces, están exclusivamente al alcance de los municipios.

En este último punto, analizaremos ésta alternativa que la Ley ofrece al particular como posible medio de defensa, sin embargo daremos los argumentos jurídicos para sostener la idea de que el juicio de amparo, tampoco es el medio idóneo para la solución del fondo de dicho conflicto territorial.

Sabemos que el juicio de amparo, se encuentra consagrado en los artículos 103 y 107 de nuestra carta Magna, y en mi opinión es el mejor y mas positivo control constitucional de las garantías individuales, también conocidos como derechos subjetivos públicos; su regulación y reglamentación, se encuentran consignados en ley Reglamentaria de dichos artículos o mejor conocida como la Ley de Amparo, misma que tiene carácter Federal.

Toda vez que la esencia del presente trabajo no es, el de agotar todo lo concerniente al juicio de amparo, me remitiré solo a aquellos conceptos que estén relacionados con el tema analizado en el presente trabajo. Por lo que únicamente

analizaré lo relacionado a los particulares; es decir, lo consagrado en la fracción primera, del artículo uno de la Ley de Amparo.⁵⁴

Podemos agregar que el juicio de amparo tiene como finalidad principal y así se reconoce en la legislación especial de la materia, el restablecimiento del quejoso en su garantía violada; en el entendido de que finalmente lo que se tutela, es el restablecimiento del orden constitucional, pero el efecto inmediato y primordial es la restitución del quejoso de su garantía.

Así podemos entender que el juicio de amparo se aplica para reclamar los actos de aplicación de una ley por parte de una autoridad que se aprecian como inconstitucionales y violatorios de garantías, pero también por medio del juicio de amparo, el particular es capaz de combatir diversas leyes; en realidad actos legislativos que afecten por su simple vigencia a la esfera jurídica del quejoso.

En este orden de ideas, advertimos que el juicio de amparo, puede ser accionado por un particular; contra actos de autoridad que violenten sus garantías; mismos actos de autoridad que pueden ser de acción o de omisión. De igual forma el particular puede solicitar mediante juicio de amparo la inconstitucionalidad de una ley, es decir, de una acción del legislativo; sin embargo el juicio de amparo no contempla que las omisiones del legislativos; también puedan llegar a afectar a la esfera jurídica del quejoso.

Así las cosas, cabe mencionar que la sentencia dictada dentro del juicio de amparo sea de efectos relativos, es decir aprovecha o desaprovecha únicamente a quien lo promovió, tal como se expresa en el artículo 76 de la Ley de amparo.⁵⁵ De dicha disposición se desprenden conceptos importantes; como lo es, el control concentrado de la constitucionalidad en México, misma que se advierte en el entendido de que NO se harán declaraciones generales respecto de leyes o actos que motivaron la sentencia.

⁵⁴ **Ley de Amparo. Artículo 1°.-** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de de la autoridad que violen las garantías individuales

⁵⁵ **Constitución Federal. Artículo 76.** " Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la Ley o acto que la motivare."

Una vez establecidos estos conceptos; abordemos el tema central y pongamos un ejemplo al caso concreto; así que hagamos algunas suposiciones, aunque en realidad estos son casos verídicos.

Imaginemos a una persona que tiene su casa habitación ubicada en la zona de conflicto y es requerida del pago del impuesto predial por ambos municipios; es decir, llegan a su domicilio dos boletas requiriendo el pago de predial pero expedida por dos municipios distintos.

El particular se ve en un estado de inseguridad jurídica por varios aspectos, en primer lugar, por que no tiene la certeza que municipio al que pertenece y en segundo lugar por que no sabe cual de los dos municipios es realmente el competente para requerirlo de pago, por lo que acude con su abogado y resuelven presentar un amparo.

En dicho amparo se comprobaría que dichos actos de autoridad violentan las garantías del particular, mismo que sufre un agravio personal y directo; siendo la autoridad responsable ordenadora el Municipio que emite el acto y la ejecutora, la Tesorería del Municipio quien lo requiere del pago.

La sentencia del amparo en cuestión, seguramente sería favorable para el quejoso, mismo que se abstendría del pago predial en tanto cuanto se resolviera la cuestión de límites territoriales.

Sin embargo, el particular no ha resuelto la situación de fondo, debido a que por causa de incertidumbre jurisdiccional, ambos municipios podrían continuar requiriendolo de otros pagos municipales, y por demás persistiría la inseguridad jurídica del particular en cuestión. Además de estar afectando al municipio que verdaderamente le corresponda el cobro del impuesto predial.

Es en este momento del trabajo donde podemos llegar a las primeras conclusiones, en el entendido de que hemos comprobado que es el Congreso de Puebla, el único responsable de llevar a cabo los límites territoriales entre municipios y proporcionarles certidumbre jurisdiccional a sus habitantes, por lo que concluimos que la verdadera autoridad responsable de que el particular del ejemplo anterior, esté siendo afectado en sus garantías; es el propio Congreso del Estado de Puebla.

Sin embargo, la misma Ley de amparo en su artículo 73 fracción VIII, nos dice que es improcedente el juicio de amparo contra resoluciones o declaraciones de las Legislaturas de los Estados⁵⁶, y la razón de esta improcedencia radica en que las resoluciones y declaraciones de las Legislaturas de los Estados tienen carácter general; y recordemos que las sentencias de amparo son de efectos relativos.

Además de que la misma fracción VIII habla de la facultad soberana y discrecional que tiene cada Estado para decidir sobre cuestiones propias. Podemos concluir de este breve ejercicio que el juicio de amparo no contempla la posibilidad del caso de que el legislador sea omisivo en su actividad; sin embargo, reforcemos estos argumentos con algunos criterios que da la corte con respecto a la improcedencia del juicio de amparo en cuestiones de omisiones legislativas. Al respecto, agrego como ANEXO 4 algunas interpretaciones en torno al tema.

ANEXO 3. CRITERIOS DE LA CORTE.

Entre otras soluciones, pero únicamente presentada a manera de hipótesis debido a que no se ha dado, podemos pensar en que, si bien es cierto que la Constitución Poblana contempla en su artículo 63, fracción V;⁵⁷ faculta a los ciudadanos a iniciar leyes; es decir la facultad de iniciativa popular, la misma disposición legal limita a un cierto número de ciudadanos inscritos en el Padrón electoral y les restringe algunos temas para poder ejercer su facultad de iniciativa popular.

⁵⁶ **Ley de Amparo. Artículo 73** “El juicio de amparo es improcedente: fracción VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.”

⁵⁷ **Constitución de Puebla. Artículo 63.-** La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:
V.- A los ciudadanos de la Entidad, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo. No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:*

- a)** Tributaria o fiscal así como de egresos del Estado;
- b)** Régimen interno de los poderes del Estado; y
- c)** Las demás que determinen las leyes.

No obstante si esto pudiérase organizarse sería una buena y viable alternativa de solución al conflicto territorial, sin duda al alcance de los particulares, sin embargo seguramente nos enfrentaríamos ante conflictos sociales por tierras, desacuerdos y sin duda esto tendría una clara injerencia política. Convirtiendo este medio jurídico, al igual que los aquí presentados, como un medio poco idóneo para la solución del conflicto.

Podemos concluir de este capítulo que los conflictos generados a raíz de una omisión de Límites Territoriales, repercute en consecuencias jurídicas graves, tanto para el Municipio como para los residentes de la zona.

También analizamos la ineficacia de los diferentes instrumentos jurídicos que la ley sugiere en cuestión de controversias entre límites y concluimos que ninguna de esas soluciones ha puesto fin a la situación de conflicto territorial que desde hace muchos años se vive. Sin duda el problema es latente, continuo y se incrementa con el paso del tiempo, es por ello, que en el siguiente capítulo, propondremos una solución, “la adición del Juicio de Omisión Legislativa en la Constitución Poblana”.

Lo innovador, lo importante de esta propuesta radica en que el Juicio de Omisión Legislativa estaría al alcance de los particulares, que objetivamente son los más afectados, y que dejando atrás los intereses políticos y económicos de los Ayuntamientos, se podría solucionar el conflicto atendiendo primordialmente al interés público y cumpliendo con las disposiciones constitucionales.

En el siguiente capítulo analizaremos la viabilidad y constitucionalidad de la propuesta de adición de la figura del “Juicio de Omisión Legislativa” como un mecanismo de defensa constitucional, y una posible solución al conflicto territorial entre los municipios de Puebla y San Andrés Cholula.