



PEDRO **TORRES ESTRADA**

La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección

Estudio comparado de los supuestos
español y mexicano

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y SU GARANTÍA
CONSTITUCIONAL DIRECTA DE PROTECCIÓN

Estudio comparado de los supuestos
español y mexicano

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 268

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero
Cuidado de la Edición: Jesús Eduardo García Castillo
Formación en computadora: Sara Castillo Salinas
Revisión: Karla B. Templos Nuñez

PEDRO TORRES ESTRADA

LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
Y SU GARANTÍA CONSTITUCIONAL
DIRECTA DE PROTECCIÓN

Estudio comparado de los supuestos
español y mexicano



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO, 2005

Primera edición: 2005

DR © 2005, Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-2792-9

*Con mi respeto y cariño a mis padres, don Pedro Torres
y doña Sylvia Estrada. Y, por supuesto, a Patricia*

CONTENIDO

Prólogo	XVII
Ángela FIGUERUELO BURRIEZA	
Agradecimientos	XXIII
Abreviaturas	XXV
Introducción	1

PRIMERA PARTE

LA AUTONOMÍA DEL MUNICIPIO EN EL SISTEMA POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA Y MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO, DE SU AUTONOMÍA Y GARANTÍA INSTITUCIONAL

I. Introducción	9
II. Corrientes sobre el origen del municipio	10
1. Corriente iusnaturalista	10
2. Corriente de la Escuela Jurídica Española	11
3. Corriente étnico-cultural	12
4. Corriente positivista	12
5. Corriente ecléctica	13
6. Nuestra opinión sobre el origen del municipio	14
III. Corrientes histórico-políticas que dieron origen y alimenta- ron el concepto de autonomía municipal	16
1. El <i>pouvoir</i> municipal	17
2. El <i>selbstverwaltung</i> y doctrina germana de Stein	18
3. La doctrina de la descentralización	21
4. El <i>local self-government</i>	22
IV. La autonomía como atributo del municipio	25

1. Algunas definiciones de autonomía municipal	27
2. Nuestra definición de “autonomía local”.	29
3. Comentario al elemento “efectivo acceso a los tribunales” de la definición de autonomía	30
V. La autonomía como garantía institucional de los municipios	31
1. La garantía institucional en la doctrina alemana	31
2. La garantía institucional en la doctrina española.	35
3. La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la garantía institucional y con la autonomía local	38
VI. Recapitulación	44

CAPÍTULO SEGUNDO

LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER HACIA EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

I. Introducción	45
II. El federalismo mexicano.	46
1. Los orígenes del federalismo mexicano	46
2. El federalismo mexicano durante el siglo XX	50
3. El federalismo mexicano a inicios del siglo XXI	56
4. La configuración constitucional del federalismo mexicano	61
5. Comentario al artículo 40 constitucional	61
6. Comentario al artículo 41 constitucional.	63
7. Comentario a los artículos 42 y 43 constitucionales	64
8. Comentario al artículo 124 constitucional	64
9. Facultades atribuidas a la Federación	65
10. Facultades atribuidas a las entidades federativas	66
11. Facultades prohibidas a la Federación	66
12. Facultades prohibidas a las entidades federativas	66
13. Facultades coincidentes	67
14. Facultades coexistentes	68
15. Facultades de auxilio	68
16. Facultades que emanan de la jurisprudencia	68

III. El Senado mexicano	69
1. Facultades de carácter jurisdiccional del Senado	70
2. Facultades de carácter político del Senado	71
IV. El sistema de producción normativa en el federalismo me- xicano	74
V. El municipio en el sistema federal. La configuración consti- tucional del municipio	77
1. El artículo 115 en la Constitución de 1917.	80
2. Reformas y adiciones al artículo 115 desde 1917 hasta 1983	84
3. Modificaciones del artículo 115 producidas por la refor- ma del 23 de diciembre de 1999	90
VI. Recapitulación	100

CAPÍTULO TERCERO

LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER HACIA EL MUNICIPIO
EN EL SISTEMA AUTONÓMICO ESPAÑOL.
COMPARACIÓN CON EL MEXICANO

I. Introducción	103
II. El sistema autonómico español	107
1. Los orígenes del sistema autonómico español	107
2. La configuración constitucional de las autonomías	112
3. El sistema de competencias en el sistema autonómico.	116
4. El artículo 148 de la Constitución española	117
5. El artículo 149 de la Constitución española	119
III. El municipio español y mexicano. Un estudio comparado	122
1. Antecedentes histórico-constitucionales de los munici- pios españoles y mexicanos.	122
2. El municipio en la Constitución de Cádiz. Inicio consti- tucional común para España y México	124

3. El tratamiento constitucional del municipio español hasta la Constitución de 1978	128
4. El tratamiento constitucional del municipio mexicano antes de la Constitución de 1917	134
IV. El municipio español en la actual Constitución	137
1. El tratamiento del municipio por el Constituyente español de 1978	137
2. Diferencias entre el grado de autonomía de los municipios y el grado de autonomía de las comunidades autónomas .	140
V. Técnicas de delimitación de competencias hacia los municipios	146
1. El principio de generalidad y el principio de especialidad en las Constituciones como técnica de delimitación de competencias y nuestra propuesta (principio mixto). . .	146
2. El principio de “intereses exclusivos” y el principio de “asuntos de carácter local”	147
3. El círculo de capacitación, participación y protección de los municipios.	149
VI. El carácter bifronte de los municipios españoles	150
VII. Recapitulación	153

SEGUNDA PARTE

EL ÓRGANO ENCARGADO DE RESOLVER LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN MUNICIPAL

CAPÍTULO CUARTO

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y EL ÓRGANO DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

I. Introducción	161
II. La Constitución como norma suprema	162
III. La supremacía de la Constitución como parámetro en la resolución de conflictos	165

IV. El sistema mixto de control constitucional mexicano. . . .	169
V. El “sistema concentrado” de control constitucional español. . . .	172
VI. El órgano de control constitucional: similitudes y diferencias entre el Tribunal Constitucional español y la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana	174
1. Composición	174
2. Duración en el cargo	174
3. Forma de designación.	174
4. Perfil de los candidatos	175
5. Funciones políticas incompatibles	176
6. Funcionamiento	176
7. Las competencias	178
VII. Recapitulación	180

TERCERA PARTE

LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DIRECTA DE PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

CAPÍTULO QUINTO

EL ORIGEN POLÍTICO Y JURÍDICO DE LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN DIRECTA MUNICIPAL, SU OBJETO Y FINALIDAD

I. Introducción	185
II. Factores jurídicos y políticos que dieron origen a la reforma de 1994 a la Constitución mexicana.	187
1. La falta de acceso directo de los municipios a los mecanismos constitucionales.	187
2. La alternancia política y el debilitamiento de la figura presidencial como elementos políticos previos a la reforma de 1994	194
III. La reforma constitucional de diciembre de 1994 y la reafirmación de la facultad para resolver las controversias constitucionales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. . .	195

IV. Factores políticos y jurídicos que antecedieron la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español para la creación del conflicto en defensa de la autonomía local . .	197
1. La firma por parte de España de la Carta Europea de la Autonomía Local y la reivindicación de las corporaciones locales para contar con un mecanismo de defensa . .	197
2. La falta de acceso directo de los entes locales a los mecanismos constitucionales.	201
3. Crítica de la doctrina al proceso denominado “conflicto en defensa de la autonomía local”	203
4. La reforma a la LOTC y la creación del conflicto en defensa de la autonomía local así como su ubicación en la Constitución y en la ley.	210
5. Objeto y finalidad del conflicto en defensa de la autonomía local.	211
6. Materias sujetas al conflicto en defensa de la autonomía local	212
7. Las controversias constitucionales	214
V. Recapitulación	230

CAPÍTULO SEXTO

EL PROCEDIMIENTO DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL

I. Introducción	237
II. Los sujetos legitimados para interponer un conflicto en defensa de la autonomía local	239
III. Comentarios en torno a los diferentes sujetos legitimados .	241
1. Los municipios y provincias, entes directamente legitimados y sujetos primordiales de la reforma	241
2. El rechazo de la propuesta del grupo parlamentario CIU de legitimar a las comarcas catalanas para acceder al CDAL	243

3. La legitimación de las juntas generales y diputaciones forales de los territorios históricos vascos para acceder al CDAL.	244
4. El régimen exclusivo de los Cabildos Canarios y Consejos de las Islas Baleares para acceder al CDAL	246
IV. Crítica a los agravados requisitos en la legitimación para poder interponer un CDAL	246
V. Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local .	251
VI. El procedimiento del conflicto en defensa de la autonomía local	254
1. La solicitud del dictamen al Consejo de Estado	254
2. Formalización del CDAL	256
3. Inadmisión del CDAL.	258
4. Admisión del CDAL	260
5. La sentencia de los CDAL	262
6. El planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad.	263
7. Algunas propuestas paralelas al existente proceso del CDAL	266
VII. El recurso de amparo municipal en Alemania.	269
1. Su creación y ubicación en la Constitución	269
2. El objeto de control	270
3. Sujetos legitimados y plazos para la interposición.	274
4. El proceso	274

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL PROCESO DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES

I. Introducción	277
II. Legitimación y marcos de enjuiciamiento en las controversias constitucionales	278
1. Sujetos legitimados y obtención de la legitimidad en las controversias constitucionales	278

2. El municipio como ente directamente legitimado para interponer una controversia constitucional	281
3. Marcos y parámetros de enjuiciamiento de las normas para determinar una posible vulneración de la autonomía local	284
III. El procedimiento de las controversias constitucionales. . .	286
1. Términos procesales para interponer una controversia constitucional	286
2. Los requisitos del escrito de demanda de las CC.	288
3. La improcedencia y el sobreseimiento en las CC	290
4. La contestación de la demanda	296
5. Los incidentes en las controversias constitucionales. . .	296
6. Formalización de la controversia constitucional	297
7. La suspensión del acto en las CC.	300
8. El ofrecimiento de pruebas	303
9. Acumulación y conexidad	305
10. La sentencia	306
11. Efectos de las sentencias	313
12. Los recursos.	316
IV. Recapitulación de los capítulos VI y VII	320
Reflexiones finales	325
Bibliografía	327

La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección. Estudio comparado de los supuestos español y mexicano, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 18 de noviembre de 2005 en Robles Hnos. y Asociados, S. A. de C. V. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para los interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 1000 ejemplares.

