

CONFLICTOS POR LÍMITES TERRITORIALES INTERMUNICIPALES EN MÉXICO. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Marisol LUNA LEAL*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *El municipio en el sistema federal mexicano*. III. *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en las entidades federativas*. IV. *Un aporte para la solución de los conflictos intermunicipales por límites territoriales*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO

Bajo las premisas de que el municipio es el nivel de gobierno-contacto más cercano a las diversas necesidades y aspiraciones de los gobernados, que en dicho ámbito espacial las diversas problemáticas provocan mayor impacto en su población, que el territorio municipal es un elemento fundamental para una mejor convivencia vecinal, y que el derecho como instrumento de equilibrio y moderador de las relaciones tanto institucionales como personales cumple un papel fundamental, el presente trabajo tiene como propósitos:

1. Señalar la existencia, complejidad y ausencia de atención a los conflictos intermunicipales por límites territoriales (CILT) presentados en la República mexicana, para con esto provocar la reflexión sobre dicha temática;

2. Presentar una visión genérica del estado que guardan los diversos modelos adoptados por las entidades federativas en la solución de sus CILT, y

* Catedrática en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

3. Con base en un estudio pormenorizado de los CILT ocurridos en la entidad veracruzana, presentar un modelo alternativo de solución a los referidos, que bien pudiera ser utilizado en las diversas entidades federativas.

II. EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Como sabemos, el Estado mexicano adopta e implanta la forma de Estado federal, lo cual, a decir de Cossío Díaz, significa que dicho Estado se integra por un orden cuyas normas poseen validez en todo el territorio nacional, y por diversos órdenes cuyas normas tienen ámbito espacial en ciertas porciones de ese mismo territorio. Que al primer tipo de orden se le denomina federal, y a los segundos locales, mismos que en nuestro sistema son los estados, el Distrito Federal o los municipios. Que la mera existencia de diversos órdenes no es suficiente para integrarlos en un mismo sistema normativo, ya que como desde 1927 Kelsen lo planteó, en todo sistema federal es necesaria una Constitución u orden jurídico total que determine los ámbitos normativos y las competencias de los órdenes parciales —el federal y los locales—, y así los integre unitariamente. Que de no existir el orden total a que se refiere Kelsen, se tendría que concluir que los órdenes federales y locales no forman parte del mismo sistema normativo, o que el orden local se subordina al federal, o viceversa.¹ Esto es, el sistema federal implica la existencia de dos órdenes o niveles de gobierno: el federal y el local, ambos subordinados, para el particular mexicano, a la Constitución general de la República. En dicho sentido, los órdenes o niveles de gobierno en nuestro sistema, como ya se refería, no sólo lo constituyen las entidades federativas, sino también el Distrito Federal y los municipios.

El artículo 115 de la Constitución General de la República en su parte inicial establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre... —El cual— será gobernado por un Ayuntamiento de

¹ Cossío Díaz, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. II, México, Porrúa-UNAM, 1995, p. 1034.

elección popular directa... La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado...

Como observamos de la transcripción de dicho numeral, al ente o instancia denominada municipio se le otorga la facultad de gobernarse asimismo a través de su órgano colegiado denominado ayuntamiento, pero ¿qué debemos entender por municipio? Las conceptualizaciones son múltiples y variadas;² no obstante lo anterior, partiremos de la consideración que afirma que

El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.³

Referido lo anterior, podemos señalar que resulta claro que del cruzamiento y correlación de los artículos 40 y 115 constitucionales, el municipio es un nivel más de gobierno en la forma de Estado federal mexicano con ámbitos de validez propios y bien definidos en los cuales se desarrolla y ejerce la administración pública municipal, quedando lejos la teoría que dibujaba al municipio como un ente descentralizado por región.⁴

Elementos del municipio. Acotado lo anterior, es preciso que hagamos referencia a cuáles son los elementos que constituyen al municipio. Valencia Carmona, aplicando el enfoque de la teoría del Estado, divide a aquéllos en previos y constitutivos, insertando en la primera clasificación al territorio y a la población; en la segunda, al gobierno, la capacidad económica y el fin que persigue.⁵ Siendo únicamente población, territorio y

² Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 13; Ochoa Campos, Moisés, *El municipio. Su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p. 23; Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa, p. 347; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, 5a. ed., México, Porrúa, 1982, p. 584; Burgo Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 875; Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003, p. 31.

³ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 31.

⁴ Sobre dicha visión puede consultarse Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 33.

⁵ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 25.

gobierno para Reynaldo Robles Martínez.⁶ Por su parte, Quintana Roldán afirma que el municipio “tiene elementos semejantes aunque no iguales al Estado: territorio, población y poder”,⁷ a los que hay que sumarle la autonomía. Eduardo Andrade Sánchez establece que “el municipio, es un ente jurídico que surge del derecho, y que resulta válido desde el punto de vista de una teoría estrictamente jurídica atribuirle como elementos integradores el territorio, la población y el gobierno”.⁸ Eduardo López Sosa también sostiene que los elementos del municipio son “territorio, gobierno y población”, mismos que son “integradores de una entidad jurídico-política con características sui géneris, dada su dimensión especial”.⁹ Por su parte, Jorge Carlos Adame García, siguiendo a Quintana Roldán, enlista al territorio, a la población, al gobierno y a la autonomía como elementos del municipio; asimismo, refiere que

Luigi Ferrari señala como un elemento más del municipio al patrimonio; Adriano Carmona Romay nos habla de un personal administrativo; el profesor Efrén Córdova cataloga a los elementos del municipio como objetivos y subjetivos, siendo los primeros el territorio, la población y la capacidad económica; y los segundos: la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la finalidad de satisfacer necesidades públicas locales. El argentino Antonio María Hernández agrega al poder como elemento de la relación de la vecindad.¹⁰

Sin embargo, no establece cuáles son los elementos que desde su criterio integran a la figura de referencia. Por nuestra parte, coincidimos con lo sostenido por los juristas Valencia Carmona y Reynaldo Robles; esto es, que efectivamente, para la existencia de un municipio se requieren al menos una *población* asentada en un *territorio* regida por un *gobierno* electo expresamente para tal fin.

⁶ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 227.

⁷ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 9a. ed., México, Porrúa, 2008, p. 151 *infra*.

⁸ Andrade Sánchez, Eduardo, *Derecho municipal*, México, Oxford, 2006, p. 117.

⁹ López Sosa, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Porrúa-Anáhuac, 2007, p. 99.

¹⁰ Adame García, Jorge, *El derecho municipal en México. El municipio, base fundamental del federalismo en México*, México, Porrúa, 2009, p. 14.

1. *Territorio*

Se afirma que sin territorio, entendido como el elemento físico-material, no existe municipio, ya que en aquél es donde se desarrolla la convivencia de los habitantes y visitantes. Sobre el particular, Antonio María Hernández afirma que “El territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce él mismo su poder político”,¹¹ y añadiríamos, jurídico. Robles Martínez, siguiendo a Kelsen, señala que,

...territorio es el ámbito de validez de una ley; en un Estado Federal como lo es el nuestro, encontramos tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

El ámbito espacial de validez del orden jurídico federal, esto es el territorio, lo es todo aquello que integra la Federación, inclusive los espacios aéreos, marítimos y subsuelo.

El territorio de una entidad federativa es el espacio (territorial) delimitado dentro de su circunscripción geográfica, esto es, exclusivamente la superficie terrestre, excluyendo los espacios aéreos, marítimos y subsuelo que pertenecen a la Federación.

El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.¹²

Aclarando que, el territorio donde se asienta el municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto, el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero sí propio.¹³

Acosta Romero explica la coexistencia del municipio, la federación y la entidad federativa dentro de un mismo territorio por medio de tres círculos concéntricos, de los que el del centro corresponde al municipio, el intermedio a la entidad federativa, y el primero o exterior a la federación.¹⁴ Como una consecuencia de la coexistencia referida podemos

¹¹ Hernández, Antonio María, *Derecho municipal. Parte general*, México, UNAM, 2003, p. 202.

¹² Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 233.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría del derecho administrativo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1981, p. 323.

entender la precisión que realiza Valencia Carmona; esto es, al igual que el territorio del Estado posee dos funciones, la positiva y la negativa, la

primera consiste en que dentro de su circunscripción puede el municipio realizar todas sus funciones, atender las necesidades locales, aplicar sus ordenanzas y acuerdos; la segunda, de carácter limitativo, estriba en que ningún otro cuerpo municipal puede detentar y ejercer atribuciones en el interior de la jurisdiccional territorial que pertenece la una entidad comunal determinada.¹⁵

López Sosa sostiene que

si aceptamos que el municipio es un nivel de gobierno y un poder público, también es menester reconocer sus elementos y, finalmente, debemos aceptar que como entidad jurídica, posee un territorio que es el espacio físico donde se asienta una población y que comprende los límites que le fija el estado cuando lo crea o lo reconoce como tal, y determina su ámbito de validez del orden jurídico de carácter municipal.¹⁶

Por su parte, Andrade Sánchez expone que

por definición, el municipio es la base de la división territorial de los estados de la Federación, y el territorio de éstos constituye aquélla. En consecuencia, la existencia del municipio está determinada por la referencia territorial; podríamos decir que su territorio es el espacio físico sobre el cual se ejercen las potestades políticas y administrativas de las que está dotado como ente jurídico, así como el ámbito de validez de las normas que emite su órgano de gobierno o cualquier otro facultado constitucionalmente para ello. Esto es así porque, en rigor, jurídicamente todo el territorio es un ámbito espacial de validez normativa.¹⁷

Aldo Sehwerert Ferrer, citado por Adame García, establece que “...sin territorio no puede haber municipio, de ahí que se haya dicho que el municipio no está limitado, sino que está constituido por el territorio, el territorio le pertenece jurisdiccionalmente”.¹⁸

¹⁵ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 26.

¹⁶ López Sosa, *op. cit.*, p. 100.

¹⁷ Andrade Sánchez, *op. cit.*, p. 118.

¹⁸ Adame García, *op. cit.*, p. 12.

Según la doctrina, podemos encontrar tres sistemas para clasificar la división territorial:

1. El sistema geométrico;
2. El sistema natural o suizo, y
3. El sistema mixto o inglés.

El primero de los referidos tiene su origen en la Revolución francesa, ya que con el propósito de conservar la indivisibilidad del Estado se eliminó cualquier manera de asociación o intermedia entre éste y el individuo; como consecuencia de la filosofía liberal e individualista, con la supremacía de la ley como expresión de la voluntad general se dio origen a este sistema,

que considera que el Estado tiene atribuciones irrestrictas para adaptar la división del territorio a las necesidades de la administración pública, sin considerar las formaciones naturales. La Revolución Francesa eliminó la antigua división del territorio en ciudades y municipios y de acuerdo a ese criterio, estableció una nueva división geométrica, artificial, por departamentos, distritos y comunas.¹⁹

El segundo de los sistemas referidos tiene su origen en la escuela sociológica del municipio, y establece que la división del territorio debe establecerse tomando en consideración la topografía natural de los lugares, así como la tradición e historia de los mismos. Bajo este sistema, y en específico si se atiende a la naturaleza de los lugares, podemos encontrar municipios urbanos, rurales y mixtos.

Bajo el sistema mixto o inglés,

el estado puede utilizar los dos criterios anteriores, o se atempera al criterio de la división artificial de origen legal, o bien al histórico o natural, aunque generalmente respetando la división de los Municipios de raíz histórica y cuya creación ha sido determinada por la situación y las condiciones del territorio, sin perjuicio de que los servicios estatales se acomoden o no a la división municipal, cuando requieran un área territorial mayor.²⁰

Efrén Córdova, citado por Quintana Roldán, propone una cuarta clasificación, a la que denomina *racional*, y sobre la cual señala que

¹⁹ Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 152.

²⁰ *Ibidem*, p. 152.

...todo ello nos mueve a abogar por la implantación de un cuarto sistema que pudiera denominarse racional y que tendría por principio rector el de distribuir grados y manifestaciones de la organización política en forma que se corresponda con e adecuado desenvolvimiento de sus objetivos y capacidades. Los elementos históricos, geográficos y tradicionales serían así debidamente ponderados y valorados, pero ajustándolos al imperativo de responder a las necesidades actuales e introduciéndoles cuantas alteraciones demanden las realidades de hoy y aún las perspectivas de desarrollo futuro. Sería, así, en todo momento una consideración racional y lógica que tomará en cuenta los factores físicos, poblacionales, económicos, administrativos, etc., y se vertebrará conforme a principios de general aplicación, la que presidiría la inserción de un Municipio en el ámbito territorial de un país, así como la fijación de los límites de su jurisdicción. Ni el respeto fetichista al pasado, ni la aceptación incondicional de lo que de erróneo o fortuito pudiera haber en él, sería lo prevaleciente, sino la apreciación —sobre la base de una comunidad de intereses— de las funciones políticas, administrativas asignadas al órgano local y de las posibilidades de cumplir las mismas.²¹

Pero más allá de la existencia física-material delimitada geográficamente, la cual se constituye en un ámbito espacial de validez, al elemento en cuestión también debe considerársele desde las áreas antropológicas y sociológicas, ya que para algunos grupos de pobladores el territorio se constituye en un *elemento cohesivo y trascendente*, situación de la que se originan los denominados *grupos territoriales*.²² Quintana Roldán explica al respecto:

Basados en la proximidad física; reunidos los hombres en torno al territorio, teniendo conciencia de que el espacio físico en que se asientan les pertenece; viviendo en cierto modo en función del espacio físico, los grupos territoriales logran una especie de lealtad en la que se funden con la tierra... como acertadamente afirma Ely Chinoy “La naturaleza de la base territorial afecta en muchos sentidos la estructura social de la comunidad y sus modos de vida... La influencia social del territorio en los grupos respectivos, es muy importante”. Su naturaleza está claramente expuesta por Sorokin al señalar que: “Constituyen (los factores territoriales) una coordenada sociocultural indispensable para localizar al individuo o al grupo dentro de un universo sociocultural”. La proximidad física, el contacto

²¹ *Ibidem*, p. 153.

²² *Ibidem*, p. 149.

social, se realizan en un espacio determinado. Y según sus dimensiones y su interpretación de la tierra, así será el tipo de relaciones sociales que predominen.²³

En México, con una extensión territorial de 1.967,183 kilómetros cuadrados, existen 2,438 municipios, por lo que en promedio cada municipio cuenta con 804 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de países europeos, ya que Bélgica, por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con un promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados, encontramos más de 8,000 municipios con un promedio de 37.5 kilómetros.

La superficie territorial de los municipios en nuestro país es muy variable,²⁴ ya que contamos con municipios cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas, e incluso mayor que la de algunos países; por ejemplo, en Baja California el municipio de Ensenada posee una extensión territorial de 51,952.26 kilómetros cuadrados; el de Coahuila, 26,433.60; en tanto Bélgica, Costa Rica, Dinamarca y El Salvador poseen 30,510; 51,100; 43,094; y 21,041 kilómetros cuadrados, respectivamente. En contraste, encontramos municipios con una extensión territorial mínima, como es el caso de San Lorenzo Axocomanitla, en el estado de Tlaxcala, que sólo cuenta con 4.34 kilómetros cuadrados, o el de San Juan Huactinzo, también en Tlaxcala, con 4.44 kilómetros.

2. Población

Respecto a este elemento, desde el enfoque sociológico es considerado como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada, y que están unidas por elementos culturales, políticos o sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.²⁵

²³ *Idem.*

²⁴ http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Municipios_de_mayor_y_menor_extension_territorial

²⁵ *Ibidem*, p. 164.

Valencia Carmona precisa que

El elemento humano, se unifica alrededor del concepto de “lo vecinal”. Tiene el carácter de vecino, en el recto sentido gramatical, el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad se presupone la contigüidad material de familias y edificios que forman una agrupación en mayor o menor medida identificable.²⁶

Quintana Roldán sostiene que la “población como elemento consustancial al Municipio, representa el fin último de la actividad institucional”. Y citando a Fernando Albi señala que

...sin la existencia de lo vecinal, no se comprende al Municipio. Es precisamente la comunidad de existencia con intención de arraigo en un espacio limitado del territorio, la que origina la necesaria cohesión social y da lugar a un tipo especial de necesidades locales que demanda la creación de un instrumento adecuado de gobierno. De ahí la importancia de que el territorio sea compacto para que precisamente pueda surgir en el mismo la relación de vecindad, derivada a su vez de la continuidad o proximidad de vivienda... Lo vecinal es el contrapunto de la territorialización, pero que no excluye la misma, ni mucho menos. Puede comprenderse un Municipio territorializado, de extensa superficie, de amplias diseminaciones humanas, de gran complejidad estructural, encuadrando una o más aglomeraciones vecinales, que serán las que le impriman la tónica de lo municipal.²⁷

De las afirmaciones referidas podemos señalar que la población municipal, como elemento de la institución en estudio, no sólo debe observarse como un conglomerado de personas asentadas en un territorio, sino que dicho conglomerado debe poseer *intereses comunes*, darse *ayuda mutua, colaboración y solidaridad*, aspectos que sólo devienen de la convivencia vecinal. Y para ser considerado como vecino de determinado municipio deben cumplirse ciertos requisitos; esto es, sólo tienen la calidad de *vecino* las personas que residen habitualmente dentro del territorio respectivo, y ésta sólo se adquiere por tener seis meses, cuando menos, con domicilio establecido dentro de su territorio y con residencia efectiva durante ese lapso. Y generalmente se pierde por: a) ausencia legalmente declarada; b) ausencia, por más de seis meses del territorio municipal, y

²⁶ Valencia Carmona, *op. cit.*, p. 27.

²⁷ Quintana Roldán, *op. cit.*, p. 166.

c) manifestación expresa de residir en otro lugar. Sin embargo, la vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial, o por voluntad expresa del vecino, comunicada a la autoridad municipal.

3. Gobierno

Respecto al elemento citado, éste recae en la figura denominada ayuntamiento,²⁸ el cual es el cuerpo colegiado que rige y gobierna al municipio. Quintana Roldán lo define como “el órgano colegiado deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las respectivas leyes de cada Estado”;²⁹ en tanto que Rendón Huerta Barrera lo define como

el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el Presidente Municipal —en algunos países se le denomina intendente o ejecutor—, el o los Síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones.³⁰

La fracción I del artículo 115 de la Constitución general de la República señala que

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

El ayuntamiento, por ser un cuerpo colegiado, toma sus decisiones por mayoría de votos en reuniones denominadas *sesiones de cabildo*, las

²⁸ De acuerdo con el *Diccionario jurídico mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la palabra “ayuntamiento” proviene del latín *adiunctum*, supino de *adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo.

²⁹ *Ibidem*, p. 205.

³⁰ Rendón-Huerta Barrera, *op. cit.*, p. 14.

cuales pueden ser ordinarias, extraordinarias, solemnes, e incluso permanentes cuando la naturaleza del asunto así lo requiere.

Y es precisamente en sesión de cabildo en la que se aprueba la distribución de comisiones permanentes en los diversos rubros, como hacienda y patrimonio municipal, educación, recreación, cultura, actos cívicos; policía y tránsito, agua potable y alcantarillado, comunicación y obras públicas, fomento agropecuario, comercio y mercados, gobernación, reglamentos y circulares, entre otras. O las llamadas comisiones especiales, las que son creadas de forma temporal para atender situaciones extraordinarias, como aniversarios, hermanamientos, entre otros.

Sin embargo, el ayuntamiento no es suficiente para gobernar, sino que se requiere también de la administración municipal. Dicha situación se ha ejemplificado señalando que “el gobierno es la cabeza y la administración el brazo”, que por ello en los municipios existen también un cuerpo más o menos amplio de funcionarios municipales que se encargan de apoyar a los miembros del ayuntamiento y de atender cotidianamente los servicios públicos.³¹

III. LOS CONFLICTOS INTERMUNICIPALES POR LÍMITES TERRITORIALES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Precisado el nivel o posición del municipio en el sistema federal mexicano, sus elementos y la importancia que representa dicha instancia en la población, es propio señalar que el posicionamiento de los diversos partidos políticos en la preferencia ciudadana, cuya consumación es precisamente la existencia de gobiernos municipales y estatales con diverso origen partidista; la creciente participación ciudadana en los asuntos públicos; las firmes demandas de la ciudadanía a las autoridades, ya sean locales o municipales, para que éstas resuelvan las problemáticas de su incumbencia; entre otras cuestiones, ha evidenciado la compleja situación de los conflictos intermunicipales por límites territoriales en los diversos estados miembros de la Federación. Entenderemos por CILT la “confrontación legal entre dos o más ayuntamientos, e incluso, la agresión física entre los representantes y habitantes de los municipios en pugna, por la confusión, el error, o la indebida apropiación de un determinado espa-

³¹ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, p. 29.

cio geográfico”.³² Dichas confrontaciones se han suscitado en diversos puntos de nuestra República. Así, encontramos CILT, y sólo por citar algunos, entre Puebla vs. San Andrés Cholula; en Nuevo León los municipios de Monterrey vs. Guadalupe; Santiago vs. Monterrey; Escobedo vs. Monterrey; en el Estado de México los municipios de Tultepec vs. Melchor Ocampo; Nezahualcóyotl vs. Chimalhuacán; Naucalpan vs. Lerma y Huixquilucan; Ecatepec vs. Acolman y Tecamac; en el estado de Veracruz, Cosoleacaque vs. Minatitlán; Xalapa vs. Banderilla; Moloacan vs. Las Choapas, Coatzacoalcos vs. Moloacan, Coyutla vs. Coatzintla, Acula vs. Amatlán.

Consideramos pertinente señalar que cuando se trata de municipios de dos o más entidades federativas colindantes, dicha controversia ya no es propiamente un conflicto intermunicipal, sino interestatal, en el cual deben seguirse las reglas que la Constitución general de la República prevé en sus artículos 46 y 76, fracción XII.³³

En términos generales se puede afirmar que las causas de los CILT son, entre otras, las siguientes:

- a) El resultado de las diversas organizaciones territoriales que se adoptaron durante el siglo XIX;
- b) La creación de municipios sin estudios históricos, demográficos y económicos previos; que incluso en algunos casos no exista decreto o documento que fundamentara la respectiva creación;
- c) La fusión y supresión de municipalidades;

³² Luna Leal, Marisol, *Los conflictos intermunicipales por límites territoriales en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, Xalapa, Ver., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, mayo de 2007 (tesis doctoral).

³³ Lamentablemente también existe una alta ocurrencia de conflictos interestatales por límites territoriales en la República. Entre los más añejos y delicados encontramos los suscitados entre:

El Distrito Federal vs. Estado de México (El Rosario, asentado entre el municipio de Tlalnepantla y la delegación Azcapotzalco; entre el municipio de Los Reyes La Paz y la delegación Iztapalapa, y en San Juan Tezompa entre el municipio de Chalco y la delegación Tláhuac;

Quintana Roo y Campeche, que se disputan la tierra por la creación del municipio de Calakmul;

Yucatán vs. Quintana Roo, por el territorio entre los municipios de José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad;

Jalisco y Colima, en el que 406.8 kilómetros cuadrados se encuentran en disputa;

Oaxaca vs Chiapas, en el que se encuentran en litigio 170 mil hectáreas de bosques y selva.

- d) El cambio de nombres de cabeceras municipales;
- e) El intercambio de congregaciones, y
- f) La ausencia de estudios técnico-geográficos para definir territorios en la creación de nuevas municipalidades.

Los CILT pudieran parecer situaciones o hechos sin la menor importancia; sin embargo, algunas de las consecuencias son:

- a) Que la población que habita en la zona de indefinición desconoce en qué tesorería municipal tiene que cubrir sus respectivos impuestos;
- b) Desconocimiento a qué autoridad local acudir para el caso de necesitar permiso de construcción, anuencias, derechos y/o aprovechamientos;
- c) La actitud desafortunada de los ayuntamientos en conflicto por no aprobar obra pública básica en la zona de conflicto ni prestar los servicios básicos;
- d) Las múltiples opciones y/o contrariedades a las que se enfrenta el ciudadano de la zona en conflicto en el momento en que tiene que decidir ante qué registro civil celebra su contrato de matrimonio; solicitar, en su caso, acta de defunción; registrar a menores u optar para hacer su inscripción en el Registro Federal de Electores.

Aunado a lo anterior, detectamos que en algunos casos se canalizan recursos y cuotas federales de manera equívoca a entidades municipales que no tienen derecho a ellas. Lamentablemente, cuando cantidades económicas se encuentran en disputa, que en la mayoría de los casos son cuantiosas, la pertenencia a un partido político determinado surge como un elemento que en ocasiones impide o paraliza la solución del conflicto en cuestión.

En la mayoría de los casos la confrontación sólo se presenta entre dos municipios, pero existen situaciones en que un municipio enfrenta conflicto contra dos; contra tres;³⁴ o hasta contra cuatro.³⁵

Para la “solución” de los CILT encontramos en las diversas legislaciones locales tres modelos:

³⁴ En el estado de Veracruz encontramos al municipio de Amatlán de los Reyes contra Atoyac, Córdoba y Yanga. En el Estado de México encontramos los conflictos entre Naucalpan vs. Lerma y Huixquilucan; Ecatepec vs. Acolman y Tecámac.

³⁵ En esta situación se encuentra el municipio de Chinameca, que enfrenta CLTI en contra de Oteapan, Cosoleacaque, Minatitlán y Mecayapan; o el de Progreso de Zaragoza, que enfrenta CLTI contra Minatitlán, Cosoleacaque, Oteapan y Jaltipan.

- a) El de mediación o político, a cargo del Poder Legislativo local,³⁶ que implica diálogo, concertación y negociación;
- b) El jurisdiccional, a cargo del Poder Judicial local, obviamente bajo un formato más riguroso, y
- c) El mixto, es decir, una participación sucesiva de los poderes Legislativo y Judicial.

En los estados de Chihuahua, Tabasco, Nuevo León, Morelos, Aguascalientes, San Luis Potosí, Jalisco, Tamaulipas, Oaxaca, Durango, Estado de México, Michoacán, Puebla, Yucatán, Chiapas, Campeche, Querétaro, Baja California, Tlaxcala, Colima, Sonora, Guerrero y Sinaloa, el órgano facultado para resolver los conflictos de nuestro interés son sus respectivos congresos locales. En la totalidad de los estados citados, con excepción de Puebla y Colima, en las correspondientes normatividades, esto es, Constituciones locales y leyes orgánicas municipales, no se establece con precisión el procedimiento a seguirse ante los CILT, y sólo hacen referencia a que es “competencia del Poder Legislativo resolver los conflictos por límites territoriales municipales”, sin que en las respectivas leyes orgánicas o reglamentos internos del Poder Legislativo se establezca el procedimiento correspondiente.

Para el caso de Puebla, es en su Ley Orgánica Municipal, en la sección IV, denominada “De las controversias territoriales”, integrada al capítulo II “Del territorio”, es del artículo 16 al 35 en la que se reglamenta el procedimiento respectivo de manera muy detallada, como señalamos, a cargo del Poder Legislativo.

Con relación al estado de Colima, éste cuenta con una ley especial en la materia, denominada Ley para Resolver los Conflictos de Límites Intermunicipales del Estado de Colima. Dicha ley puede considerarse única en su género, ya que implementa un mecanismo dual (amistoso y contencioso) sucesivo para la solución de los CILT. El mecanismo con-

³⁶ Mecanismo parcialmente coincidente —por el órgano legislativo que resuelve—, con lo referido en el artículo 46 de la Constitución general de la República, el cual establece el mecanismo de resolución de conflictos limítrofes entre estados miembros del pacto federal mexicano, y cuya relativa reciente reforma tuvo como propósito subsanar la laguna jurídica en el ordenamiento citado; esto es, precisar el procedimiento para la definición de límites, mediante decreto expedido por la Cámara de Senadores, cuando así lo soliciten las entidades federativas, asimismo, señalar de manera puntual la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales de límites entre estados.

tencioso similar al establecido en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo que agotado por el Legislativo local.

A diferencia de los estados en los cuales sus respectivos congresos resuelven sus conflictos limítrofes, se encuentra el estado de Guanajuato, el cual, en el artículo 5o. de su Ley Orgánica Municipal establece que "... De las controversias que surjan entre los municipios y entre éstos y el poder ejecutivo o el poder legislativo, resolverá el pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a excepción de lo previsto por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Es decir, dicho estado es el único en el que el Poder Judicial local es el encargado de resolver los diversos conflictos que se originen entre sus municipios. Sin embargo, al realizar una búsqueda de procedimiento o disposiciones sobre el particular no encontramos ninguna de éstas. No obstante la modalidad *sui géneris* de resolver, dicha entidad tampoco define o detalla el procedimiento a seguirse ante el Poder Judicial del estado para la solución de las controversias a las que hace referencia el artículo mencionado.

Frente a las entidades que han adoptado un sistema de conciliación o jurisdiccional, encontramos a los estados miembros que poseen un sistema mixto de resolución, esto es, estados en los que en sus respectivas normatividades establecen que tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial son los encargados de resolver los conflictos de nuestro interés. En dicha clasificación encontramos a los estados de Hidalgo, Baja California Sur, Zacatecas, Coahuila de Zaragoza, Quintana Roo y Nayarit. El inconveniente que encontramos con el tratamiento que los estados citados otorgan a sus conflictos limítrofes es que ninguno de ellos precisa cuándo termina la intervención de un poder y cuándo el del otro, cómo se sustancian los procedimientos en los correspondientes poderes, cuándo un CILT debe ser considerado contencioso y cuándo no, entre otras situaciones; todo esto derivado de la ausencia de una normativa específica en el rubro; o en su defecto, un apartado en la ley orgánica municipal.

Indicado lo anterior, consideramos importante señalar que los estados con mayores CILT son precisamente los que le han otorgado a sus respectivos congresos locales la facultad para conocer y resolver los conflictos en estudio. La clasificación presentada en líneas anteriores también la podemos plantear de la siguiente manera:

*Comparativo de poderes que resuelven los conflictos
intermunicipales por límites territoriales en los estados
miembros del Estado mexicano*

<i>Poder Legislativo (vía de conciliación)</i>	<i>Poder Judicial (vía jurisdiccional)</i>	<i>Ambos poderes (forma mixta)</i>
1. Chihuahua	1. Guanajuato	1. Quintana Roo
2. Tabasco		2. Coahuila de Zaragoza
3. Nuevo León		3. Zacatecas
4. Morelos		4. Nayarit
5. Aguascalientes		5. Baja California Sur
6. San Luis Potosí		6. Hidalgo
7. Jalisco		
8. Tamaulipas		
9. Oaxaca		
10. Durango		
11. Estado de México		
12. Puebla		
13. Yucatán		
14. Chiapas		
15. Campeche		
16. Querétaro		
17. Baja California		
18. Tlaxcala		
19. Colima		
20. Sonora		
21. Guerrero		
22. Sinaloa		
23. Veracruz		
24. Michoacán		
Total de estados: 24	Total de estados: 1	Total de estados: 6

IV. UN APOORTE PARA LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS INTERMUNICIPALES POR LÍMITES TERRITORIALES

Frente a la diversidad de problemáticas que actualmente enfrenta la sociedad mexicana, resulta absurdo que también tenga que enfrentarse con sus vecinos, reclamar, o inquietarse por no saber a qué municipio pertenece; qué ayuntamiento tiene que prestarle los servicios básicos,

realizar obra pública en su zona, amén de que dicha indefinición, error o confusión territorial la mayoría de las ocasiones es utilizada con fines y tendencias partidistas, cuya intervención sólo complica o evita la solución. Y en virtud de que la fórmula mayoritariamente adoptada en las entidades federativas para la solución de los conflictos en cuestión ha demostrado ineficacia, entre otras razones, cuestionamos y señalamos la ausencia de idoneidad, eficacia y eficiencia en el proceso y la instancia encargada de solucionar dichos CILT.

Con base en lo anterior, consideramos pertinente proponer para la reflexión, análisis, y en su caso adopción, un mecanismo de solución a los CILT, el cual sería agotado sucesivamente por los poderes Legislativo y Judicial bajo los principios de imparcialidad, objetividad y certeza jurídica, con la coadyuvancia de un cuerpo técnico multidisciplinario, que de manera técnica motive toda resolución, y de esta manera se abata el enorme rezago que existe en la materia, así como la politización habitual. Dicho procedimiento se encuentra inspirado en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional en lo relativo a su parte contenciosa, y en la Ley para Resolver los Conflictos de Límites Intermunicipales en el Estado de Colima en su parte política,³⁷ de la siguiente manera:

Primera parte. Fase política

A cargo del Poder Legislativo local, en la que el diálogo y la concertación de las partes serán los instrumentos principales, y en la cual sólo se refieren reglas generales a efecto de que no se prolongue de manera indefinida la intervención del poder en cuestión en la resolución de los CILT.

A. Registro de CILT, notificación y solicitud de pruebas

El procedimiento que proponemos inicia con el registro del CILT ante la Comisión de Límites Territoriales del Congreso del Estado, previa recep-

³⁷ Cabe destacar que dicho mecanismo fue propuesto por los miembros de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la LX Legislatura del Estado de Veracruz ante el Pleno del H. Congreso el pasado mes de enero, y actualmente se encuentra en la fase del análisis y en su caso aprobación, por parte de los ayuntamientos, para que se concrete la reforma constitucional respectiva.

ción y turno por parte de la Secretaría General, la que, hecho lo anterior, en un término no mayor a veinte días, debe citar a los presidentes y síndicos de los municipios involucrados a la primera reunión, con el propósito de informarles del inicio de la amigable composición para solucionar la problemática que les es común; asimismo, solicitarles que en un término no mayor a treinta días aporten las pruebas y elementos de convicción que demuestren que la porción territorial en disputa les corresponde.

Paralelo a lo anterior, el secretario de la Comisión debe solicitar a las diversas dependencias, como catastro, INEGI, Registro Federal de Electores, entre otros, información sobre los límites territoriales de los municipios involucrados, y al titular del Poder Ejecutivo su opinión sobre el diferendo en cuestión.

B. Del desahogo de pruebas y presentación de propuesta por parte de los miembros de la Comisión de Límites Territoriales Intermunicipales a las partes involucradas

Una vez agotado el periodo para el ofrecimiento y recepción de pruebas, los miembros de la Comisión deberán reunirse con las partes y presentarles las pruebas recepcionadas, la convergencia u oposición entre las mismas; las instrumentales aportadas por las diversas dependencias estatales y federales; y la opinión del titular del Poder Ejecutivo local, y con base en dicha documentación presentarles un proyecto de solución.

Si las partes aceptan la propuesta en cuestión, los miembros de la comisión deberán formular el correspondiente dictamen con proyecto de decreto por el que se modifican las medidas y colindancias de los municipios involucrados para ser presentado y votado en el Pleno. En caso contrario, esto es, que las partes involucradas no acepten la propuesta que los miembros de la Comisión les formulan, en un término no mayor a veinte días se deberá citar a una tercera reunión para que las partes presenten las propuestas que a sus intereses convengan.

C. Presentación de propuestas a cargo de las partes

En la reunión citada para tal efecto las partes expondrán y discutirán los proyectos de solución que a sus intereses convenga, con el propósito de llegar, con la intermediación y apoyo de los miembros de la Comisión,

al proyecto definitivo, el cual, una vez aceptado por las partes, deberá ser presentado al pleno del Congreso con la formalidad respectiva.

Para el caso de que las partes no logran conciliar y llegar a un consenso, la secretaría de la comisión legislativa certificará tal situación, y hará saber al municipio promovente que en un término no mayor a veinte días deberá presentar ante tal instancia la demanda de solución al CILT, para que con la documentación relativa se solicite al Poder Judicial, a través de su sala constitucional, su intervención para la solución del CILT correspondiente.

Consideramos importante señalar que en la ley que para tales efectos se expida debe establecerse que los miembros de la Comisión de Límites Territoriales Intermunicipales, de manera oficiosa, en un término no mayor a treinta días naturales, si el ayuntamiento promovente no presenta la demanda correspondiente, debe integrar el expediente con la relación sucinta de los hechos, pruebas y propuestas de solución ante ella desahogadas, y remitirlo al Poder Judicial.

Segunda parte. Fase jurisdiccional

Una vez descrito el procedimiento a seguirse en el ámbito legislativo, es objeto del presente apartado puntualizar el curso procedimental que el Poder Judicial, a través de su sala constitucional, deberá agotar para la solución de los CILT que el Poder Legislativo le remita.

A. De las partes

En principio, estimamos conveniente precisar quién o quiénes tendrán el carácter de parte en el mecanismo jurisdiccional que presentamos. Se considerará actor al ayuntamiento que en su respectivo municipio presente CILT, y que por conducto de su síndico y/o presidente municipal haya solicitado al Poder Legislativo la solución del CILT.

Se considerará demandado al ayuntamiento o ayuntamientos que se señalen en el escrito inicial del actor o actores.

A los habitantes de la zona en CILT sólo se les reconocerá como interesados en el proceso cuando demuestren que habitan en dicha zona, y acudan ante el órgano facultado mediante representante común, o que durante el desarrollo del mismo posean y presenten algún medio de con-

vicción que coadyuve a la solución del CILT respectivo. En la primera hipótesis, la secretaria de la sala constitucional, con copia debidamente certificada del comunicado respectivo, requerirá a los síndicos de los ayuntamientos mencionados a fin de que éstos, en un término no mayor a veinte días, den contestación a los hechos que los habitantes interesados refieren; en tal caso a ambas partes se les denominará ayuntamientos requeridos.

En todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza con la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

B. De la suspensión

Una vez radicado el CILT respectivo, o el escrito de comunicación presentado, el magistrado al que por turno le pertenezca instruir el CILT deberá señalar la zona en controversia y ordenar a las tesorerías respectivas que, bajo pena de responsabilidad, relacionen y separen los pagos que por concepto de impuestos, derechos, anuencias, multas, permisos, compensaciones, y otros, que reciban de los habitantes de la zona en conflicto y/o dependencias federales, hasta en tanto se resuelva en definitiva a qué municipio corresponden dichos ingresos.

Asimismo, será obligación de la Sala Constitucional notificar de la situación anterior al secretario de finanzas y planeación en el estado, a efecto de que implemente las medidas precautorias por la posible variación de asignación-entrega de recursos estatales, por virtud de modificación tanto en extensión territorial como poblacional de los municipios en CILT.

C. De la demanda y su contestación

El escrito de demanda debe señalar el nombre y cargo del funcionario que promueve; ayuntamiento que representa; domicilio; ayuntamiento o ayuntamientos demandados, y el domicilio en el que debe(n) ser notificado (s) y emplazado (s); un apartado relativo a hechos, en el cual de manera clara deberán detallar el origen del conflicto, antecedentes históricos que aporten claridad para la solución del CILT; la extensión de territorio en disputa, la población y nombres de las colonias y/o fraccionamiento que

se encuentran ubicados en el mismo; si reciben aportaciones de carácter federal por concepto de uso de suelo u otro. Y desde luego, un apartado relativo a las pruebas.

Recibida y radicada la demanda correspondiente, se correrá traslado y emplazará a juicio al o a los municipios demandados, los cuales, en un plazo no mayor a veinte días, deberán interponer sus excepciones o allanarse si así lo considera(n) pertinente. En el primero de los supuestos, en el momento de presentarse la contestación de demanda respectiva ésta debe contener, cuando menos, la relación precisa de cada uno de los hechos narrados por la parte actora, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron; las razones o fundamentos histórico-jurídicos que se estimen pertinentes para sostener que una determinada porción geográfica del o de los municipios colindantes les pertenece, en consecuencia, las pruebas idóneas que respalden la razón de su afirmación.

D. De la instrucción

Una vez contestada la demanda, el magistrado instructor deberá imponerse de los antecedentes del CILT y de las pruebas aportadas por ambas partes, situación que permitirá a éste solicitar a las dependencias estatales, como dirección de patrimonio del estado, catastro del estado, al Congreso local, así como a las dependencias federales, como el INEGI, el Registro Federal de Electores, y al Registro Agrario Nacional, si fuera necesario, la información y documentos relacionados con el CILT.

En el momento en que el magistrado respectivo estime que se encuentran debidamente reunidos los elementos de convicción para dictar una resolución, éste mandará a poner a vista por cinco días las constancias existentes, para que en caso de existir alguna otra prueba que aportar por las partes, ésta se ofrezca. Una vez transcurrido el término para aportar pruebas, el magistrado instructor señalará fecha para la audiencia de recepción y desahogo de éstas, la cual deberá realizarse dentro de los cuarenta días siguientes; pudiendo el magistrado instructor ampliar el término de celebración de la audiencia referida cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo requiera.

Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto las testimoniales; en cualquier caso, corresponderá al magistrado instructor desechar

de plano aquellas que no guarden relación con el CILT o no influyan en la sentencia definitiva, previéndose que en todo tiempo el magistrado instructor puede solicitar pruebas para mejor proveer.

Las pruebas deberán recibirse y rendirse en la audiencia, excepto las documentales, que podrán presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que lo hagan en ese momento. Para ambos casos deben relacionarse en la propia audiencia, y tenerlas por recibidas en ese acto.

Las pruebas de inspección ocular y pericial deberán practicarse veinte días antes de la audiencia de recepción y desahogo de pruebas principales. El informe, resultado de las mismas, al momento de desahogarse la audiencia referida, deberá encontrarse agregado a los autos, a fin de que las partes, si así lo desean, puedan repreguntar, replantear, rectificar o ampliar sobre el particular. Para el caso de que ambas partes hayan ofrecido pruebas de inspección ocular y pericial, y el resultado de las mismas sea contrapuesto, el magistrado, en la audiencia que nos ocupa, nombrará un perito tercero en discordia, fijando fecha para la presentación del resultado respectivo.

En la misma audiencia que nos ocupa, el magistrado instructor fijará fecha dentro de los veinticinco días siguientes para efectuar la audiencia de alegatos, la cual tendrá por objeto ratificar acciones y excepciones; realizada dicha audiencia, se estará en condiciones de elaborar la resolución correspondiente en un término no mayor a treinta días.

Para el caso de no aprobarse la resolución elaborada por el magistrado instructor en la Sala correspondiente, éste deberá notificar dicha situación al magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia, y en un plazo no mayor a ocho días, con un tanto del expediente respectivo, convocar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia para que en un lapso no mayor a veinte días éste conozca del asunto y resuelva en definitiva.

Si previo a la fecha señalada para resolver, algún magistrado considerara pertinente la existencia de alguna prueba, deberá solicitar su debida tramitación al secretario de la sala constitucional, a efecto de que éste la obtenga y se encuentre anexa en autos, cinco días antes de la fecha señalada para resolver.

En la sesión ordinaria respectiva, la resolución elaborada por los miembros de la Sala Constitucional, que con anterioridad no fue aprobada, será sometida a votación. Para el caso de que ésta no sea aprobada, se integrará una comisión especial integrada por tres magistrados, debien-

do ser éstos, el magistrado presidente de la Sala Constitucional, el o los autores de los votos particulares, en el supuesto de que éstos se hubieran presentado; en caso contrario, por un magistrado que se haya pronunciado en contra y otro que se haya pronunciado a favor. Dicha comisión será presidida por el magistrado miembro de la Sala Constitucional.

La referida comisión deberá revisar las constancias procesales existentes, y el o los votos particulares, para el caso que los hubiera, para que en la fecha que le haya fijado el pleno en la sesión ordinaria respectiva presente para su discusión, y en su caso aprobación, el proyecto de resolución, el cual deberá ser enviado al resto de los magistrados con cuando menos 48 horas de anticipación a la fecha señalada para resolver.

Para el caso de que por tercera ocasión el proyecto de resolución no fuera aprobado, éste se devolverá a la comisión especial, a la cual deberán integrarse para la reelaboración de la resolución respectiva el presidente del tribunal superior de justicia y un magistrado miembro de la Sala Constitucional. Dicha comisión, en un término no mayor a veinte días, deberá presentar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia la multirreferida resolución. Si el pleno del mismo no aprobara dicho proyecto, entre los cinco miembros integrantes de la comisión especial se someterá a votación el proyecto referido; para el caso de empate, el presidente del Tribunal Superior de Justicia tendrá voto de calidad.

Por la diversidad de elementos, subjetivos en algunos casos, que se correlacionan en los CILT; porque es deseable que se abata el rezago existente; porque es esperado obtener una sentencia que no sólo posea el atributo de legalidad, sino de legitimidad; por brindar un espacio y posibilidad a los directamente involucrados-afectados a expresarse sobre lo que más convenga a sus intereses privilegiando el consenso, estimamos pertinente que en las construcciones-ajustes legislativos correspondientes y en el curso procesal que se detalla, se establezca la posibilidad de que las partes, de manera conjunta, debidamente consensuada y aceptada, presenten un convenio de solución al CILT que les atañe, para que éste, previa formalización y aprobación de los magistrados conocedores, produzca los mismos efectos de una sentencia. Dicha posibilidad hacerla del conocimiento de los litigantes en la audiencia con la que da inicio el periodo de instrucción, y dejarla subsistente hasta diez días antes de que deba dictarse la sentencia respectiva.

E. De la sentencia y sus efectos

La sentencia en cuestión puede ser aprobada por unanimidad o por mayoría de votos; el magistrado o magistrados en desacuerdo podrán presentar sus respectivos votos particulares. Una vez aprobada la resolución correspondiente y notificada ésta de manera personal a las partes, la Sala Constitucional deberá remitir una copia certificada de la multi-rreferida resolución al Congreso del estado, para que éste se imponga del contenido de la misma, su pleno la ratifique mediante decreto en el que señale los nuevos límites y colindancia, para que finalmente dicho decreto sea publicado en la *Gaceta Oficial del Estado*, de igual forma, se inserten los votos particulares que se hayan formulado, proveyéndose también lo necesario para que la resolución sea publicada en los diarios de mayor circulación en los municipios involucrados.

La resolución respectiva debe señalar de manera clara y precisa la porción geográfica que corresponde a cada municipio por coordenadas geográficas, colindancias, de manera especial, a qué municipio corresponden las colonias y/o fraccionamientos que se encontraban en la zona de conflicto; a qué municipio, a partir de esa fecha, los habitantes de la zona en conflicto deben efectuar sus pagos por concepto de impuestos, permisos, anuencias, derechos, u otros; asimismo, ordenar en la misma:

1. Que en un plazo no mayor a veinte días el perito que para tal efecto se designe, en compañía del secretario de la Sala Constitucional y de los síndicos de los ayuntamientos concernientes, deben fijar física y visiblemente los linderos de cada municipio.

2. La entrega de los recursos económicos que durante el juicio se hayan acumulado, al municipio que por hecho y derecho le correspondan. Asimismo fijará el plazo para dicha transferencia.

3. Se giren los oficios correspondientes a las dependencias federales cuando éstas entreguen recursos económicos por concepto de uso de suelo u otro concepto a los municipios en disputa. Así también, al INEGI, al Registro Federal de Electores, y a la Secretaría de Finanzas y Planeación en el estado, para los efectos subsecuentes.

La resolución respectiva aprobada por la Sala Constitucional producirá sus efectos al día siguiente a aquel en que las partes hayan sido notificadas de la misma de forma personal, previa aprobación por parte del Congreso local.

Las partes contarán con un plazo no mayor a veinte días para informar a la Sala Constitucional del cumplimiento de cada una de las disposiciones referidas en la resolución respectiva. Lo anterior, sin perjuicio de recurrir a la justicia federal vía controversia constitucional para la resolución definitiva del CILT.

Como observamos, en esta etapa se traslada la resolución de los CILT del ámbito conciliatorio-político, de concertación, a una fórmula puramente jurisdiccional, en la que cualquier resolución se fundamentará única y exclusivamente en las pruebas existentes en autos. Lo anterior, con el propósito de evitar especulaciones sobre falta de imparcialidad al momento de resolver.

V. CONCLUSIONES

1. Bajo el esquema federalista adoptado para el Estado mexicano, el municipio es el nivel de gobierno más cercano a las diversas necesidades y aspiraciones de los gobernados. Sus elementos (población, territorio y gobierno), por su máxima interacción e inevitable vinculación, hacen de dicho nivel de gobierno una cuestión intensa, en ocasiones complicada y con amplias temáticas para su estudio y análisis.

2. Una de dichas temáticas lo son los conflictos intermunicipales por límites territoriales (CILT), entendiendo por éstos a la “confrontación legal, e incluso física, entre dos o más ayuntamientos por la indefinición o confusión en los límites territoriales”.

3. Los CILT no son privativos de una región o entidad federativa específica, ya que los podemos encontrar en cualquier estado miembro. En la mayoría de los casos la confrontación sólo se presenta entre dos municipios, pero existen situaciones en que un municipio enfrenta conflictos contra dos, tres, o hasta contra cuatro.

4. Tradicional y mayoritariamente el órgano encargado de resolver han sido los congresos locales, a través de su Comisión Permanente de Límites Territoriales Municipales o alguna similar, facultada para elaborar el dictamen respectivo, que debe ser aprobado o rechazado por el pleno de aquél, pero no ha sido eficaz y eficiente en el desempeño de la atribución conferida.

5. Lamentablemente, la alta incidencia de los CILT y los pocos resueltos muestran que la amigable composición ha sido en exceso flexible e ineficaz.

6. Por el alto porcentaje de municipios con disputas territoriales; sus causas y consecuencias; la ausencia de interés de los directamente involucrados para brindar soluciones definitivas, la inexistencia de una normativa que establezca de manera especial el proceso a seguirse en la elaboración de una dictamen en la materia que nos ocupa y, en especial, por el evidente rezago, cuestionamos y señalamos la ausencia de idoneidad, eficiencia y eficacia en el procedimiento, la instancia encargada de dar solución, proponiendo un mecanismo de solución a dichos CILT, el cual sería agotado sucesivamente por los poderes Legislativo y Judicial, bajo los principios de imparcialidad, objetividad y certeza jurídica, con la coadyuvancia de un cuerpo técnico multidisciplinario que de manera técnica motive toda resolución, y de esta manera se abata el enorme rezago que existe en la materia, así como la politización habitual. Dicho procedimiento se encuentra inspirado en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional en lo relativo a su parte contenciosa, y en la Ley para Resolver los Conflictos de Límites Intermunicipales en el Estado de Colima en su parte política.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 9a. ed., México, Porrúa.
- ADAMA GARCÍA, Jorge Carlos, *El derecho municipal en México. El municipio, base fundamental del federalismo en México*, México, 2009.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo J., *Derecho municipal*, México, Oxford, 2006.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Artículo 105”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. II, México, UNAM-Porrúa, 1995.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, *Derecho municipal. Parte general*, México, UNAM, 2003.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, México, Porrúa-Anáhuac, 2007.
- LUNA LEAL, Marisol, *Conflictos por límites territoriales intermunicipales en el estado de Veracruz*, tesis doctoral, Xalapa, Veracruz, IJJ-Universidad Veracruzana, 2007.

- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio. Su evolución institucional*, México, Banobras, 1981.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 9a. ed., México, Porrúa, 2009.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 6a. ed., México, Porrúa, 2003.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1982, t. I.
- SINGER, Linda R., *Resolución de conflictos. Técnica de actuación en los ámbitos empresarial, familiar y legal*, Barcelona, Paidós, 1994.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho municipal*, México, Porrúa-UNAM, 2003.