

JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL Y LOCAL. POSIBILIDAD DE SU COEXISTENCIA, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DEL MUNICIPIO

Marat PAREDES MONTIEL *

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Estado actual de la controversia constitucional en relación con los municipios*. III. *El reza-go del pleno y una solución temporal*. IV. *La justicia constitucional local*. V. *Posibilidades de coexistencia entre la justicia constitucional federal y la local*.

I. ANTECEDENTES

El texto original del artículo 105 de la Constitución federal de 1917 fue:

Art. 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

El artículo transcrito apenas tuvo importancia en la práctica, según nos reporta la obra denominada *Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, sólo se encontraron cuarenta y dos expedientes.¹

Asimismo, de la lectura de algunos de estos asuntos se advierte que la Corte trataba de no pronunciarse en el fondo, y que en muchos de ellos, en cuya tramitación se aplicaba el Código Federal de Procedimientos Civiles

* Secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Suprema Corte de Justicia la Nación, *Cuadro estadístico histórico de asuntos relativos a controversias constitucionales tramitados entre 1917-1994*, México, 2000.

a falta de disposición reglamentaria, ni siquiera fuera concluido el trámite. Independientemente de esta situación, los conflictos a que hace referencia solían ser resueltos por el Senado, de conformidad con las fracciones V y VI del artículo 76 constitucional, o por el secretario de Gobernación en turno.

Ahora bien, debemos centrar la atención en el municipio, ente público no contemplado expresamente en el texto original del artículo 105 de la Constitución federal.

El tema municipal fue objeto de amplios debates en el Congreso Constituyente de 1917. El Primer Jefe, en la exposición del proyecto de la Constitución, establecía:

El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...

Así, en el artículo 115² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la Constitución de 1857, los municipios al-

² “Artículo 115. 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, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los Gobernadores, substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

canzaron las garantías institucionales de ser administrados por los ayuntamientos con la prohibición de la existencia de autoridades intermedias, la libre administración hacendaria y personalidad jurídica; sin embargo, en ese bravío Congreso, que con discursos memorables se pronunció por el fortalecimiento municipal, existió una grave omisión provocada por una mala concepción del federalismo, de tal manera que aun a pesar de la consagración constitucional de sus derechos no existía una forma a través de la cual pudieran hacer efectivo su nuevo estatuto.

Descalificamos la palabra “olvido”, porque este tema no pasó inadvertido para el Constituyente, la 2a. Comisión, integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, que en sesión del 20 de enero de 1917 presentó el dictamen del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ en el que se proponía que los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, exponiendo al respecto:

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección”.

³ “Artículo 115. Los Estados adoptaran, 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, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda recaudarán, todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los municipios estarán investigados de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías, que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así, como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

Posteriormente, en sesión del 22 de enero de 1917, el diputado Fernández Martínez, en un infructuoso discurso lleno de pasión, solicitó otorgarle al municipio el acceso al juicio de amparo. Su propuesta decía:

He solicitado de ustedes que el artículo 106 del proyecto del ciudadano Primer Jefe, o sea 101 de la Constitución de 57, sea reformado en los siguientes términos:

Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

...

II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren, o restrinjan la soberanía de los Estados o la libertad de los municipios;

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados, que invadan las esferas de la autoridad federal o que vulneren o restrinjan la libertad de los municipios;

IV. Por disposiciones o actos de las autoridades municipales que invadan la esfera de la autoridad federal o de los Estados.

...estoy aquí, señores diputados, a fin de pedirlos con todas las fuerzas de mi alma justicia para el Municipio Libre; por eso estoy aquí para pedirlos que votéis en contra del dictamen del artículo 103 y que pidáis sea reformado en el concepto que indico. Si mi voz tampoco es escuchada por vosotros, si mis anhelos se estrellan como se estrellaron en la 2a. Comisión revisora, al volver a mi hogar, al volver a mi provincia, con las esperanzas muertas, con las tristezas en el alma, no tendré mas que exclamar en medio de mi soledad: ¡La libertad del municipio ha muerto en el Congreso de la Constituyente! (Voces: ¡No! ¡No!) Eso vamos ha ver, señores diputados: la libertad del municipio ha muerto en la Asamblea Constituyente, como murieron en el Calvario las doctrinas del crucificado.

Las palabras del diputado Fernández Martínez serían casi proféticas. Sin embargo, al discurso anterior, el diputado Paulino Machorro Narváez

contestó en el sentido que la Comisión tomó en cuenta la garantía que las autoridades municipales necesitaban; sin embargo, esto lo hizo en el artículo 115 a través de la garantía de su hacienda, y no en el relativo al artículo 103, porque no creyó conveniente que el procedimiento de amparo se extendiera al caso del municipio.

Sin embargo, ¿qué intereses maniobraron para privar al municipio del acceso a la Suprema Corte de Justicia o al juicio de amparo en el caso de los conflictos hacendarios? ¿Quiénes fueron los culpables de su desprotección?

Fueron varios diputados constituyentes los que se manifestaron en contra del dictamen en la sesión del 24 de enero del 1917, con el argumento de que esta resolución violaba la soberanía de los estados, y que esto era centralizar, entre ellos Martínez Escobar, Reynoso, Cepeda Medrano, Lizardi, Alberto González, y Esteban Baca Calderón, diputado por el estado de Jalisco. Este último resume el sentir de los diputados con esta frase:

No se trata de una violación de garantías; eso de que el Municipio, como al muchacho del que les he hablado, el muchacho consentido, que porque no le satisfacen sus caprichos se pone a llorar, es una violación a la soberanía del Estado. Si somos federalistas, respetemos la soberanía del Estado, porque la cuestión municipal se resolverá dentro del mismo Estado. No se trata de violación de garantías, sino de la organización del Estado.

A favor del dictamen argumentaron los diputados José Álvarez, Andrade, Jara y Medina; este último, a nombre de la Comisión, quien expuso:

Queda la última objeción, y me limito a las explicaciones que se sirvió pedir el compañero Céspedes, sobre la competencia que en el dictamen se da a la Suprema Corte de Justicia para fallar en las cuestiones hacendarias. En parte contesto esta explicación al compañero Céspedes recordándole la objeción que ha hecho el señor Martínez Escobar, en la que pide que no haya centralización económica, sino que sea un tribunal del Estado el que conozca de estos asuntos y no la Suprema Corte. Nosotros, queriendo respetar la autonomía local hasta un grado extremo, y suponiendo que lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica, hemos creído que sólo la cuestión económica era la que valía la pena que tuviera una intervención protectora de la Suprema Corte de Justicia. Los municipios, al salir de la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a

tener enemigos entre los antiguos elementos que probablemente, acaso lleguen a deslizarse en los puestos públicos; de tal manera, que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no se tropiecen desde un principio con dificultades y pueden tener autonomía propia, y de esa manera, y queriendo respetar hasta donde sea posible la soberanía local, hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resolviera la Suprema Corte de Justicia ¿Por qué no resuelve la Legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del Estado? Porque hemos conceptuado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en la lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentren interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que se resuelva las cuestiones hacendarias.

Este asunto se apartó de la votación y fue vuelto a discutir en la sesión del 29 de enero de 1917, en donde, en el cual la 2a. comisión propuso una reserva de fuertes ingresos a los municipios y, en el caso de que existiera conflicto entre el Ejecutivo y el municipio debía resolver la Legislatura; en caso de que el conflicto fuera entre el municipio y la legislatura, el Tribunal Superior de Justicia, estableciendo que su resolución debía ser rápida. Respecto de este dictamen, formularon un voto particular los diputados Jara y Medina, en donde se atribuía al Tribunal Superior la competencia para resolver “todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio”.

En las sesiones del 29 al 31 de enero de 1917 se discutió el dictamen anterior. Nuevamente, el diputado Calderón obstaculizó la discusión de esta fracción y sugirió el aplazamiento de la discusión del dictamen. Jara lo combatió y argumentó que el Congreso no debía terminar hasta poner fin a todas sus labores. Después de un áspero debate, el diputado Gerzayn Ugarte, quien fue secretario particular de Venustiano Carranza, hizo una propuesta, que es la que finalmente triunfó, con 88 votos por la afirmativa y 62 por la negativa.

La suerte estaba echada: en lugar de una Hacienda pública municipal reforzada y de una instancia ante la Suprema Corte; ante la Legislatura o el Tribunal Superior de los Estados, el municipio obtuvo el siguiente enunciado, que condenó su futuro por 77 años: “II. Los Municipios ad-

ministrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”.

No faltaría mucho para que la desprotección constitucional se revelara en los hechos y para que el municipio comenzara un calvario, que duró prácticamente 74 años. Pasemos rápidamente por estos años de historia.

El municipio de Teziutlán, Puebla, promovió una controversia constitucional con fundamento en el artículo 105 de la Constitución federal contra la Legislatura del estado de Puebla, la cual fue resuelta el 29 de marzo de 1919, por mayoría de ocho votos, con la disidencia de los ministros Enrique Colunga y Victoriano Pimentel. La Suprema Corte sostuvo que

El reconocimiento del Municipio libre, como base de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieran todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder... Aceptar la existencia de un poder municipal, con las mismas cualidades de independencia que las de los tres poderes, en que está subdividido el poder público, es confundir la independencia de los Municipios con facultades y funciones que están muy lejos de su competencia.⁴

Al no ser ninguno de los poderes del estado, no entraba dentro de los supuestos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que la Suprema Corte resultaba incompetente para conocer el conflicto.

Posteriormente, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cerró también el camino del amparo, al sostener en el amparo administrativo en revisión 4830/41, promovido por el ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz, que fue resuelto por unanimidad de cinco votos el 2 de octubre de 1941, la tesis siguiente:⁵

Ayuntamientos, improcedencia del amparo contra la incautación de sus arbitrios para cubrir gastos públicos. El artículo 9o. de la Ley de Amparo, dispone: “las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patri-

⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, tomo IV, p. 729.

⁵ *Ibidem*, tomo LXX, p. 87.

moniales de aquellas”. Ahora bien, si un Ayuntamiento reclama en amparo, la incautación o embargo, por el Gobierno del Estado, de los arbitrios del propio municipio, hechos para con su producto, pagar a determinados profesores, dependientes de dicho municipio, debe concluirse que ese acto no puede afectar el patrimonio civil del Ayuntamiento quejoso, sino los ingresos destinados a sufragar los gastos públicos; por lo que el juicio debe declararse improcedente.

Cerrado el camino, a los municipios no les quedó más que la resignación o la resistencia civil.⁶ Los estados podían hacer lo que quisieran con ellos, sin que existiera la mínima posibilidad de defensa de sus competencias constitucionales y legales, ¡y vaya que los gobernadores y las legislaturas afines sabían cómo aplastar a los ayuntamientos incómodos!

La Constitución no previó, ni regula al día de hoy, la exigencia de que los estados contemplen medios de control de la Constitución local. Esta situación quedaba a los estados, los cuales tampoco fueron proclives a controlar su Constitución.

A esto contribuyó también la posterior consolidación de un régimen de partido único, en donde los conflictos se resolvían de manera política, prácticamente sin necesidad de tribunales; asimismo, a la par de la consolidación del partido único, en cada estado existían fuertes cacicazgos, es decir, acumulaciones de poder en individuos o familias, que son quienes detentaban el poder real, cuya visión autoritaria poco coincidía con tribunales o controles constitucionales.

No fue hasta setenta y siete años después de la promulgación de la Constitución y ocho después de la reforma del artículo 115 constitucional de 1983, cuando el tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó la jurisprudencia que había mantenido en la indefensión a los municipios. El siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, al resolver el amparo en revisión 4521/90, promovido por el municipio de Mexicali, Baja California, el cual constituyó un caso víctima, porque finalmente fue sobreseído, se decidió que el municipio era un poder. Así, sostuvo este alto tribunal:

...el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero Poder Político. Si de mane-

⁶ Góngora Pimentel, Genaro David, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 10a. ed., México, Porrúa, 2004, pp. 359-366.

ra analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al Municipio, tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno... este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello concluir que el Municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas al cual debe permitírsele el acceso a la controversia constitucional, en aras de hacer efectivos los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce; interpretación que se ajusta, además, al espíritu de la reforma municipal y que se adecua a las condiciones y circunstancias que rodean el entorno municipal en la actualidad...

Sin embargo, no fue este cambio jurisprudencial lo que motivó un verdadero renacimiento del derecho constitucional, sino el camino de nuestro país hacia el pluralismo y la transición de la democracia, que poco a poco fue cambiando la realidad de las cosas; la asunción de ayuntamientos y gobernadores, el crecimiento de las bancadas de la oposición, así como el decrecimiento del poder presidencial sirvieron como catálisis para una realidad que cada vez era más evidente: el presidente de la República no podía seguir resolviendo todos los conflictos; la fórmula del secretario de Gobernación todopoderoso y de la solución de conflictos a través de llamadas telefónicas estaba llegando a su fin.

Fue así como en diciembre de 1994, el Ejecutivo federal envió al Congreso una iniciativa para reformar diversos artículos de la Constitución, con el ánimo de modernizar al Poder Judicial de la Federación y convertir a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional. Básicamente, la iniciativa propugnaba llevar el principio de la supremacía constitucional "a sus últimas consecuencias", para lo que era necesario dotar de nuevas competencias del máximo tribunal del país. Por tanto, se planteó:

...la reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las entidades federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Fe-

deral, al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.⁷

La iniciativa de reformas dio lugar a una serie de cambios trascendentales en la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, que fue declarada competente para conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ambas previstas en el artículo 105, fracciones I y II —respectivamente— de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se realizó la ampliación de los sujetos legitimados para promover una controversia constitucional, asimismo, con la introducción al sistema de control constitucional mexicano de la invalidez con efectos generales de las normas. En esta reforma se reconoció al municipio expresamente su calidad de ente legitimado para promover controversias constitucionales.

II. ESTADO ACTUAL DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LOS MUNICIPIOS

Nos volcaremos sobre la controversia constitucional, por ser el medio de control constitucional más socorrido, pues de las 948 controversias constitucionales que hasta el día de hoy han sido promovidas desde 1995, más del 90% han sido iniciadas por municipios.

En la medida en que la Federación descentraliza el poder, los estados, por vía natural, adquieren los poderes a los cuales renuncia la Federación y existe la tentación de la concentración del autoritarismo y la persecución a los municipios cuya integración mayoritaria del ayuntamiento no coincide con la del partido gobernante.

Resulta importante destacar que a partir de las reformas, el mayor número de controversias constitucionales han sido promovidas por municipios, lo cual debe justificarse también a que los primeros visos de una verdadera transición a la democracia se fueron reflejando en los municipios, puesto que los partidos de oposición fueron ganando cada vez más elecciones y, por tanto, se daba un enfrentamiento casi natural entre las

⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de diciembre de 1994.

autoridades del Estado, que casi siempre pertenecían al otrora partido oficial y las nuevas autoridades municipales de oposición.

Ahora bien, ¿cómo se comportó la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el reto?

Primero de manera conservadora, aceptando únicamente el estudio de violaciones directas a la Constitución federal. Así tenemos como ejemplo la jurisprudencia P./J. 30/2000, cuya publicación se realizó cuando ya había sido superada, pero en realidad refleja el criterio de la Corte desde 1995:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XI, Abril P./J. 30/2000I de 2000

Tesis: P./J. 30/2000

Página: 812

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE UN ESTADO Y UNO DE SUS MUNICIPIOS. A LA SUPREMA CORTE SÓLO COMPETE CONOCER DE LAS QUE SE PLANTEEN CON MOTIVO DE VIOLACIONES A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES DEL ORDEN FEDERAL. Para determinar los planteamientos cuyo conocimiento corresponda a esta Suprema Corte, propuestos mediante la acción de controversia constitucional suscitada entre un Estado y uno de sus Municipios, debe tomarse en consideración que los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución General de la República y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, limitan su competencia a aquellas controversias que versen sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales impugnados, desprendiéndose de ahí que se trata de violaciones a disposiciones constitucionales del orden federal. Por lo tanto, carece de competencia para dirimir aquellos planteamientos contra actos a los que sólo se atribuyan violaciones a la Constitución del Estado o a leyes locales, cuyo remedio corresponde establecer al Constituyente Local o a las Legislaturas de los Estados.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Sin embargo, cuatro años después, en mil novecientos noventa y nueve, la realidad y la sed de justicia que tenían los municipios del país, ante la ausencia del Estado de derecho, se impusieron y provocaron un impor-

tante viraje en la jurisprudencia constitucional de este alto tribunal, que decidió conocer también violaciones indirectas, lo que traía como consecuencia el análisis de legalidad y de constitucionalidad locales. Este caso, conocido como el caso Temixco, se plasmó en la jurisprudencia P./J. 98/99, que indica:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 98/99

Página: 703

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos federal, estatal y municipal, y del Distrito Federal, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, previstas en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya resolución se ha encomendado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su carácter de Tribunal Constitucional. La finalidad primordial de la reforma constitucional, vigente a partir de mil novecientos noventa y cinco, de fortalecer el federalismo y garantizar la supremacía de la Constitución, consistente en que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en aquélla, lleva a apartarse de las tesis que ha venido sosteniendo este Tribunal Pleno, en las que se soslaya el análisis, en controversias constitucionales, de conceptos de invalidez que no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la Constitución Federal, porque si el control constitucional busca dar unidad y cohesión a los órdenes jurídicos descritos, en las relaciones de las entidades u órganos de poder que las conforman, tal situación justifica que una vez que se ha consagrado un medio de control para dirimir conflictos entre dichos entes, dejar de analizar ciertas argumentaciones sólo por sus características formales o su relación mediata o inmediata con la Norma Fundamental, produciría, en numerosos casos, su ineficacia, impidiendo salvaguardar la armonía y el ejercicio pleno de libertades y atribuciones, por lo que resultaría contrario al propósito señalado, así como al fortalecimiento del federalismo, cerrar la procedencia del citado medio de control por tales interpretaciones técnicas, lo que implícitamente podría autorizar arbitrariedades, máxime que por la naturaleza total que tiene el

orden constitucional, en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho, su defensa debe ser también integral, independientemente de que pueda tratarse de la parte orgánica o la dogmática de la Norma Suprema, dado que no es posible parcializar este importante control.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

Ahora bien, recientemente hubo un intento de modificar esta jurisprudencia, y en la controversia constitucional 11/2004 se intentó limitar el alcance del precedente del caso Temixco. Este intento no fue aceptado, y el criterio Temixco fue confirmado.

Consideramos que la confirmación del criterio fue correcta, pues la justicia constitucional local no constituye una realidad consolidada, muchos estados no pueden garantizar la tutela de su Constitución local, lo que sólo puede lograrse con la controversia constitucional federal a través del concepto de violaciones indirectas. Asimismo, el respeto al régimen legal local tampoco constituye una realidad; en el régimen jurídico del país parece haber un vacío respecto de la regulación de las relaciones interinstitucionales, de tal manera que no existen medios jurisdiccionales para hacer cumplir tanto la Constitución como las leyes locales. La forma de hacer efectivos los regímenes constitucional y legal federal y locales ha sido la controversia constitucional.

Tal vez se argumentará en pro de un federalismo “puro” y se dirá que esas cuestiones corresponden a cada ámbito local, y si no se establecen estos medios en las Constituciones locales, la Federación no puede velar por el respeto al orden jurídico local; sin embargo, esta tesis, más que federalista, nos parece feudalista, y va en contra del principio de legalidad que tutela la Constitución federal y, en nuestra opinión, carece de viabilidad si no va acompañada de una reforma al artículo 116 constitucional que obligue a los estados a tener medios de control constitucional local.

Sin el precedente del caso Temixco la controversia constitucional no tendría la trascendencia que hoy ha alcanzado como garante del respeto a los diversos órdenes jurídicos parciales y el constitucional. La controversia constitucional, a partir del caso Temixco, ha dado verdadero sentido

al respeto a la Constitución y a la normatividad local, ha obligado a cumplir con la ley, lo que sin lugar a dudas es congruente con los principios de legalidad, audiencia, fundamentación y motivación regulados en los artículos 14 y 16.

Al día de hoy, en este alto tribunal se conocen muchos asuntos de violaciones indirectas, pero también debemos poner atención en los asuntos que han dejado de llegar: actualmente, gracias a la jurisprudencia y a la actuación de este alto tribunal, los municipios pueden exigir respeto al orden jurídico local, bajo el argumento de que en caso de no obtenerlo promoverán controversia constitucional, y esto comienza a ser un disuasivo efectivo para los estados y un aliciente para el cumplimiento del principio de legalidad, lo que conlleva el respeto de la Constitución federal.

Por último, es evidente que la jurisprudencia del caso Temixco es transitoria y no definitiva; sin embargo, la misma responde estrictamente a la realidad de nuestro país, la cual, a pesar de que comienza a cambiar no se ha modificado a tal grado para obligar a su superación, pues hasta que todos los estados no puedan garantizar el respeto a su Constitución local y orden jurídico local, a través de medios de control constitucional y legal, se justificará dicho cambio.

¿Qué han obtenido los municipios con la controversia constitucional? La respuesta es sencilla: la cristalización de las reformas constitucionales al artículo 115 de 1983 y 1999.

La Suprema Corte ha realizado pronunciamientos respecto de prácticamente todas las fracciones de dicho precepto constitucional, salvo la fracción VI, referente a las condiciones de conurbación,

Así, tenemos entre los criterios más importantes:

a) Respeto de la fracción I, que consagra el órgano de gobierno del municipio y sus garantías institucionales:

- Los de las autoridades intermedias.
- Los relativos a la integración y tutela del ayuntamiento, así como a la garantía de audiencia.
- En la controversia constitucional 14/2004, resuelta recientemente por el tribunal en pleno se interpretó la fracción I del artículo 115 constitucional, como una tutela a la integridad territorial del municipio, estableciendo, entre otras cosas, que las líneas esenciales de la creación, modificación territorial, supresión y fusión, debe

regularse en la Constitución local, en segundo lugar, se determinó que para su creación, modificación territorial, supresión y fusión debe regularse *como mínimo* la audiencia previa y una resolución final tomada por las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas.

b) Respecto de la fracción II, se determinó la existencia de un orden jurídico municipal, basado en la nueva facultad reglamentaria, en donde existe una nueva relación ley-reglamento que ya no obedece a una cuestión de jerarquía, sino de competencia, lo cual superó el criterio originalmente sostenido por la Corte en la tesis P./J. 132/2001:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XV, Enero de 2002

Tesis: P./J. 132/2001

Página: 1041

FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES. Si bien es cierto que de conformidad con el artículo 115, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos están facultados para expedir, de acuerdo con las bases que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, también lo es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, pues las referidas normas de carácter general: 1) No pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los Estados, así como tampoco a las leyes federales o locales; 2) En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las Legislaturas de los Estados; y, 3) Deben versar sobre materias o servicios que le correspondan legal o constitucionalmente a los Municipios.

Controversia constitucional 14/2000. Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de febrero de 2001. Once votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayoitia. Secretaria: Mara Gómez Pérez.

Las tesis que superaron este criterio son las siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 132/2005

Página: 2069

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA. A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; derivado de aquélla, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Controversia constitucional 14/2001. Municipio de Pachuca de Soto, Estado de Hidalgo. 7 de julio de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarias: Mariana Mureddu Gilabert y Carmina Cortés Rodríguez.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XXII, Octubre de 2005

Tesis: P./J. 129/2005

Página: 2067

LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. La reforma al artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, sustituyó el concepto de “bases normativas” utilizado en el texto anterior, por el de “leyes en materia municipal”, modificación terminológica que atendió al propósito del Órgano Reformador de ampliar el ámbito competencial de los Municipios y delimitar el objeto de las leyes estatales en materia municipal, a fin de potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos. En consecuencia, las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, “las bases generales de la administración pública municipal” sustancialmente comprenden las normas que regulan, entre otros aspectos generales, las funciones esenciales de los órganos municipales previstos en la Ley Fundamental, como las que corresponden al Ayuntamiento, al presidente municipal, a los regidores y síndicos, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio, así como las indispensables para el funcionamiento regular del Municipio, del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los cinco incisos de la fracción II del artículo 115 constitucional, incluidos en la reforma, entre las que se pueden mencionar, enunciativamente, las normas que regulen la población de los Municipios en cuanto a su entidad, pertenencia, derechos y obligaciones básicas; las relativas a la representación jurídica de los Ayuntamientos; las que establezcan las formas de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; las que prevean mecanismos para evitar el indebido ejercicio del gobierno por parte de los munícipes; las que establezcan los principios generales en cuanto a la participación ciudadana y vecinal; el periodo de duración del gobierno y su fecha y formalidades de instalación, entrega y recepción; la rendición de informes por parte del Cabildo; la regulación de los aspectos generales de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado, entre otras. En ese tenor, se concluye que los Municipios tendrán que respetar el contenido de esas bases generales al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un mar-

co que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

c) Respecto de la fracción III, que consagra los servicios que son de competencia exclusiva del ayuntamiento, la Corte se ha pronunciado respecto de diversos servicios públicos municipales y sobre la transferencia de servicios que eran prestados por el Estado al momento de la reforma constitucional de 1999.

d) Respecto de la fracción IV, que consagra el régimen hacendario municipal, han existido los siguientes pronunciamientos:

- Un régimen de libre administración hacendaria respecto de ciertos ingresos reconocidos en la Constitución federal, a saber: 1) 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; 2) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados, y 3) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Esto ya ha sido interpretado por este Tribunal Pleno en la tesis P./J. 6/2000, cuyo rubro indica “HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)”.
- La existencia de fuentes de ingresos reservadas a los municipios, como sucede con las contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria. Esto ya ha sido interpretado también en la tesis P./J.53/2002, cuyo rubro dice: “HACIENDA MUNICIPAL. LAS CONTRIBUCIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA SE ENCUENTRAN TUTELADAS BAJO EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA, POR LO QUE ESOS RECURSOS PERTENECEN EXCLUSIVAMENTE A LOS MUNICIPIOS Y NO AL GOBIERNO DEL

ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1o., FRACCIÓN I, DE LA “LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE INGRESOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2002” DEL ESTADO DE SONORA)”. Esta existencia de fuentes de ingreso reservadas a los municipios se fortalece con la prohibición de que las leyes federales limiten la facultad de los estados para establecer las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y a los ingresos derivados de los servicios que preste el ayuntamiento, lo que se puede entender a una limitación al régimen de coordinación fiscal y, además, un aseguramiento de ingresos a los municipios.

- El derecho del municipio tiene al conocimiento cierto de las formas que las participaciones federales se están enterando y a exigir a la autoridad la información necesaria respecto de su contribución, lo que se ha interpretado en la tesis P./J.82/2001, cuyo rubro indica “PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN”. Por otra parte, en relación con los recursos federales, el pleno ha interpretado también el derecho de los municipios a recibirlos oportunamente, pues de lo contrario se generan intereses a la luz del principio de integridad económica de sus recursos, tal como explica la tesis P./J.46/2004, cuyo rubro dice: “RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES”.
- La prohibición de que la legislación estatal establezca o conceda exenciones en relación con las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria y a los ingresos derivados de los servicios que preste el ayuntamiento. Esta porción normativa ha sido interpretada en diversos precedentes, destacando por su importancia la tesis P./J.44/2003, cuyo rubro indica: “MUNICIPIOS. LAS EXENCIONES O CUALQUIERA OTRA FORMA LIBERATORIA DE PAGO QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES FEDERALES O LOCALES RESPECTO DE LAS CONTRIBUCIONES QUE CORRESPONDEN A LA LIBRE AD-

MINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE AQUÉLLOS, CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

- La vinculatoriedad dialéctica que provocan las iniciativas de los municipios en materia de contribuciones, por virtud de la cual las legislaturas deben tomar en cuenta dicha iniciativa y, en caso de que se aparten de ella, motivar esta situación con elementos objetivos que se plasmen en el procedimiento legislativo. Este criterio se sostiene en las jurisprudencias 122/2004 y 124/200, cuyo rubro, respectivamente, indica: “PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)”. y “HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE”.
- La facultad de aprobar su presupuesto de egresos, con base en sus ingresos disponibles, incluyendo la remuneración de sus municipales, lo que ya ha sido reconocido por el tribunal pleno en la tesis P./J.37/2003, cuyo rubro indica: “MUNICIPES. LA LEGISLATURA ESTATAL CARECE DE FACULTADES PARA APROBAR SUS REMUNERACIONES (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)”.
- La fiscalización de sus cuentas públicas por parte de las legislaturas locales, la cual se podrá desarrollar incluso durante el ejercicio fiscal en curso o abarcar otros periodos, como ha interpretado este pleno en la tesis P./J. 141/2000, cuyo rubro indica: “CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES. SU REVISIÓN POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EN PRINCIPIO, RECAE SOBRE LAS DEL AÑO ANTERIOR AL EN QUE SE PRACTIQUE, PERO PUEDE ABARCAR OTROS PERIODOS”, así como la tesis P./J.13/2001 “CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. SU REVISIÓN POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, ANTES DE CONCLUIR EL AÑO FISCAL DE QUE SE TRATE, ES

CONSTITUCIONAL”. Además, el tribunal pleno ha establecido fiscalización que no es omnímoda, sino que también está sujeta a reglas y al principio de legalidad, lo cual sucede también con la aprobación de la cuenta pública, en las tesis P./J.54/2003, cuyo rubro indica “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERVENCIÓN A LA TESORERÍA MUNICIPAL. ES INCONSTITUCIONAL LA QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUÁLES SERÁN SUS ALCANCES Y LÍMITES” y en la jurisprudencia P./J. 19/2004, de rubro: “CUENTA PÚBLICA. EL HECHO DE QUE EL INFORME TÉCNICO QUE RINDA LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DEL ESTADO DE ZACATECAS NO OBLIGUE A LA LEGISLATURA A APROBAR O RECHAZAR EN SUS TÉRMINOS AQUÉLLA, NO LA EXIME DE ACATAR EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

- El principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Al día de hoy, es dable afirmar que tenemos una Corte federalista, e incluso podemos decir municipalista. Ésta es tal vez la obra jurídica más trascendente de la actual Suprema Corte para la vida del país, y ha sido motivada por una participación activa de los municipios, los cuales han dejado la aceptación dócil de los actos u omisiones de las autoridades estatales. Sin embargo, es importante destacar que la Suprema Corte no ha defraudado las expectativas de los municipios y ha construido un verdadero valladar en torno a éstos, interpretando en los primeros precedentes, la reforma de 1983 al artículo 115 y posteriormente la reforma constitucional de 1999.

III. EL REZAGO DEL PLENO Y UNA SOLUCIÓN TEMPORAL

La Suprema Corte ha consolidado criterios muy importantes en sus primeros diez años; sin embargo, el rezago comienza a ser un problema importante.

Es un hecho notorio que el pleno tiene un cúmulo de asuntos tales que impiden su pronta resolución, pues se da prioridad a los asuntos de gran relevancia nacional, a fin de resolver los grandes problemas del país, aplazando en algunas ocasiones la resolución de los pequeños problemas que son importantes para un municipio. Esta situación, desde luego, no puede ser reprochable al tribunal en pleno, pues éste hace su máximo esfuerzo por dar una resolución pronta y de calidad a los asuntos que tiene; sin embargo, por ser humanamente imposible, no puede sacar todos los asuntos que desearía, produciendo en algunas ocasiones el retraso en la resolución y, en consecuencia, situaciones denegatorias de justicia.

Las Salas del más alto tribunal habían interpretado que, en principio, los asuntos en los que se determine el sobreseimiento de la controversia constitucional o de la acción de inconstitucionalidad, así como, por regla general, el conocimiento de los recursos interpuestos en estos medios de control de la constitucionalidad, son de su competencia

Sin embargo, recientemente se presentó una novedosa ponencia del ministro Góngora Pimentel, en la controversia constitucional 38/2005, promovida por el municipio Mama, Yucatán, presentando la resolución de fondo en la Segunda Sala, la cual fue aprobada y generó la siguiente tesis:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XXIII, Febrero de 2006

Tesis: 2a. V/2006

Página: 1541

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE TIENEN COMPETENCIA PARA RESOLVERLAS AUN RESPECTO DEL FONDO, CUANDO EN ELLAS INTERVENGA UN MUNICIPIO Y NO SUBSISTA PROBLEMA ALGUNO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL (INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO GENERAL PLENARIO 5/2001). El séptimo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Pleno de la Corte para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre

las Salas de los asuntos que le compete conocer, para una mayor prontitud en su despacho y una mejor impartición de justicia. En esta tesitura, los considerandos del Acuerdo General Número 5/2001, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, revelan como uno de sus objetivos esenciales que el Pleno destine sus esfuerzos a los asuntos de mayor importancia para el orden jurídico nacional, y en ese orden de ideas, la fracción I de su punto tercero le reserva el conocimiento de las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los recursos interpuestos en ellas, cuando sea necesaria su intervención, siendo esto último un concepto jurídico indeterminado cuya valoración y aplicación queda al prudente arbitrio de las Salas, quienes ejercerán su facultad de tal forma que se adapte a las exigencias sociales. Por otra parte, en atención a que los Municipios son quienes promueven más controversias constitucionales, a fin de propiciar una resolución más pronta de los asuntos en los que sean parte y cumplir con lo dispuesto en los artículos 17 y 94 de la Constitución Federal, el indicado acuerdo debe interpretarse en el sentido de que las Salas tienen competencia para resolver controversias constitucionales, aun respecto del fondo, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Que no subsista un problema relativo a la inconstitucionalidad de alguna norma general, ya que la declaración de invalidez relativa requiere de un quórum calificado de cuando menos 8 votos, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y b) Que se trate de alguna de las controversias constitucionales previstas en los incisos b), f), g) e i) de la fracción I del referido artículo 105, es decir, de conflictos en los que intervenga un Municipio.

Controversia constitucional 38/2005. Eliezer Juventino Hernández Ascencio, en su carácter de Presidente del Ayuntamiento del Municipio de Mama, Estado de Yucatán. 9 de diciembre de 2005. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz y Marat Paredes Montiel.

Como vemos, con esta tesis se posibilita que las controversias constitucionales sean resueltas en las Salas, siempre y cuando no se trate de normas generales y sean conflictos donde intervienen los municipios, es decir, que no esté impugnada la constitucionalidad de ninguna norma general, pues de lo contrario la competencia será siempre del tribunal en pleno, en tanto que la resolución de estos asuntos requiere de un quórum calificado

de ocho votos que exige el artículo 42 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, pues la invalidez de las normas generales requiere siempre de cuando menos ocho votos, como lo ha interpretado ya el pleno en la tesis LXII/2004⁸.

⁸ Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XX, Noviembre de 2004

Tesis: P. LXII/2004

Página: 1610

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES EN QUE SE IMPUGNAN DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN EN UN ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ MAYOR DEL QUE CORRESPONDE A LA ENTIDAD ACTORA. SI NO SE ALCANZA LA VOTACIÓN DE OCHO VOTOS, CUANDO MENOS, A FAVOR DE LA INVALIDEZ, PROCEDE SU DESESTIMACIÓN. El penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, o de los Municipios impugnadas por los Estados, la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos; por su parte, el último párrafo de la citada fracción establece que en “los demás casos”, las resoluciones sólo tendrán efectos respecto de las partes en la controversia, pero no señala si para invalidar parcialmente las normas generales de la Federación impugnadas por los Estados o Municipios, o las normas de los Estados combatidas por los Municipios, basta una votación mayoritaria simple. Ahora bien, si de la interpretación de las disposiciones sobre el control de constitucionalidad que establecen las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que la invalidez de normas generales se salvaguarda con una votación calificada de al menos ocho votos para garantizar la solidez de un criterio que habrá de producir efectos sobre la generalidad de la población, a diferencia de cuando se impugnan actos en sentido estricto, respecto de los cuales basta una votación mayoritaria simple para decidir su invalidez, por no tener una repercusión tan amplia, es indudable que toda resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que invalide normas generales, sea de manera absoluta o parcial, debe ser emitida por mayoría calificada de cuando menos ocho votos. En ese sentido, cuando la controversia constitucional es promovida por un Municipio contra una norma general de la Federación o del Estado, o por un Estado en contra de una ley de la Federación, la resolución de la Suprema Corte que declare su invalidez también requiere la votación calificada de cuando menos ocho votos, puesto que se trata de actos de la misma naturaleza, esto es, de normas jurídicas generales y, por tanto, deben regirse por la misma regla que ha sido establecida implícitamente por el legislador ordinario en los artículos 42 de la ley reglamentaria de la materia y 7o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Además, el hecho de que del referido artículo 105, fracción I, constitucional, se desprenda que la invalidez de la ley impugnada es total cuando la Federación controvierte la de un Estado o Municipio, o cuando un Estado impugne una ley municipal, mientras que es parcial cuando un Municipio

Así, sólo en estos casos operaría la regla del artículo 4o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ que no puede interpretarse de manera estricta, pues de lo contrario, en ningún caso, las Salas podría conocer de este tipo de asuntos. Asimismo, se justifica esta determinación, porque en el caso de que se impugnen actos basta para su resolución una votación mayoritaria, sin que sea necesario un quórum de votación.

El criterio anterior permite que en los conflictos en los que intervenga un municipio, los cuales tienen menor repercusión nacional, pero no por ello menos importancia, se resuelvan más rápido y a que el tribunal en pleno se desahogue y pueda resolver más pronto los conflictos regulados en las restantes fracciones de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Existe peligro de criterios contradictorios, sin embargo, en nuestra opinión, en tal caso bastará con que el siguiente asunto se lleve al tribunal en pleno, pues si se consiguen ocho votos las razones contenidas en los considerandos serán obligatorias para las Salas, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹⁰

impugne una ley federal o estatal, o un Estado controvierta una ley de la Federación, no cambia la regla de la votación calificada, porque de cualquier manera la invalidez tendrá efectos generales, ya que dichas consecuencias sólo se diferencian en su dimensión o alcance, tomando en cuenta que en la controversia constitucional y tratándose de la materia que se analiza, las partes son entes públicos que tienen un perímetro de competencia mayor o menor según se trate de la Federación, de un Estado o de un Municipio, pero en todo caso la invalidez será general dentro del contorno de la entidad que conforme a la regla constitucional corresponda. Consecuentemente, cuando a través de una controversia constitucional se impugnen disposiciones generales que rigen en un ámbito espacial de validez mayor del que corresponde a la entidad actora, si en la resolución relativa no se alcanza la votación de ocho votos, cuando menos, a favor de la invalidez de aquéllas, procede su desestimación”.

Controversia constitucional 66/2002. Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua. 17 de agosto de 2004. Mayoría de seis votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Marat Paredes Montiel.

⁹ “Artículo 4o. El Pleno se compondrá de once ministros, pero bastará la presencia de siete miembros para que pueda funcionar, con excepción de los casos previstos en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I penúltimo párrafo y fracción II, en los que se requerirá la presencia de al menos ocho ministros”.

¹⁰ “Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales milita-

Al día de hoy, la Segunda Sala ha resuelto varias controversias constitucionales, de manera más rápida y evitando que, en el caso de conflictos anuales, éstos queden sin materia, por lo que nos parece una buena solución; sin embargo, la Primera Sala aún no adopta este criterio y sigue enviando sus asuntos al pleno.

IV. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL LOCAL

Como dijimos con anterioridad, la jurisprudencia del caso Temixco es de transición, corresponda a una realidad que el día de hoy está cambiando, aun cuando no lo hace de manera definitiva y general.

Al día de hoy los Estados se han preocupado por que estos asuntos no lleguen a la Corte y se queden allá, creando nuevos medios de control constitucional local. En realidad, el principio de supremacía constitucional, prácticamente no existía en los Estados, puesto que no había manera de hacer cumplir la Constitución local, posibilidad que, como hemos estudiado, apenas se empieza realizar, paradójicamente, a través de la controversia constitucional federal. Sin embargo, al día de hoy son muchos los Estados que cuentan ya con medios jurisdiccionales de control constitucional local.

La justicia constitucional local es una pieza fundamental para la consolidación de un verdadero Estado constitucional de derecho, es plenamente coexistente con la justicia constitucional federal. Con frecuencia se escucha entre los estudiosos de la materia que debemos apoyar a la justicia constitucional local. Pero ¿cómo hacer para que esto sea una realidad?

El primer paso puede ser una reforma constitucional al artículo 116 que establezca la obligación a los estados de contar con tribunales constitucionales locales, estableciendo la posibilidad de que la Suprema Corte actúe de manera subsidiaria en aquellos Estados que decidan no regular este instituto.

Los siguientes pasos son responsabilidad de los propios estados.

La primera responsabilidad para que tengan éxito es optar por diseñar una magistratura constitucional incluyente y plural que se integre por los abogados, jueces y académicos más prestigiados de la entidad federativa.

res, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

Asimismo, la segunda responsabilidad es de los propios órganos de justicia constitucional, los cuales deben tener una posición activa y novedosa, que genere confianza en los gobernados, en los poderes estatales, pero sobre todo en los municipios, quienes son los promoventes por excelencia de la controversia constitucional federal.

Así, su reto es igualar o superar los alcances de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha tutelado de manera eficiente a los municipios. Sus criterios deben demostrar autonomía e imparcialidad y estar argumentados de manera tal que puedan ser poco cuestionables por la academia y la sociedad, o bien contener los elementos indispensables que generen un debate sano en su torno.

Sería muy peligroso que los tribunales constitucionales locales se crearan para solapar cacicazgos y dar tan sólo una apariencia de jurisdicción, con la finalidad esencial de evitar que los conflictos locales lleguen a la Corte.

V. POSIBILIDADES DE COEXISTENCIA ENTRE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL FEDERAL Y LA LOCAL

En una primera etapa, consideramos que la Suprema Corte debe conocer de controversias constitucionales respecto de actos, actuando como un tribunal revisor de los criterios de los tribunales constitucionales locales; sin embargo, esto debe ser sólo una etapa breve de transición, en tanto estos órganos verdaderamente se consolidan, cuya duración debería estar determinada por un precepto transitorio, si se realizara a través de una reforma al artículo 116 constitucional.

En esta etapa puede presentarse el conflicto de que lo impugnado ante la instancia de control constitucional local sea una norma general, y esto será verdaderamente delicado. Si el tribunal constitucional local decidió la constitucionalidad de una norma o su inconstitucionalidad, o bien desestimó la controversia constitucional ¿puede la Suprema Corte ordenar al tribunal que revoque su sentencia y decrete la validez o invalidez de una norma local? Creo que en este caso la Suprema Corte debe abstenerse del control por vía indirecta, es decir, como revisor de las sentencias del tribunal constitucional local, y solamente entrar a este tipo de controversias cuando se plantee vía directa, es decir, cuando el conflicto haya sido planteado directamente ante la Suprema Corte de Justicia y solamente mientras permanezca el criterio Temixco.

Si esta situación se presenta, pueden existir contradicciones entre los criterios que establezca la Suprema Corte sobre la interpretación constitucional local y los criterios de los tribunales constitucionales locales. Esta situación, aun cuando no sea muy federalista, debe resolverse, en principio, a favor de la Suprema Corte de Justicia, pues en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, sus consideraciones son obligatorias para los tribunales constitucionales locales.

Ahora bien, cuando se combata la sentencia de un tribunal constitucional local en una acción de inconstitucionalidad, aun cuando considero que es difícil que este tipo de conflictos se pueda llevar a la controversia constitucional porque al ser la primera un medio de control abstracto existirían dificultades para acreditar el interés en la controversia constitucional. Sin embargo, si esto sucediera la Corte debería declinar este control, en una autocontención.

En esta fase sería determinante el papel de los tribunales constitucionales locales y de la conscientización de las partes para evitar que los asuntos sigan llegando a la Suprema Corte. El principal impulso para un real federalismo debe venir desde los estados, de la confianza que éstos generen, y no de la Federación.

Por otra parte, en una segunda etapa, debe existir una reforma constitucional que modifique el criterio Temixco, de manera tal la Suprema Corte ya no pueda conocer de asuntos en los que se planteen violaciones a la Constitución o a la legislación secundaria local. Además, esta reforma debe acompañarse de una especie de *certiorari* que permita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizar una selección de casos, de manera tal que sólo conozca vía controversia constitucional judicial, es decir, de resoluciones de los tribunales constitucionales locales, cuando se trate de problemas verdaderamente importantes y trascendentes, que puedan poner en peligro precisamente el régimen federal.

No tengo duda que es indispensable concluir que la justicia constitucional local es básica y fundamental para la verdadera consolidación de un auténtico Estado constitucional de derecho, pero tenemos que optar por una auténtica justicia constitucional local, para lo cual es necesario transitar a través de etapas que permitan que la magistratura constitucional funcione de manera correcta, a fin de llegar a un federalismo verdadero.