



La controversia constitucional y el Municipio

CARLOS FERRER SILVA*

INTRODUCCIÓN

La prosperidad del Municipio es fundamental en el desarrollo de nuestra República y elemento básico de la vida democrática de nuestra nación, por tanto, el progreso de este nivel de gobierno y el respeto a sus derechos constitucionalmente otorgados se torna en una condición *sine qua non* para lograr la justicia social entre los mexicanos.

A pesar de la trascendencia del Municipio en la vida de nuestro país, hasta antes de la reforma al artículo 105 de nuestra Carta Magna en diciembre de 1994, éste se encontraba, inexplicablemente, en un lamentable estado de indefinición e indefensión jurídica en contra de los constantes atropellos y reiteradas transgresiones por parte de los estados y la Federación, por no contar con un medio de defensa idóneo para reclamar ante una instancia jurisdiccional la conculcación de los derechos que expresamente establece la Constitución federal a su favor.

La reforma del 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, legitimó al Municipio para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación a reclamar la violación a sus derechos, a través del proceso jurisdiccional de la controversia constitucional.

Es plausible el hecho de que nuestra Constitución federal contemple un medio de defensa para el Municipio, las necesidades municipales, los avances y participación política del país, hacían de la defensa jurisdiccional del Municipio una reforma constitucional impostergable.

En el presente ensayo se pretende realizar un estudio de la controversia constitucional, para luego analizar el estado de indefensión jurídica en que se encontraba el Municipio hasta antes de la reforma precisada, para concluir, precisamente, con la defensa de los derechos del Municipio a través de dicho proceso jurisdiccional.

La intención del escrito no es otra sino poner de manifiesto la importancia de proteger y garantizar los derechos municipales, en aras de rescatar al Municipio mexicano del incuestionable retraso en el que se encuentra.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana. Secretario Auxiliar de Acuerdos en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

CONCEPTO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Si bien el artículo 105 constitucional refiere los supuestos de procedencia de la controversia constitucional y las partes legitimadas para ello, es nula en cuanto a proporcionar una definición de dicho procedimiento. Al respecto el maestro Juventino V. Castro apunta:

“Las controversias constitucionales son procedimientos planteados en forma de juicio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, accionables por la Federación, los estados, el Distrito Federal o cuerpos de carácter municipal, y que tienen por objeto solicitar la invalidación de normas generales o de actos no legislativos de otros entes oficiales similares, alegándose que tales normas o actos no se ajustan a lo constitucionalmente ordenado; o bien reclamándose la resolución de diferencias contenciosas sobre límites de los estados; con el objeto de que se decrete la legal vigencia o la invalidez de las normas o actos impugnados, o el arreglo de límites entre estados que disienten; todo ello para preservar el sistema y la estructura de la Constitución Política”.¹

A su vez el Doctor Cárdenas Gracia establece lo siguiente:

“Las controversias constitucionales son procesos de resolución de conflictos entre órganos y poderes, y para algunos, su objeto no es necesariamente la asignación de competencias controvertidas, aunque es indudable que la mayoría de esos procesos persigue tal propósito”.²

De las definiciones anteriores concluimos que la controversia constitucional es un juicio promovido por las entidades legitimadas en la fracción I del artículo 105 constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el objeto de impugnar actos *lato sensu*, ya sean positivos, negativos u omisiones de otras entidades que transgredan el orden constitucional en su perjuicio.

No debemos dejar de señalar que los actos que legitiman a un órgano, poder o entidad, pueden ser positivos, negativos u omisiones. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo el siguiente criterio:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES. De la lectura de los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 y 21 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del citado precepto constitucional, se advierte que corresponde conocer a la suprema Corte de Justicia de la Nación de las controversias constitucionales que se susciten entre las entidades, poderes u órganos que se preci-

¹ CASTRO, Juventino, V., El Artículo 105 Constitucional, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 61.

² CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., “El Municipio en las Controversias Constitucionales”, revista PEMEX LEX Revista Jurídica de Petróleos Mexicanos, Nos. 101-102, noviembre-diciembre, México, 1996 p. 34.

san en la fracción I del artículo 105 constitucional y en el artículo 10 de su Ley Reglamentaria, sobre la constitucionalidad y de sus actos o disposiciones generales, sin que hagan distinción alguna sobre la naturaleza de los actos que pueden ser objeto de la acción, por lo que al referirse a dichos dispositivos en forma genérica a "actos", de entenderse que éstos pueden ser positivos, negativos y omisiones.

Controversia constitucional 3/97. Ayuntamiento Constitucional de Berrizábal, Estado de Chiapas. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos.

PARTES EN EL JUICIO

El propio artículo 105, fracción I, de manera limitativa establece quiénes son las entidades facultadas para iniciar un juicio de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Destacamos los incisos b), f), g), i) y j), de dicho artículo por ser los que disponen la participación del Municipio, y que a continuación se transcriben:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un Municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un Municipio;*
- g) Dos municipios de diversos estados;*
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y*
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.*

Por otra parte, la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, en su artículo 10 establece:

Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

- I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;*
- II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;*
- III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse. y*

IV. El procurador general de la República.

De conformidad con lo señalado en el artículo 10, el Municipio podrá ser parte en el juicio de controversia constitucional, ya sea como actor, demandado o tercero interesado.

Al respecto, conviene tener en cuenta el siguiente criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.

De la finalidad perseguida con la figura de la controversia constitucional, el espectro de su tutela jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que podrán tener legitimación activa para ejercer la acción constitucional a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera genérica: la Federación, una entidad federada, un Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución federal); el Poder Ejecutivo federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (poderes federales); los poderes de una misma entidad federada (poderes locales), y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.

P.LXXIII/98

Solicitud de revocación por hecho superveniente en el incidente de suspensión relativo a la controversia constitucional 51/96. Gabriel Hinojosa Rivero y Marcial Benigno Felipe Campos y Diez, en su carácter de presidente municipal y síndico, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio de Puebla, del Estado de Puebla, contra el gobernador y el Congreso del propio Estado. 16 de junio de 1998. Unanimidad de diez votos (impedimento legal Mariano Azuela Güitrón). Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Roberto Lara Hernández.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número LXXIII/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, diciembre de 1998. Tesis: P.LXXIII/98 Página: 790. Tesis Aislada.

INTERÉS JURÍDICO Y REPRESENTACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONTROVERSIAS MUNICIPAL

Sabedores de que el concepto de interés jurídico tiene distintas acepciones e interpretaciones dentro del medio jurídico, en nuestro caso nos limitamos a definir el interés jurídico del Municipio en el juicio de controversia constitucional, como el derecho subjetivo tutelado en la Constitución que faculta al Municipio para ejercer la acción jurisdiccional para defensa de sus derechos.

Ahora bien, para que un Municipio pueda excitar al órgano jurisdiccional, es necesario que se den los siguientes supuestos básicos:

1. Que exista una transgresión o quebranto constitucional en perjuicio directo del Municipio.
2. Que la violación constitucional se le atribuya a cualquier entidad de las enlistadas en la fracción I del artículo 105 constitucional.

En este orden de ideas, afirmamos que quien tiene interés jurídico tiene legitimación para comparecer en juicio; legitimación que deberá ser estudiada en la sentencia definitiva, a lo anterior sirve la siguiente tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SIMPLE MANIFESTACIÓN DE FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DEL ACTOR NO JUSTIFICA EL DESECHAMIENTO DE LA ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL.

La legitimación en la causa se identifica con la vinculación que existe entre quien invoca un derecho sustantivo y el derecho mismo que se hace valer ante los órganos jurisdiccionales cuando ese derecho se estima violado o desconocido; por tanto, este tipo de legitimación incide generalmente en la cuestión de fondo planteada y, por ende, no debe deducirse tal aspecto en el auto de inicio para determinar el interés jurídico del promovente. En consecuencia, si en la demanda de controversia se aduce invasión de competencias entre dos o más niveles de gobierno, estableciendo con ello la litis constitucional propuesta, y cuyo análisis implicaría deducir anticipadamente el derecho que le asiste a cada una de las partes, se concluye entonces que dicha cuestión debe ser materia de estudio de la sentencia definitiva y no del auto de inicio del Ministro instructor, por lo que la falta de legitimación en la causa por esta razón no puede constituir motivo de improcedencia manifiesto e indudable para justificar el desechamiento de la demanda en términos del artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1ª III/98

Recurso de reclamación 103/97, relativo a la controversia constitucional 25/97. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla. 3 de diciembre de 1997. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VII, febrero de 1998. Tesis: 1ª III/98 Página: 336. Tesis Aislada.

Es fundamental no confundir y establecer con claridad que es el Municipio como entidad u órgano de gobierno y no sus integrantes el legitimado para comparecer en juicio,

concepto distinto a la representación en juicio que se estudiará en seguida, para mayor claridad cito la siguiente ejecutoria:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO SE RECLAMA UN REGLAMENTO EXPEDIDO POR EL AYUNTAMIENTO EN SU CONJUNTO, CORRESPONDE A LOS SÍNDICOS Y NO AL PRESIDENTE Y AL SECRETARIO MUNICIPALES (LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA).

El artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10 de su Ley Reglamentaria, establecen una enumeración de los entes, poderes u órganos legitimados en la causa para fungir como actores, demandados o terceros interesados en las controversias constitucionales, de tal suerte que si se reclama un reglamento municipal expedido por el Ayuntamiento en su conjunto, el presidente y el secretario municipales carecen de legitimación pasiva en la causa para fungir como entes demandados, en función de que las fracciones del precepto constitucional señalado se refieren al Municipio, como órgano representado políticamente por el Ayuntamiento, y no a sus integrantes en lo particular. En los términos de los artículos 22, fracción II y 40, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca y de la tesis P./J. 22/97 publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, abril de 1997, página 134, la legitimación procesal recae en los síndicos.

P./J. 78/98

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de procurador general de justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el presidente y el secretario municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 78/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 2/98 aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 316.

Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Época: Novena Época. Tomo VIII, diciembre de 1998. Tesis: P./J. 78/98 Página: 823. Tesis de Jurisprudencia.

En tratándose de la representación del Municipio en la controversia constitucional, reproducimos a continuación lo que se dispone en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional:

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

El artículo 11 nos obliga a estudiar las leyes orgánicas municipales de cada una de las entidades federativas, que en ejercicio de las facultades de los artículos 115 y 116 constitucionales promulgan. Es común, en la mayoría de los municipios, que sea el síndico el representante, aunque puede ser también el propio presidente municipal.

DE LOS INCIDENTES Y DE LA SUSPENSIÓN

Durante la sustanciación del juicio, la Ley Reglamentaria en el artículo 12 permite la interposición de incidentes, haciendo la distinción en lo que respecta a la tramitación de aquellos de especial pronunciamiento y aquellos que no lo son, dentro de los primeros se encuentran el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos que serán resueltos en audiencia, dictándose la resolución que corresponda, a diferencia de los segundos que serán resueltos en sentencia definitiva, lo anterior por razones de economía procesal para evitar detener el procedimiento por cuestiones irrelevantes al fondo del negocio jurídico.

Ahora bien, la propia ley en sus artículos 14, 15, 16, 17 y 18 establece la suspensión, figura que bajo nuestro muy particular punto de vista es muy similar a la "suspensión provisional" en el juicio de amparo, siendo conveniente destacar características propias importantes:

- a) Se concede de oficio o a petición de parte;
- b) Dictada por el Ministro Instructor en cualquier momento antes de la Sentencia definitiva;
- c) No podrá otorgarse cuando la controversia verse sobre normas generales;
- d) Será tramitada por vía incidental;
- e) No podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;
- f) La Sentencia interlocutoria que conceda la suspensión deberá estar debidamente fundada y motivada, especificando con claridad los alcances y efectos de la misma.

DE LA IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

Bajo el capítulo III de la Ley Reglamentaria se enuncian las causales de Improcedencia y Sobreseimiento, por la claridad e importancia de los preceptos en mención los transcribimos a continuación:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio.

Como se puede leer del artículo 19, las causales de improcedencia son similares a las del juicio de amparo, y se resumirían en las siguientes:

- a) En contra de resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- b) Materia Electoral, que como se vera más adelante con mayor detenimiento nos oponemos a excluir dicha materia de la controversia constitucional;
- c) Litispendencia;
- d) Sentencia firme;
- e) Cuando no se haya agotado el principio de definitividad.

INSTRUCCIÓN

Veremos de manera somera las partes más importantes de la Instrucción, el estudio detenido y sistemático corresponde a los estudiosos de la disciplina de "Derecho Procesal Constitucional" objeto distinto a los fines de este trabajo.

i) Presentación de la demanda. Presentada la demanda en términos de los artículos 21 y 22, y en su caso la contestación o contra demanda, el presidente de la Suprema Corte turnará la misma a un ministro que será designado como Ministro Instructor, pudiendo en su caso admitir o desechar, así como prevenir a las partes, puede además llamar a

juicio al procurador. Al igual que en el juicio de amparo se llevará a cabo una audiencia única en donde las partes deberán ofrecer y desahogar pruebas y formular alegatos.

La falta de contestación presume como ciertos los hechos expuestos por la parte promovente.

ii) Pruebas. El artículo 31 menciona que serán admitidas todas las pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho.

SUPLENCIA DE LA QUEJA

A pesar de que los preceptos que establecen la suplencia de la queja se encuentran bajo el capítulo VI, relativo a las sentencias, consideramos oportuno hacer el estudio por separado.

Los artículos 39 y 40 de la multicitada Ley Reglamentaria a la letra dicen:

Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

Aprobamos la teleología de la suplencia de la queja, en virtud de que los asuntos ventilados en las controversias constitucionales son en la mayoría de los casos complejos, de gran importancia y con consecuencias trascendentes para el Municipio. La Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante del orden constitucional está obligada a velar por la correcta aplicación de la ley buscando siempre la justicia. Pensar en juicios de controversia constitucional en que por errores de los redactores, abogados o representantes de las partes se transgredan derechos constitucionales con consecuencias perjudiciales ya sean económicas, políticas, o sociales para —en nuestro caso— el Municipio sería olvidar los principios básicos de derecho y sobre todo de justicia social.³

Estamos conscientes de las variadas y opuestas opiniones que existen al respecto, sin embargo creemos que por tratarse de juicios de especial delicadeza por la naturaleza del mismo, se justifica la intervención del órgano jurisdiccional.

DE LAS SENTENCIAS

Hernández Chong-Cuy menciona que la sentencia puede ser de tres categorías distintas:

- a) Las que decreten el sobreseimiento;
- b) Las que declaren la invalidez de la norma o acto impugnado, y en su caso;

³ Vid. La interesante exposición al respecto de CASTRO, Juventino V., *Ibidem*, pp. 87-116.

c) Las que absuelvan o condenen a las partes.⁴

Según lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Reglamentaria las sentencias deberán contener:

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreesimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

Merece especial atención la fracción IV por dos razones:

La primera consiste en que, siendo juicios de total importancia para las partes involucradas, la sentencia debe ser sumamente precisa para fijar los alcances y efectos de la misma, así como los órganos obligados a cumplirlas, y la segunda razón que cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

El efecto *erga omnes* que puede llegar a tener la sentencia está contemplado en el artículo 42, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, que dice lo siguiente:

Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

⁴. HERNÁNDEZ CHONG-CUY, María Amparo, "La defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales", Universidad Panamericana, sede Guadalajara, México, Escuela de Derecho, 1998.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

El multicitado doctor Juventino V. Castro opina:

“...En caso de que se dicte sentencia definitiva, en una controversia, y de que seis o siete ministros establecieran “razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias” que se hubieren dictado por mayoría —pero no la suficiente para resolver el fondo de la cuestión—, no serán obligatorios esos criterios mayoritarios contenidos en las sentencias, para las Salas de la propia Corte, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales; pero ni siquiera podrá considerársele como una sentencia: Su desestimación más bien se parecería a un sobreseimiento, o sea a la conclusión de una instancia sin resolverse a favor o en contra el fondo del asunto...”⁵

Así, las declaraciones de invalidez aprobadas por lo menos por ocho ministros de la Corte, tendrán efectos generales en los casos previstos en el artículo 42 de la Ley Reglamentaria, como lo son en aquellas controversias que se susciten debido a disposiciones generales de los estados y municipios impugnadas por la Federación o en aquellos casos establecidos en los incisos c), h) y k) del artículo 105 constitucional.

Lo anterior es una innovación en el sistema jurídico mexicano, pues al poder invalidarse con efectos generales una norma, se abre paso a una nueva modalidad en la que la Suprema Corte fija criterios con efectos *erga omnes*.

De lo anterior se puede establecer que:

- a) En las controversias, se pueden impugnar actos, normas de carácter general, emitidas o promulgadas por una entidad, poder u órgano de gobierno público, además puede conocerse también de conflictos contenciosos respecto de cuestiones limítrofes entre los estados;
- b) Las declaratorias de desestimación se dan cuando no se alcance el mínimo de ocho votos, pero alcanzándose la declaratoria de la Corte respecto de la invalidez de una norma general, tendrá efectos generales y será obligatorio para las Salas de la propia Corte, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común, de los estados y del Distrito Federal, así como administrativos y del trabajo;
- c) En cuanto al cumplimiento de las resoluciones en las controversias constitucionales, el propio artículo 105 establece que en caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán en lo conducente, los procedimientos estable-

⁵ CASTRO, Juventino V., *op. cit.* pp. 117-118.

cidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución; dicho artículo es el referente a la repetición del acto reclamado en el juicio de amparo y al respecto dice que si la autoridad insiste en la repetición del acto reclamado o trata de eludir la sentencia y la Corte estima que dicha conducta es inexcusable, la autoridad deberá ser removida de su cargo y consignado al juez de distrito correspondiente, si dicha conducta, es excusable, la Corte requerirá a la autoridad responsable, previa declaratoria de incumplimiento, y le otorgará un plazo específico para ejecutar la sentencia; si después de esto, la autoridad no ejecuta la sentencia, se procederá en los términos anteriormente señalados.

Por su parte el artículo 46 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, constriñe a las partes a informar en cierto plazo al Presidente de la Corte el cumplimiento de la sentencia quien resolverá si aquella ha quedado debidamente cumplida, y en el artículo 50 del mismo cuerpo de leyes establece que no podrá archivarse ningún expediente sin que quede cumplida la sentencia o se hubiere extinguido la materia de la ejecución.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

No es una casualidad el hecho de tratar este tema al final del presente capítulo, consideramos que para definir y entender correctamente la naturaleza jurídica de la controversia constitucional, antes había que recorrer varios puntos conceptuales y de tipo normativo. En virtud de lo anterior afirmamos que:

- a) La controversia constitucional, tanto por su objeto, alcance y substanciación, se trata de un procedimiento o juicio jurisdiccional, pues contiene todos los elementos del mismo: actor, demandado, autoridad jurisdiccional, pruebas, incidentes, alegatos sentencia definitiva, y recursos;
- b) La Suprema Corte de Justicia como garante del orden constitucional es competente para conocer y resolver en única instancia de la controversia constitucional.

Se trata de un verdadero juicio cuyo fin es la solución a los derechos controvertidos por las entidades facultadas para tal efecto por el artículo 105 constitucional fracción I y en defensa de los derechos que la misma les otorga, cuya única autoridad competente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tratándose exclusivamente de derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o derivados de ésta, sin incluir derechos controvertidos contenidos o derivados en normas locales.

De forma atinada Hernández Chong-Cuy señala:

“...Así observamos las dos perspectivas de las controversias constitucionales: (i) por un lado, podemos ubicar dicha acción entre los mecanismos de protección y efectividad del federalismo; como una respuesta de la normatividad a los conflictos que da lugar la organización política del Estado, y (ii) por otro lado, como instrumentos de justicia constitucional, pues tiene por objeto hacer efectivo el texto de la carta fundamental y restablecer el orden que señala la misma

invalidando la disposición o acto de autoridad que la vulnera o pretende hacerlo, a favor, inmediatamente de la entidad que es perjudicada con él, y mediatamente de todos los elementos que conforman el Estado”.⁶

INDEFENSIÓN DEL MUNICIPIO HASTA ANTES DE LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1994 AL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL

Paradójicamente, la célula básica y el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía se encontraba jurídicamente desprotegido ante las constantes violaciones a su autonomía por parte de las autoridades estatales y federales. Veamos la redacción del artículo 105 constitucional hasta antes de las reformas del 31 de diciembre de 1994.

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más estados; entre uno o más estados y el Distrito Federal, entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más estados, así como aquellos en la que la Federación sea parte en los casos que establezca la ley.

Sin encontrar una lógica explicación, el Municipio no estaba legitimado como parte en la controversia constitucional, dejándolo en un claro estado de indefensión en contra de actos del Estado o la Federación.

Se intentó definir, en repetidas ocasiones, la naturaleza jurídica del Municipio; algunos, en su afán por otorgar al Municipio un medio de defensa jurídica, intentaron definir al Municipio como un “poder”, para efectos de tener derecho al juicio de controversia constitucional, empero, en repetidas ocasiones, mediante diversas tesis jurisprudenciales, se le negó al Municipio dicha atribución. Sirve de ejemplo la siguiente tesis de jurisprudencia en la que se determinó que el Municipio no era un “poder” para efectos de la controversia constitucional:

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. *Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, por consiguiente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no contribuyen a los municipios el carácter de poder político a que se contrae al artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un Ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquella está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.*

⁶ HERNÁNDEZ CHONG-CUY, María Amparo, *La defensa jurisdiccional del Municipio y las controversias constitucionales*, op. cit., p. 56.

*Quinta Época: Tomo XLV, p. 3577. Controversia constitucional 2/19358 entre el Ayuntamiento de la ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Propio Estado. Promovido por Carrillo Javier Arnaldo, en funciones de presidente municipal. Unanimidad de 17 Votos. Tesis relacionada con Jurisprudencia 117/85
Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo XLV. Tesis, p. 3577. Tesis Aislada.*

Como se lee, se le niega al Municipio la calidad de poder político, limitándolo en la legítima protección y defensa de sus derechos.

Una vez determinado en distintas tesis que el Municipio no tenía el carácter de “poder” para efectos del juicio de controversia constitucional, se buscó defender al Municipio a través del juicio de amparo, supuesto que se estudia en el apartado que sigue.

LA DEFENSA DEL MUNICIPIO Y EL JUICIO DE AMPARO

La Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, en su artículo 9º establece:

*Artículo 9º. 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 afecten los intereses patrimoniales de aquéllas.
Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.*

Con base en lo dispuesto en el artículo transcrito, se buscó la defensa del Municipio a través de nuestro valioso juicio de amparo, sin embargo, debemos dejar claro que los efectos protectores del juicio de amparo no abarcan la defensa jurisdiccional de los derechos constitucionales del Municipio.

En efecto, el artículo 9º de la Ley de Amparo se refiere a los intereses “patrimoniales” exclusivamente. En adición a lo anterior, debemos tener presente que el amparo, como menciona el Doctor Burgoa Orihuela, persigue dos finalidades diferentes, que, a su vez importan dos casos específicos distintos de su procedencia, a saber: a) cuando por ley o actos de cualquier autoridad *se viole alguna garantía individual* (fracción I), y b) cuando por leyes o actos autoritarios *se altere el régimen competencial establecido por la Constitución entre las autoridades federales y las de los estados.*⁷

El juicio de amparo protege a particulares en contra de actos *lato sensu* de la autoridad que lesiona sus garantías constitucionales, y como caso único a las personal morales oficiales cuando se violen en su perjuicio derechos privados.

⁷ BURGOA O., Ignacio, *El juicio de Amparo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 143.

Ambos supuestos no son suficientes ni jurídicamente aplicables para la defensa de los derechos que nuestra Carta Magna otorga al Municipio.

En efecto, el juicio de amparo no es el medio de defensa idóneo para la protección de los derechos constitucionales del Municipio, y la diferencia entre este medio de defensa y la controversia constitucional radica en la naturaleza de los demandantes; mientras que en el primero los legitimados son particulares y excepcionalmente personas morales oficiales, en la controversia constitucional, los promoventes son siempre las entidades que el artículo 105 fracción I de la Constitución enumera.

Sirven a lo anterior las siguientes jurisprudencias:

AYUNTAMIENTOS, CUANDO PUEDEN SOLICITAR AMPARO. *El artículo 9º de la Ley de Amparo autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados, frente a los abusos del poder público, pero no capacita a las oficinas públicas o departamentos de estado para entablarlo con objeto de protegerse contra otros departamentos también de estado. Ahora bien, si un Ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de derechos privados, sino como entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para que sean incautados los arbitrios del Municipio debe sobreseerse en dicho amparo.*
Quinta Época:

Tomo LXXII, p. 6144, el Ayuntamiento de Tuxpan, Ver.

Tesis relacionada con Jurisprudencia 148/85, Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo LXXII. Tesis, p. 6144. Tesis Aislada.

AYUNTAMIENTOS, NO PUEDEN PEDIR AMPARO CUANDO TRATAN DE PROTEGER DERECHOS POLÍTICOS (DEMARCACIÓN DE LÍMITES). *El artículo 9º de la Ley de Amparo, autoriza a las personas morales oficiales para promover el juicio de garantías en defensa de sus derechos privados lesionados por el poder público, pero no capacita a las entidades públicas para entablarlo con objeto de proteger derechos políticos. Ahora bien, si un Ayuntamiento, promueve juicio de amparo contra un decreto que marca los límites entre un Municipio y otro, esto es, si se trata de la resolución de un conflicto de carácter político suscitado entre ambos municipios, es indiscutible que obra como entidad pública y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, pues por ningún concepto pueden considerarse como derechos privados los que se relacionan con la demarcación territorial de los municipios, por lo que, dicho juicio constitucional, debe sobreseerse.*

Amparo administrativo en revisión 3328/42. Ayuntamiento de San Nicolás. 22 de julio de 1942. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Octavio Mendoza González. Relator Gabino Fraga.

Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Época: Quinta Época. Tomo LXXIII. Tesis: Página: 1863. Tesis Aislada.

EL "AMPARO MEXICALI"

Visto que el Municipio no era considerado como "poder", para efectos de acreditar su legitimación en la controversia constitucional, y que el juicio de amparo era "insuficiente" para que el Municipio reclamara jurisdiccionalmente sus derechos, por tanto, el presente apartado está destinado el estudio del amparo promovido por el Ayuntamiento de Mexicali en contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del gobierno de Baja California en el año de 1991 por la importancia y trascendencia del mismo. La fuente de nuestro breve estudio es el interesante estudio hecho por la estudiosa del tema María Amparo Hernández Chong-Cuy en su magnífica obra "La defensa jurisdiccional del Municipio".⁸

Como antecedente tenemos un conflicto suscitado entre el Ayuntamiento de Mexicali y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California, a causa de la publicación de un decreto en donde se reducía el porcentaje de participaciones derivadas al Ayuntamiento. Inconforme con este acto el Municipio de Mexicali determinó inconformarse acudiendo al juicio de amparo ante un juez de distrito, mismo que sobreseyó el asunto argumentando que el Ayuntamiento acudía a la protección de la justicia federal en su carácter de persona moral oficial en funciones de derecho público, como "entidad soberana", y el artículo noveno de la Ley de Amparo sólo permitía la procedencia de este tipo de juicios cuando acudieran con motivo de sus relaciones de derecho privado.

Inconforme con la resolución anterior, el Municipio decidió interponer el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación aduciendo como principales agravios los que se mencionan:

- a) Que el Municipio no era poder, no tiene las características de entidad soberana y, por tanto, debía proceder el juicio de garantías a su favor;
- b) La no aplicación de la teoría "ficticia" de la doble personalidad;
- c) Estado de Indefensión del Municipio al ser improcedente el juicio de controversia constitucional;
- d) Afectación del "Patrimonio" del Municipio;
- e) Ausencia de fundamentación legal para gozar del carácter de poder.

Resultan interesantes los agravios argumentados por el Municipio promovente, sin embargo, lo destacado de la revisión del amparo presentado por el Municipio de Mexicali, fue el voto particular formulado por el ministro Mariano Azuela Güitrón en la sentencia definitiva, que a pesar de confirmar el sobreseimiento decretado por el juzgado de distrito, realiza un estudio que marca un parteaguas en la defensa jurisdiccional del Municipio en México, concluyendo en oposición a los propios criterios anteriores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Municipio sí era "poder", y por ende la

⁸ HERNÁNDEZ CHONG-CUY, María Amparo, *op. cit.*, pp. 49-54.

vía legal para su defensa era lo previsto por el artículo 105 constitucional y, por tanto, tiene legitimación para acudir ante la Corte en vía de controversia constitucional.

La sentencia anterior cobra especial importancia, pues no sólo contradice los propios criterios de la Corte en el sentido de que el Municipio no es poder, sino que también confirma el hecho de que el juicio de amparo no es procedente en la defensa de los derechos municipales, y que la vía jurídica idónea para la defensa de los derechos municipales es la controversia constitucional.

EL MUNICIPIO Y SU LEGITIMACIÓN EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL

Finalmente, con la reforma de 1994 al artículo 105 constitucional, se legitimó al Municipio para que reclamara mediante la controversia constitucional la violación a sus derechos.

Con base en lo anterior, en el artículo 105 se estableció los supuestos en los que el Municipio podría ser parte de la controversia constitucional, y que son:

Controversias entre la Federación y un Municipio

El inciso b) de la fracción I del artículo 105 constitucional establece como una de las hipótesis normativas en donde el Municipio toma parte aquellas en las que se ven involucradas la Federación y un Municipio.

En este supuesto el Municipio puede ser parte actora cuando por virtud de un acto de la Federación se violen en su perjuicio derechos consagrados en nuestra Carta Magna, o puede ser parte demandada cuando el Municipio invada la esfera competencial de la Federación quebrantando el orden jurídico constitucional.

Controversias entre el Distrito Federal y un Municipio

Este supuesto establece los posibles conflictos constitucionales que se pudieren dar entre el Distrito Federal y un Municipio, cabe destacar aquí la importancia de este supuesto, ya que el Distrito Federal tiene en colindancia o cercanía a distintos municipios de otros estados, y por las múltiples y complejas relaciones y necesidades, principalmente de servicios públicos, se llevan a cabo convenios y acuerdos en donde con facilidad se podrían violar en perjuicio del Distrito Federal o del Municipio derechos constitucionales.

Controversias entre dos municipios de diversos estados

Éste es el único supuesto establecido en nuestra Carta Magna en el que dos municipios participan en la controversia constitucional.

Ambos municipios comparecen ante nuestro más alto tribunal a defender sus derechos sin injerencia alguna de las entidades federativas a las que pertenecen, limitando el problema a un conflicto jurídico, aunque de facto sabemos de las posibles negociaciones

políticas que pudieran existir, y que no criticamos cuando son por el bien de ambos municipios sin presiones políticas de ninguna de las partes.

Controversias entre un Estado y uno de sus municipios

Este supuesto redactado bajo el inciso i) del artículo 105, contempla la posibilidad de una controversia entre un Estado y un Municipio, supuesto de especial importancia, habida cuenta de que gran parte de los abusos en detrimento del Municipio se llevan a cabo por el Estado al que pertenecen, la presente hipótesis es una opción de defensa real para que el Municipio defienda en juicio sus intereses y derechos, por lo que bajo nuestra perspectiva representa si no el más, uno de los más importantes incisos de la reforma de 1994 por las razones antes expuestas.

Controversias entre un Estado y un Municipio de otro Estado

Bajo este supuesto se prevé la posibilidad de una controversia constitucional entre un Estado y un Municipio de otro Estado, supuesto en el que ambos comparecen ante nuestra máxima Corte a dirimir sus conflictos, no sobra decir que el Municipio no requiere de la autorización del Estado al que pertenece, pues su comparecencia se da en su carácter de entidad autónoma y con la legitimación que la propia Constitución le otorga.

CONCLUSIONES

Como resultado de una inminente necesidad de dar legitimación expresa y plasmada en la Constitución al Municipio, para que por medio del juicio de controversia constitucional defendiera sus derechos, se llevaron a cabo reformas a la Constitución, específicamente al arábigo 105 constitucional, dotando al Municipio de personalidad para ser sujeto activo, pasivo o tercero interesado en la controversia constitucional.

Para nadie es extraño los abusos cometidos en contra del Municipio durante mucho tiempo, la necesidad de dotar al Municipio de un medio de defensa idóneo consagrado clara y expresamente en la Constitución era hasta antes de diciembre de 1994 una necesidad que no podía esperar más tiempo, nos es difícil entender cómo nuestros legisladores dejaron pasar tantos años antes de llevar a cabo una reforma de tan especial importancia. Las razones políticas y económicas que detuvieron a nuestros legisladores y a los ministros de la Suprema Corte de Justicia a desestimar el carácter del Municipio para defender sus derechos en juicio, no son materia del presente trabajo, sin embargo sí condenamos el hecho de que el Municipio se encontraba en estado de indefensión soportando las brutales embestidas de la Federación y de los estados de la República.

La reforma tiene un gran valor dentro de la vida política y jurídica del Municipio en México, lo dota de personalidad y lo faculta para que acuda en juicio ante nuestro más alto Tribunal que es garante del orden constitucional en México, fortaleciendo el sistema federal base de nuestra república.